Pour une politique des transports. Analyses, propositions et questions aux candidats à l'élection présidentielle 2017

Michel Savy, Caroline Daude, Antoine Fremont

▶ **To cite this version:**

Michel Savy, Caroline Daude, Antoine Fremont. Pour une politique des transports. Analyses, propositions et questions aux candidats à l'élection présidentielle 2017. 2017, 32p. hal-02131680

HAL Id: hal-02131680
https://hal.science/hal-02131680

Submitted on 16 May 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

TRANSPORT • DÉVELOPPEMENT • INTERMODALITÉ • ENVIRONNEMENT

POUR UNE POLITIQUE DES TRANSPORTS

Analyses, propositions et questions aux candidats à l'élection présidentielle 2017

POUR UNE POLITIQUE DES TRANSPORTS

Ces propositions **« Pour une politique des transports »** sont présentées par TDIE à l'attention des candidats à l'élection présidentielle.

Elles sont une contribution au débat nécessaire à la définition de la politique des transports des prochaines années. Il s'agit de faire face aux besoins de mobilité et aux aspirations d'efficacité, de cohésion sociale et de soutenabilité caractéristiques d'une société solidaire et moderne. Notre pays en a les moyens, il y faut un projet politique.

CE TRAVAIL COLLECTIF A ÉTÉ RÉALISÉ DANS LE CADRE DU CONSEIL SCIENTIFIQUE DE TDIE, COMPOSÉ DE :

- Dominique Auverlot
- Antoine Beyer
- Deniz Boy
- André Broto
- Yves Crozet
- Caroline Daude
- Jean Debrie
- Elisabeth Dupont-Kerlan
- Patrick Faucheur
- Antoine Frémont
- Claude Gressier
- Anne-Elise Guegen
- Guy Joignaux
- Nicolas Leleu
- Sophie Mougard
- Jean Panhaleux
- Olivier Paul-Dubois-Taine
- Jean-Louis Perrot
- Jean-Baptiste de Prémare
- Nils Raynaud
- Noël de Saint-Pulgent
- Michel Savy
- Pierre Van Cornewal
- Patrick Vandevoorde

Rapporteurs :

- Michel Savy
- Caroline Daude

Pour recueillir les réactions des candidats à ces propositions, le Conseil scientifique a préparé un « questionnaire aux candidats » accessible en ligne : www.tdie.eu

© fotolia - lulu

SOMMAIRE

04-05 **ÉDITO**

1

06-07 **L'IMPORTANCE CENTRALE DES TRANSPORTS DANS LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE**
- 06 La part des transports dans l'économie et l'emploi
- 06 Une remarquable mobilité

2

08-09 **LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DE TRANSPORT : UN DIAGNOSTIC CONTRASTÉ**
- 08 Les trafics et les effets externes
- 10 Les réseaux d'infrastructures
- 10 Les entreprises
- 11 Les perspectives de croissance

3

12 **LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFLEXION, D'UN DÉBAT, D'UNE ORIENTATION POLITIQUE**

4

14-15 **DÉMARCHE ET CONTRIBUTIONS DE TDIE**
- 16 Fret et logistique
- 18 Avenir du système ferroviaire
- 20 Nouveau regard sur la route
- 22 Développement des systèmes intégrés de mobilité
- 24 Décarbonation des transports
- 26 Financement et tarification des infrastructures

28-39 **LES ENJEUX EUROPÉENS**

30 **SOURCES ET RÉFÉRENCES**

ÉDITO

Philippe Duron et Louis Nègre, coprésidents de TDIE, lors d'un séminaire de travail sur les ports – Le Havre, mars 2016.

Notre économie doit beaucoup à la qualité de nos systèmes de transports. Qu'il s'agisse de marchandises (transport de fret, ou logistique), ou de voyageurs (mobilité), le transport est un élément structurant des dynamiques sociales, économiques et territoriales de notre pays. L'organisation des transports relève de la combinaison complexe d'un ensemble d'acteurs. Le rôle de la puissance publique y est toujours central, qu'il s'agisse de l'aménagement des réseaux d'infrastructures, de la définition des objectifs des politiques publiques, de la définition des normes, ou de la régulation des relations entre les différents opérateurs.

Pourtant, la politique des transports est rarement au cœur du débat politique national.

L'élection présidentielle est un moment clé de notre vie démocratique. TDIE mobilise ses ressources depuis plus de 15 ans pour participer à la définition des orientations d'une politique des transports durable et soutenable financièrement, dans une approche multimodale et pluraliste. Pour la quatrième fois depuis 2002, nous portons à l'attention des candidats à l'élection présidentielle des réflexions et questionnements pour susciter le débat nécessaire à la définition des orientations de la politique des transports de la France des prochaines années.

En 2017, la politique des transports fait face à plusieurs défis, qui posent des questions politiques de premier plan.

L'entretien et la modernisation des réseaux existants. *La qualité de nos systèmes de transports nécessite une attention particulière : l'excellence de certaines infrastructures ou services (LGV, système autoroutier) ne doit pas cacher les risques qui pèsent sur de nombreuses infrastructures faute d'un entretien régulier. La mission Mobilité 21, à laquelle nous avons eu l'honneur de participer activement, a contribué à une prise de conscience collective : nos réseaux doivent être entretenus et modernisés régulièrement, sous peine de devenir, à terme, à l'exemple du ferroviaire, une charge insupportable pour nos finances. En matière de transport, les enjeux les plus importants ne sont pas toujours les plus visibles.*

Transition énergétique, décarbonation et santé publique. *La nécessité impérieuse de trouver des solutions pour mettre en œuvre les orientations et les objectifs internationaux validés lors de la Conférence de Paris en décembre 2015 représente un défi colossal pour le secteur des transports. Les questions sont technologiques, industrielles, économiques. Les enjeux sont politiques, sociétaux, au cœur de nos territoires urbains, périurbains ou ruraux. La place des transports dans notre économie donne à ce défi une intensité particulière. Si les objectifs sont partagés, il n'y a pas aujourd'hui de solution identifiée pour répondre au défi d'un transport décarboné à l'horizon de la deuxième moitié du siècle.*

Economie numérique. *Le développement de l'économie numérique bouleverse l'économie du transport de façon significative. Certes, les biens et les personnes continuent de se déplacer physiquement et l'économie a toujours besoin d'infrastructures performantes pour assurer transport et déplacement. Cependant, la chaine des acteurs qui organisent le transport est remise en cause par de nouveaux modes de communication. Ceux-ci contribuent à une industrialisation de l'immédiateté et forment le cadre de nouveaux services dont la variété et les conséquences paraissent encore très ouvertes. Conséquence pour le monde des transports ? Cette économie que l'on pensait protégée par la matérialité du déplacement est traversée aujourd'hui par des bouleversements significatifs dont certains, féconds, méritent d'être accompagnés, et d'autres, inquiétants, nécessitent un encadrement résolu de la puissance publique. Ce mouvement très rapide favorise l'expression des initiatives privées, qui prennent une place de plus en plus importante dans l'organisation des stratégies de mobilité des individus. Avec la mise en œuvre des plates-formes numériques de services de transport, de multiples équilibres de l'économie des transports sont remis en cause.*

Gouvernance, organisation des politiques publiques. *Le mouvement de décentralisation entamé il y a quarante ans vient de franchir une étape nouvelle avec la poursuite de la régionalisation et la reconnaissance de la nécessité d'intégrer les politiques de mobilité à l'échelle urbaine. Ce mouvement national est accompagné par le développement et l'intégration des politiques européennes dont les conséquences croissantes sur les politiques des transports des Etats comme des collectivités territoriales doivent être soulignées. Le rôle de l'Etat dans la définition des orientations et des priorités de la politique des transports se complexifie ainsi dans l'articulation entre les politiques portées par des autorités locales plus proches des besoins et des dynamiques territoriales, et les orientations portées par l'Union européenne destinées à assurer l'intégration du marché unique.*

Multimodalité et intermodalité. *À ce mouvement institutionnel s'ajoute la montée en puissance du citoyen et de l'usager-client des services de transports, que l'on parle de mobilité ou de logistique. Le coût du transport est évalué à l'aune de la qualité du service. Entreprises et individus peuvent renouveler régulièrement leurs choix grâce à la diversité des possibilités et des offres de transport. Cette diversité assure les conditions de la plurimodalité nécessaire à la robustesse de notre système économique. Elle appelle cependant un engagement de plus en plus important des pouvoirs publics dans l'organisation de la complémentarité entre les modes de transports, à travers notamment les aménagements des plates-formes d'intermodalité, ou dans la régulation des conditions de la concurrence entre les différents modes et opérateurs de transport.*

Financement. *Le financement des politiques de mobilité et de transport reste un défi pour les pouvoirs publics : faire face aux besoins quotidiens, comprendre les dynamiques socio-économiques émergentes, et savoir jouer des contraintes propres aux processus décisionnels et budgétaires… Entre prospective et réponse aux contraintes du quotidien, la politique des transports illustre d'autant plus la nécessité d'une vision politique clairement affirmée qu'elle vit aujourd'hui des mutations très rapides et plus profondes qu'il n'y parait.*

La difficulté de l'articulation des rythmes de la vie économique, du débat démocratique, et de la mise en œuvre des décisions est une des spécificités des politiques de transport : les aménagements sont lourds, coûteux, longs à réaliser, difficiles, parfois, à financer. Leur légitimité peut être remise en cause dans le cours des procédures de leur réalisation : les grands projets ne suscitent plus l'adhésion et leur mise en œuvre nécessite la démonstration rigoureuse de leur utilité. Le financement des infrastructures génère des débats intenses : l'échec de l'écotaxe, dont TDIE avait souligné la nécessité pour apporter à l'AFITF les recettes pérennes nécessaires à un vaste programme de transfert modal, a montré que les objectifs d'une politique nationale des transports ne sont pas partagés d'évidence et appellent un travail de pédagogie et de conviction de longue haleine.

Le document qui suit rassemble des réflexions préparées dans la collégialité du Conseil scientifique de TDIE, composé d'experts de la diversité des enjeux des politiques de transport, mobilité et logistique. TDIE souhaite partager la compréhension des dynamiques socio-économiques à l'œuvre pour interpeller les futurs décideurs politiques sur les questions qui appellent une orientation politique de niveau national.

La politique des transports est un enjeu de société. Elle nécessite une vision affirmée, elle demande un engagement déterminé. Par cette démarche, nous souhaitons faciliter l'expression de la vision que les candidats veulent porter dans leur future politique des transports.

Philippe DURON
Co-président délégué
Député du Calvados

Louis NEGRE
Co-président
Sénateur des Alpes-Maritimes

De par leur place centrale dans la vie quotidienne des Français et dans l'ensemble de l'économie, les transports doivent faire l'objet d'une réflexion et d'une stratégie politique affirmée.
Ce document rassemble les réflexions préparées par le Conseil scientifique de TDIE pour présenter les différents enjeux d'une politique des transports. TDIE souhaite ainsi interpeller les candidats à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 2017 et les candidats aux élections législatives des 11 et 18 juin 2017.

L'IMPORTANCE CENTRALE DES TRANSPORTS DANS LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE

Les transports jouent un rôle prééminent dans la vie quotidienne des citoyens, dans le fonctionnement de l'économie et dans les relations entre la France et le reste du monde. La mobilité des personnes et des marchandises est promise à croître dans les années à venir, tandis que les préoccupations relatives aux « effets externes » du transport se renforcent. Il faut donc se préparer à faire face à des besoins et aspirations inédits, parfois contradictoires.

LA PART DES TRANSPORTS DANS L'ÉCONOMIE ET L'EMPLOI

La place des transports est grande dans le budget des ménages (budget économique et budget-temps), ainsi que dans les investissements, les dépenses publiques, l'emploi, le PIB et la productivité globale de l'économie française, etc.

LA DÉPENSE TRANSPORT EN FRANCE

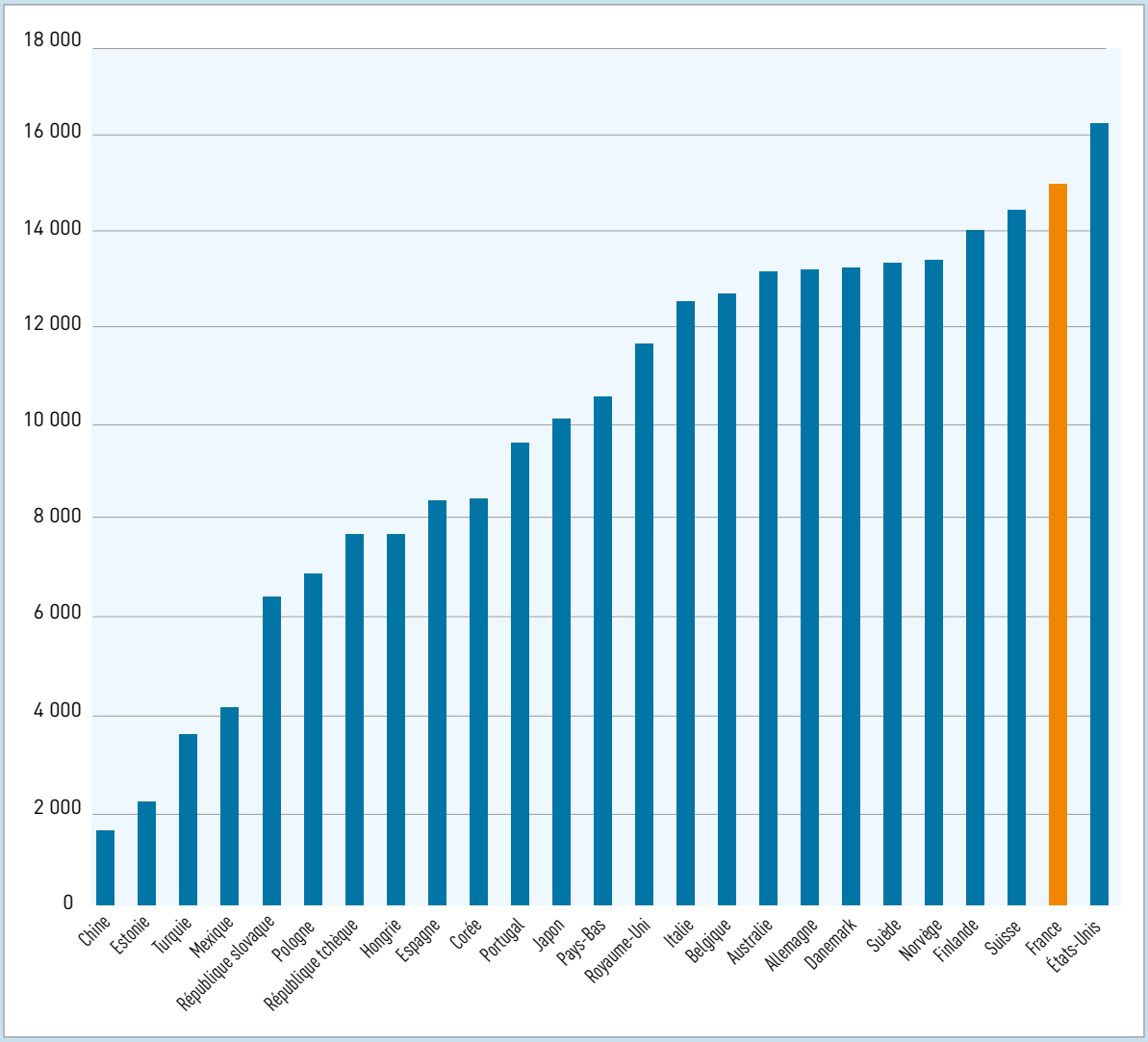
La dépense totale de transports en France représente 358 milliards d'euros (16,7 % du PIB). A titre de comparaison, la dépense pour l'éducation représente 146 milliards d'euros (6,8 % du PIB en 2014). La consommation des ménages en transport contribue pour moitié à cette dépense, soit 13,1 % de leurs dépenses de consommation, montant équivalent à celui consacré à l'alimentation ou au logement (avec des écarts notables selon le niveau de vie des ménages). La route absorbe aujourd'hui 75,4 % de ces dépenses, et 59 % des investissements lui sont consacrés. En 2014, le financement du transport par les administrations publiques a été de 47,8 milliards d'euros au total.

La branche des transports (y compris les activités de poste et de courrier), par sa **production**, contribue pour 8,8 % au PIB français, répartis entre un tiers pour le fret et deux tiers pour le transport de personnes. Il faut y ajouter le transport « pour compte propre » des ménages ou des entreprises avec leurs propres véhicules, qui ne relève pas de la branche des transports. Au 31 décembre 2014, le secteur des transports et de l'entreposage emploie 1,3 million de personnes, soit 8,7 % des salariés français et génère une masse salariale de 57,8 milliards d'euros.

UNE REMARQUABLE MOBILITÉ

Ces dépenses concrétisent une réalité. Quand on additionne l'ensemble des moyens de transport de personnes, individuels et collectifs, à courte et à longue distance, on constate que la **mobilité** des Français (mesurée en nombre de voyageurs-kilomètres annuels par habitant) est **parmi les plus élevées du monde**. Cette mobilité est sans doute à la fois subie (du fait d'un urbanisme éloignant les uns des autres les lieux d'habitat, de travail, de loisirs, etc.) et choisie (la liberté d'aller et venir est un droit effectif). Ce simple constat appelle une réflexion de fond sur les politiques de transport...

1 - Pour l'ensemble de cette partie, voir les *Comptes des transports de la Nation de 2015* et *les Chiffres clés du transport 2016.*



Mobilité

Mobilité des personnes, comparaison internationale, 2013
(voyageurs-kilomètres par habitant)

SOURCES : calculs à partir du Forum international des transports.

2

Le système de transport en France (de voyageurs et de marchandises) reste parmi les meilleurs au monde[2].
Le diagnostic que l'on peut faire du secteur des transports mêle toutefois constat d'un fonctionnement efficace et constat de divers dysfonctionnements.

LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DE TRANSPORT : UN DIAGNOSTIC CONTRASTÉ

LES TRAFICS ET LES EFFETS EXTERNES

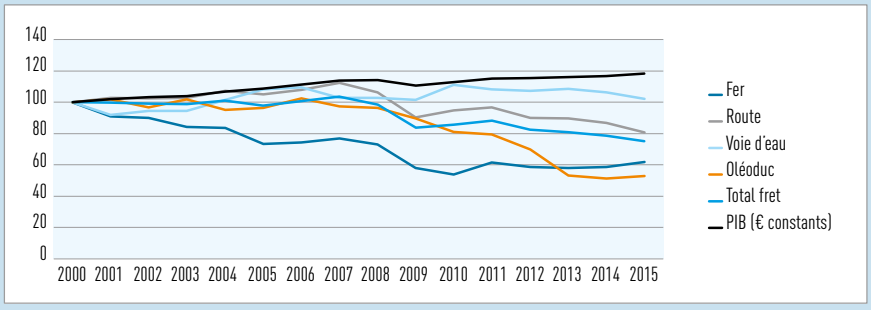
La France dispose d'un réseau routier de qualité, qui assure une couverture dense du territoire et un maillage national par les autoroutes. et d'un réseau ferroviaire développé comprenant plusieurs lignes à grande vitesse. Les réseaux de transport français permettent, comme on l'a vu, une grande **mobilité des personnes**.

Du côté du transport de **marchandises**, le volume de transport (mesuré en tonnes-kilomètres) se montre très sensible à la conjoncture économique. Le graphique suivant, couvrant la période 2000 - 2015 et encadrant donc le déclenchement de la crise économique en 2007, montre que depuis cette date le fret continue de décroître malgré une reprise de l'activité. On constate ainsi un **découplage** entre volume d'activité macroéconomique et volume de fret, le PIB en euros constants croissant de quelque 20 % sur la période couverte tandis que le fret, tous modes terrestres confondus, décroissait de 25 %. Il faut toutefois souligner que ces chiffres n'incluent pas le transport assuré par des véhicules routiers immatriculés à l'étranger, dont le volume va croissant. Quoi qu'il en soit, les marchandises circulent sans goulot d'étranglement ni hausse de prix notoire qui feraient obstacle aux échanges, qu'il s'agisse de production, de commerce extérieur ou de distribution.

En termes de répartition du fret entre les modes de transport, on observe que le transfert se poursuit vers la route et au détriment du fer, à l'inverse des objectifs des politiques nationales comme communautaires.

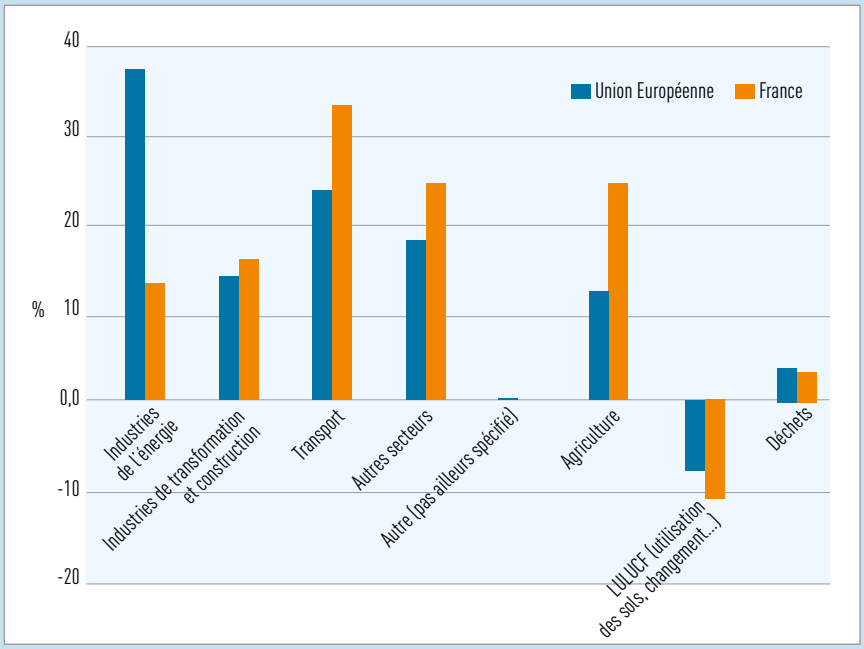
Ce constat d'ensemble ne va pas sans **difficultés** ni **inquiétudes** pour l'avenir. Le transport est ainsi le plus gros contributeur des émissions de **gaz** à **effet de serre** en France avec 29,6 % des émissions nationales (dont 93 % sont le fait du transport routier). Si l'on y inclut les transports maritimes et aériens internationaux, cette part est de 32,8 %. Le volume de ces émissions est de l'ordre de 2 tonnes d'équivalent CO_2 par habitant et par an, alors que l'objectif fixé par la loi de transition énergétique et pour la croissance verte est à long terme de 2 tonnes d'équivalent CO_2 par habitant pour l'ensemble des secteurs. La consommation d'énergie du secteur des transports représente environ un tiers de la consommation énergétique finale française (hors production d'énergie), soit 48,8 millions de tonnes équivalent-pétrole, sur un total de 150 millions de tep. Elle diminue depuis 2008, démontrant ainsi les efforts réalisés par le secteur, mais moins rapidement que dans les autres secteurs qui profitent en particulier de la baisse des consommations de chauffage.

2 - « La France continue à recevoir d'excellentes notations pour ses infrastructures routières, ferroviaires et aériennes. Elle a encore amélioré la ponctualité de ses envois » *(source : MEMO: 2016 EU Transport Scoreboard)*.



PIB

PIB et transport de marchandises en France, évolution 2000 - 2015
(€ constants, t.km, 2000 = indice 100)
SOURCE : INSEE et *Mémento des statistiques de transport 2015*



TRANSPORT ET GAZ À EFFET DE SERRE : LE CAS DE LA FRANCE

Du fait de la faible émission de gaz à effet de serre par son activité de production d'électricité (électricité nucléaire, hydraulique, éolienne et voltaïque), la part relative des transports dans le total des émissions est, en France, significativement supérieure à la moyenne européenne. Le rôle des transports dans la nécessaire diminution des émissions, dans l'application de la loi de transition énergétique et dans le respect de l'accord de Paris issu de la COP 21, est d'autant plus important.

NB : dans ce graphique, l'utilisation des sols montre une contribution négative aux émissions : elle est un puits de carbone.

GES

Répartition des émissions de gaz à effet de serre par secteur économique (équivalent CO2, 2012) – France-Europe

SOURCE : Eurostat

http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/ENV_AIR_GGE

Le transport, et notamment le transport routier, est également en grande partie responsable de la **pollution locale**, en particulier dans les zones urbaines denses : particules fines, oxydes d'azote, oxyde de carbone, ozone… L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) a classé les particules fines comme « cancérogènes certains » en juin 2012. Une étude récente de Santé Publique France (juin 2016) montre que cette pollution aux particules est responsable de 48 000 morts prématurées par an en France. Si les concentrations d'un grand nombre de polluants ont diminué depuis les années 2000 (en particulier la pollution due aux métaux lourds, comme le benzène), une part trop importante de la population est encore exposée à des niveaux dépassant les seuils réglementaires. La France est sous la menace d'une sanction de l'Union européenne pour non-respect des règles de qualité de l'air dans les grandes villes, pour trois polluants : particules fines, ozone et dioxyde d'azote. Seize collectivités sont par exemple concernées par le non-respect des normes en 2015 pour le dioxyde d'azote, dont la principale source est le transport routier.

Ce problème est perçu avec une acuité particulière lors des pics de pollution, comme récemment en région Ile-de-France, dans la vallée de l'Arve ou ailleurs. Les préfets peuvent alors édicter des restrictions de circulation, qu'une partie de la population, des élus et des médias perçoivent comme des restrictions de liberté. En dehors de ces épisodes, la place de l'automobile en zone urbaine et le partage de l'espace public entre voitures particulières et transports collectifs ou modes doux continuent à faire polémique : certaines collectivités reviennent sur des aires piétonnes pour y autoriser la circulation ; d'autres au contraire piétonnisent des voies routières. On connaît l'effet d'induction de trafic de la création d'une infrastructure de transport et on observe a contrario la diminution du trafic consécutive à une fermeture.

Par delà ce débat, l'évolution des motorisations a permis une amélioration de la qualité de l'air depuis plusieurs années. Certains polluants, comme le benzène ou le plomb, ont quasiment disparu. Dans Paris par exemple, entre 2002 et 2012, Airparif mesure une diminution globale des émissions liées au trafic routier de l'ordre de 30 % pour les NOx et de 35 % pour les particules PM10. Mais les populations exposées à des niveaux de pollution dépassant les normes restent encore trop importantes.

Enfin, la congestion est également un effet externe des transports et représente un coût non négligeable à l'échelle de la France et particulièrement pour les zones urbaines denses.

THINK TANK

LES RÉSEAUX D'INFRASTRUCTURES

Par ailleurs, le patrimoine des **infrastructures ferroviaires** est ancien et se dégrade. Dans plusieurs régions, le maintien de la sécurité passe par un ralentissement des trains qui détériore le service. Un effort de régénération, qui s'étalera sur de nombreuses années, a été engagé. Les travaux de rénovation compliquent la circulation des trains pendant toute la période du rattrapage.

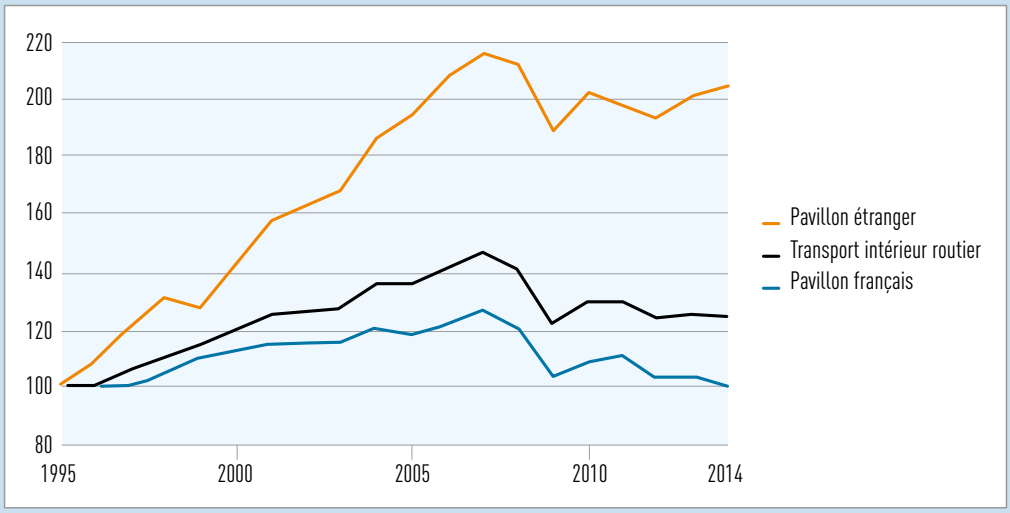
Un même constat de détérioration est signalé pour les **infrastructures routières**, dont une grande part est entre les mains des collectivités locales. Celles-ci, tout comme l'État central, sont tentées de faire des dépenses d'entretien une variable d'ajustement de leur budget, alors qu'une opération d'entretien différée peut s'avérer, le moment venu, beaucoup plus onéreuse si la dégradation atteint les couches profondes de la route.

Enfin, le constat ne vaut pas seulement pour les infrastructures au sens strict. Dans plusieurs aires métropolitaines, et en premier lieu en région parisienne, l'ensemble du système de transport public ferroviaire (métro, RER, TER) est en mauvais état comme le montre le nombre croissant de pannes, que celles-ci portent sur la voie, l'alimentation en énergie, la signalisation ou le matériel roulant. Dans tous les cas, la nécessité de repenser l'affectation des fonds s'impose pour arbitrer entre **création d'infrastructures nouvelles**, avec les bénéfices techniques et politiques que l'on peut en attendre, et effort redoublé de **maintenance et modernisation du réseau en place**.

LES ENTREPRISES

Aux difficultés techniques s'ajoutent des **difficultés économiques pour les entreprises** de transport. Les difficultés du groupe SNCF, en dépit du développement des trains régionaux et des trains à grande vitesse, sont récurrentes. Malgré un volume de contributions publiques de l'ordre de 14 milliards d'euros par an, de source nationale et régionale, le déficit demeure et la dette (44 milliards d'euros à ce jour pour la partie réseau) s'alourdit. Dans le secteur du transport routier de marchandises, les entreprises sous le pavillon français se sont entièrement retirées du marché du transport international face à la concurrence déséquilibrée des pavillons de l'Europe centrale (à travers un double dumping social et fiscal).

Enfin, globalement, les usagers du transport sont médiocrement satisfaits, et parfois très insatisfaits : pannes et retards fréquents des transports régionaux, phénomène de saturation dans les transports collectifs, congestion routière, pollution…



Pavillon

Évolution des pavillons français et étranger dans le transport routier intérieur

2000 = indice 100 (tonnes.km)

SOURCE : *Mémento des statistiques de transport 2015. SOES - CCTN 2015*

DES PERSPECTIVES DE CROISSANCE

Le système de transport évolue avec une inévitable inertie, en particulier pour ce qui concerne les infrastructures, et les décisions publiques et privées doivent donc s'appuyer sur des projections et des options de long terme, sans ignorer le risque d'erreur ainsi assumé.

Les **projections** nationales et européennes estiment que les déplacements de personnes et de biens vont continuer à croître dans les années à venir, réclamant des capacités accrues des systèmes de mobilité. Ainsi, selon une étude récente[3], la demande de transport pour les **voyageurs à longue distance** (déplacements supérieurs à 100 km avec une origine ou destination en France) pourrait croître au rythme de 1,1 % par an entre 2012 et 2030, et conserver le même rythme jusque 2050, soit une augmentation de 25 % à l'horizon de 2030 et de 54 % à l'horizon de 2050. Deux nouveaux modes de déplacement se développent et pourraient capter une part significative du trafic à venir : le covoiturage et le transport par autocar.

Les projections de transport pour la **courte distance** (distances inférieures à 100 km) sont dans le prolongement des tendances de mobilité observées ces dernières années, avec une accélération des réductions de consommation unitaire de carburant (développement accru notamment des véhicules électriques) : la hausse des déplacements prévue est de + 29 % entre 2012 et 2050, dont + 49 % pour les transports collectifs.

Le transport de **marchandises**, après une diminution de 18 % entre 2007 et 2012, devrait repartir à la hausse. La demande de transport (c'est-à-dire le volume de marchandises circulant sur le territoire français) augmenterait en moyenne de 1,6 %/an, soit une augmentation de 45 % à l'horizon de 2030 et de 90 % à l'horizon 2050.

L'augmentation du **trafic routier** issue de ces projections (voyageurs et marchandises) serait de 15 % à horizon 2030. Les **émissions de CO_2** liées au transport pourraient diminuer de 20 % entre 2012 et 2030, selon les scénarios, et la baisse atteindrait 30 % à l'horizon 2050, ce qui reste insuffisant pour atteindre un facteur 4 de réduction sur l'ensemble des émissions françaises de gaz à effet de serre.

Face à ces projections de croissance des flux de transport, des marges de manœuvre et des choix s'ouvrent : quelles techniques et quelles organisations utilisera-t-on et pour quelle efficacité, quelles infrastructures faudra-t-il construire ou aménager, quelle réduction des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atteindra-t-on ? Les orientations politiques, les choix technologiques ou réglementaires qui seront privilégiés aujourd'hui auront des conséquences lourdes à horizon 2030, avec de fortes implications financières dans un contexte où les moyens des collectivités publiques, nationales et territoriales, sont limités.

3 - Source : *Projections de la demande de transport sur le long terme, juillet 2016*, données fondées sur des hypothèses de croissance annuelle du PIB de 1,9% entre 2012 et 2030, puis de 1,7% entre 2030 et 2050.

3

Le système de transport est partie prenante au fonctionnement et à l'évolution de l'ensemble de la société, il n'est donc jamais figé. Pour autant, la conviction est largement partagée qu'il connaît actuellement une transformation particulièrement intense et rapide. L'heure n'est plus au prolongement des tendances passées mais aux bifurcations voire aux ruptures – l'adjectif « disruptif » est à la mode.

LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFLEXION, D'UN DÉBAT, D'UNE ORIENTATION POLITIQUE

On observe en effet de nouveaux comportements des personnes, le développement de nouveaux services rendus possibles par l'évolution des techniques (l'autopartage et le covoiturage reposent sur l'usage généralisé de l'internet et du Smartphone). Dans le même temps, la modification du cadre réglementaire ouvre le marché du transport par autocar, qui se répercute sur tous les autres modes de déplacement. En matière de fret, les entreprises s'organisent à l'échelle de la mondialisation et de l'intégration européenne, poursuivent la généralisation des méthodes de gestion en flux tendus, tandis que le déploiement accéléré du commerce en ligne bouleverse à la fois les canaux de distribution et la logistique de livraison, notamment dans sa partie urbaine. Après des décennies d'amélioration graduelle de ses performances, le principal outil de mobilité – l'automobile – connaît des changements radicaux : nouvelles motorisations (hybride, électrique, à base d'hydrogène), connexions multiples pour l'assistance à la conduite (véhicule connecté), bientôt conduite automatique (véhicule autonome). À ces transformations du dispositif de transport s'ajoute une attention renforcée à ses effets externes, avec l'objectif de réduction des polluants locaux et des émissions de gaz à effet de serre.

Pourtant, malgré les enjeux considérables dont ils sont porteurs, les transports sont peu évoqués à ce jour dans les débats d'une campagne présidentielle en cours. Ils sont occultés par d'autres thèmes. Thèmes économiques : l'emploi et le chômage, la fiscalité et la dépense publique... Ou thèmes plus idéologiques ou sociaux (« sociétaux ») liés à une forte actualité : les droits de l'Homme, l'identité nationale et l'accueil des migrants et réfugiés, la laïcité, la sécurité et le terrorisme… Sous un angle plus étroitement politique, le thème des transports est peut-être moins clivant que d'autres entre la gauche et la droite, et génère donc moins de débats entre candidats.

L'état du système de transport et la nécessité d'affronter des évolutions et des défis inédits appellent pourtant une réflexion stratégique pour formuler des orientations et des propositions d'action. La politique des transports est au cœur de notre démocratie ; un débat politique ouvert s'impose, autant pour lui donner l'impulsion nécessaire que pour en assurer la légitimité et l'efficacité opérationnelle.

© fotolia - Andreka Photography

4

TDIE est une association, un *think tank* dédié, depuis 2001, à l'analyse, au suivi et à l'élaboration des politiques de transport en France, dans un contexte européen.
Cette association est politiquement plurielle, coprésidée par un député et un sénateur issus de la majorité gouvernementale et de l'opposition, et regroupe un large spectre d'acteurs du transport : fédérations professionnelles et grands opérateurs relevant de tous les modes de transport, collectivités territoriales, experts.

DÉMARCHE ET CONTRIBUTIONS DE TDIE

Sans se substituer aux instances légitimes de décision, la démarche de TDIE est d'informer un large spectre de destinataires – du Parlement au simple citoyen – sur le système de transport et de nourrir une réflexion sur les politiques qu'il appelle. Tous ses membres partagent en effet la conviction que, considérant sa complexité et l'ampleur des enjeux contradictoires dont il est porteur, le transport a besoin d'un cadre politique fixant les **règles** de base de son fonctionnement et les **objectifs** attendus de ses évolutions.

Forts d'une expérience partagée, les membres de l'association ont choisi, plutôt que rechercher une impossible et inutile exhaustivité, de désigner délibérément **six thèmes majeurs** structurant le débat sur les transports dans la situation actuelle de notre pays.

Les thèmes retenus sont les suivants :
• Fret et logistique
• Avenir du système ferroviaire français
• Un nouveau regard sur la route
• Développement des systèmes de mobilité intégrés
• Décarbonation des transports
• Financement et tarification des infrastructures

Chaque thème a été pris en charge par un groupe de travail ad hoc, rendant compte devant le Conseil scientifique de l'association pour une appropriation commune. Les paragraphes suivants présentent l'essentiel de la **réflexion** ainsi menée et les **propositions** auxquelles elle aboutit. Parce que la réflexion n'est pas fermée et que les transports sont un objet de choix de société et donc de choix politique, chaque paragraphe se conclut par des « interrogations » destinées à identifier les principaux enjeux des orientations qui méritent d'être portées au niveau du débat présidentiel.

NB : pour garder à ce document une taille concise, ces contributions sont ici résumées. L'intégralité de leurs analyses et propositions est publiée dans le numéro 501 de *La Revue Transports - économie, politique, société*.

FRET ET LOGISTIQUE

Le transport de marchandises fait depuis longtemps l'objet de politiques publiques (avec parfois un succès médiocre, notamment en matière de transfert d'une part du fret vers les modes de transport réputés plus « soutenables »). En revanche, la **logistique** (qui inclut le transport dans un ensemble plus vaste d'opérations de gestion des flux de produits dans l'espace et dans le temps) est longtemps restée du ressort exclusif des entreprises et du marché. Considérant son rôle primordial dans une économie moderne, les pouvoirs publics y prêtent désormais attention dans de nombreux pays en Europe et ailleurs dans le monde. C'est le cas de la France, où la Conférence nationale sur la logistique tenue en 2015 a abouti à l'élaboration d'une **stratégie associant acteurs publics et privés**, consignée dans le document *France Logistique 2025*.

Le transport de fret et la logistique contribuent à hauteur de 10 % au PIB français, mobilisent près de 1,8 million d'emplois et participent à la compétitivité des entreprises sur le marché européen et mondial. Pour être pleinement efficace, cette activité appelle une action publique dans plusieurs domaines majeurs, en particulier la planification, la réglementation, la formation et l'employabilité de la main d'œuvre, la recherche.

Associant éléments d'équipement (le « hardware ») et d'organisation (le « software »), la logistique appelle une **vision de long terme**. Aux **infrastructures linéaires** de transport (routes, chemins de fer, etc.) s'ajoutent les **infrastructures nodales** des entrées, sorties et connexions des réseaux : ports, gares, aéroports, mais également zones logistiques où se concentre une forte part de l'emploi et de la valeur ajoutée. Il convient ainsi d'inscrire ces dispositifs dans les **documents de planification spatiale**, à toutes les échelles depuis la commune au schéma d'aménagement régional, en cohérence avec la stratégie nationale et avec le soutien d'un financement contractuel. Ce souci de rationalisation passe aussi par une **mise à jour et simplification des réglementations** en matière d'urbanisme, de sécurité, d'environnement et de fiscalité.

Dans ces perspectives, l'ensemble des multiples acteurs publics et privés s'accorde pour souhaiter la mise en place d'un **dispositif d'observation du système logistique**, mettant en réseau les diverses sources déjà existantes dans un effort de mise en cohérence, de comparaison, de synthèse et de diffusion des données ainsi recueillies. Un Observatoire national logistique pourrait voir le jour pour fédérer les acteurs et la réflexion sur ce sujet.

La **main d'œuvre** logistique appelle un effort spécifique, pour s'assurer de la **formation** initiale et continue nécessaire (en mettant à jour et rationalisant les multiples formules existantes), contribuer à l'attractivité des métiers logistiques, affronter enfin les mutations à venir (avec l'automatisation de certaines tâches, la numérisation, la mise en place d'une logistique verte, etc.). Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche vient à cette fin d'instaurer un « conseil sectoriel national pour la logistique ». Ces mutations seront d'autant mieux anticipées qu'un programme de **recherche** y sera attentif, soutenu par des financements de l'Agence nationale de la Recherche.

© fotolia - chungking

PROPOSITIONS

• Poursuivre la réflexion initiée en 2016 avec le Parlement pour structurer l'offre logistique des hinterlands des grandes façades maritimes en portant une attention particulière à leur desserte terrestre, notamment ferroviaire et fluviale ;

• Assurer la poursuite de la démarche « France logistique 2025 » ;

• Redonner sa place à la logistique dans les documents d'orientation de l'action publique, généraliser les volets « logistique et transport de marchandises » dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) prévus par la loi Notre ;

• Poursuivre l'effort interministériel et intersectoriel ouvert aux acteurs professionnels pour la simplification des règlements touchant la logistique (urbanisme, sécurité, environnement, fiscalité) ;

• Mettre en place l'observatoire national de la logistique annoncé dans « France logistique 2025 » mettant en réseau les ressources existantes, apte à éclairer les enjeux de gestion des entreprises et d'action publique et à mettre en place des outils de connaissance et d'évaluation de la filière logistique ;

• Relancer des programmes de recherche multidisciplinaire sur le secteur logistique (impacts économiques, sociaux et territoriaux de la logistique, développement de la recherche sur l'innovation numérique et les systèmes d'information, logistique verte).

INTERROGATIONS

• Un schéma national de la logistique doit-il être mis en place sous l'égide d'une structure nationale dédiée ?

• Quelles devront être les modalités d'une concertation avec les Régions, incluant un volet « logistique » dans les SRADDET (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) ?

AVENIR DU SYSTÈME FERROVIAIRE

Le système ferroviaire français est hérité d'une longue histoire et de belles réussites. Ceci ne peut occulter que l'état du système s'est fortement dégradé ces dernières années, qu'il s'agisse de la qualité et fiabilité du **service**, de la **sécurité** en liaison avec le **vieillissement** de l'infrastructure ou de **l'équilibre économique** tant du gestionnaire d'infrastructure que de l'entreprise ferroviaire historique et des autres opérateurs.

Après un essor du TGV pendant plusieurs décennies, dégageant des marges importantes, et après la reprise dynamique des transports régionaux par les régions, cette période faste est aujourd'hui terminée. Les marges bénéficiaires **TGV** se sont érodées (du fait du montant des péages, de la concurrence d'autres formules de mobilité, de la sensibilité des clients aux prix élevés). Dans le même temps, les TET (trains d'équilibre du territoire) ont vu leur déficit gonfler et la croissance du trafic des **TER** (trains express régionaux) semble plafonner avec des régions peinant à financer leurs dotations (le taux de subvention atteignant 70 % du coût des transports). Quant au **fret** ferroviaire, il s'inscrit dans une tendance longue à la baisse que l'ouverture du marché à de nouveaux opérateurs n'a pas enrayée. L'accumulation de ces difficultés se traduit par un **déficit** persistant malgré les contributions publiques et par un accroissement de la **dette** qui ne peut être prolongé indéfiniment.

Outre la difficulté à stopper le vieillissement de l'infrastructure et à financer les investissements, le système ferroviaire souffre de ses coûts de production élevés par comparaison avec son voisin allemand. Toutefois, plusieurs évolutions positives ont été apportées par la loi de **réforme** du 4 août 2014, à commencer par la réunification du gestionnaire d'infrastructure au sein de SNCF Réseau, mais également avec les dispositions destinées à améliorer la productivité et la situation financière de SNCF Mobilités et de la holding SNCF. L'État a conclu avec les régions un accord sur l'avenir des TET, quant au financement de leur fonctionnement et au renouvellement de leur matériel. On note aussi plusieurs innovations encourageantes telles que le développement des TGV Ouigo, l'ouverture à la mobilité intermodale, la mise en place de techniques numériques pour l'observation et l'entretien de la voie, etc.

Il reste de gros efforts à faire, et l'État peut faciliter l'adaptation à un environnement de plus en plus concurrentiel d'un secteur ferroviaire centré sur ses domaines de pertinence. La question du statut du groupe SNCF réunifié et de son organisation (par exemple pour ce qui touche le rattachement de « Gares & connexions » à SNCF Mobilité et non au gestionnaire d'infrastructure ou à une structure ad hoc) sera périodiquement réexaminée. Enfin, la démarche d'introduction de la **concurrence** sur le marché domestique de transport de voyageurs devra être élaborée avec lucidité, en application des règles européennes, en lien avec les partenaires sociaux et l'ARAFER. La possibilité de procéder à des expérimentations et les questions de transfert et de statut de personnel devront être traitées rapidement.

© fotolia - monticelllllo

PROPOSITIONS

- Donner la priorité au renouvellement et à la modernisation du réseau ;
- Engager le groupe SNCF à adapter son organisation et son process, en veillant notamment à la pérennisation et au développement de sa culture technique et à l'amélioration de sa productivité, en liaison avec les associations d'usagers (voyageurs et fret) ;
- Faciliter l'adaptation de la SNCF à un environnement concurrentiel, en veillant à la mise en œuvre de la règle d'or (liant la capacité d'investissement au rapport de la marge à la dette) ;
- Développer l'usage du mode ferroviaire sur ses domaines de pertinence, en mettant en place des solutions raisonnables sur la base des résultats de chaque ligne (combinant TGV, TER et autocar) ;
- S'interroger sur le statut juridique et la structure du groupe ferroviaire, notamment sur le positionnement de « Gares & Connexions » ;
- S'interroger sur l'endettement massif de SNCF Réseau pour trouver les moyens de le stabiliser puis de le réduire ;
- Définir les conditions de l'introduction de la concurrence en n'occultant aucune question (notamment la question du transfert du personnel dans les cas de changement d'attributaire d'une concession de service public) et en préparant la négociation avec les partenaires sociaux.

INTERROGATIONS

- Quel l'avenir pour le transport ferroviaire face à la concurrence accrue des nouvelles mobilités ?
- Faut-il modifier la structure du groupe public résultant de la loi du 4 août 2014 ? Quel repositionnement de « Gares & Connexions » ? Quel rôle assigner à l'Etat dans la gouvernance du groupe public ferroviaire ? Quels sont les principaux leviers d'augmentation de la productivité ferroviaire en France ?
- Comment envisager la préparation de l'ouverture à la concurrence ;
- Quelle trajectoire pour le gestionnaire d'infrastructure ? Comment garantir la mise en œuvre du contrat de performance et la montée en puissance de la rénovation du réseau ? Quelle stratégie pour faire face aux contraintes de la dette de SNCF Réseau ?

NOUVEAU REGARD SUR LA ROUTE

Le transport routier était naguère presque ignoré du discours « politiquement correct » sur la mobilité, par exemple dans l'élaboration du schéma national des infrastructures de transport (SNIT) que prévoyait la loi Grenelle I de 2009. Un point de vue plus équilibré s'impose aujourd'hui. La route assure 85 % des échanges de personnes et de biens en France. Le système routier s'avère capable d'une **grande plasticité** technique et organisationnelle et est la source des **innovations** les plus frappantes de ces dernières années. Ainsi, en matière d'atteintes à l'environnement, le transport routier est à la fois le plus gros problème et le siège des principales solutions (comme le montrent les efforts pour réduire la consommation de carburant et l'utilisation croissante de l'énergie électrique). L'État doit accompagner ces diverses évolutions : nouveaux services associés à de nouveaux comportements de mobilité ; nouveaux acteurs qui se saisissent des nouvelles technologies ; nouveaux véhicules ; nouveaux usages des infrastructures routières et nouveaux enjeux de qualité de service.

De nouveaux **services de mobilité**, souvent sur la base d'applications sur Smartphone, se multiplient. Cette digitalisation met en rapport la demande et l'offre, permet le développement du covoiturage, de l'auto-partage et du taxi individuel et collectif, l'organisation de déplacements multimodaux de bout en bout, etc.

La **digitalisation** fait également irruption dans les véhicules. Le **véhicule connecté** multiplie les aides à la conduite. L'étape suivante, plus radicale, sera le **véhicule autonome**. La perception et la pratique de la route et de l'automobile s'en trouveront transformées. Les infrastructures routières doivent s'adapter au véhicule connecté et à ces nouvelles pratiques.

Ces usages inédits renouvellent la question de la valorisation de ce patrimoine et de la **tarification** de son usage. Dans le même temps, la voirie pourrait trouver des usages sortant du champ de la mobilité, comme le laissent entrevoir les expériences de route solaire ou de rue à énergie positive.

Les limites traditionnelles entre les acteurs sont bouleversées et affectent durement les professions réglementées comme celle des taxis. L'ensemble des **statuts professionnels** est contesté quand la formule de l'auto-entrepreneur, précaire et partiellement extérieure au système de protection sociale majoritaire, est opposée au salariat et à l'artisanat traditionnel. Les frontières entre marchand et non-marchand, ainsi qu'entre privé et public, individuel et collectif, se brouillent : le périmètre des services soumis aux **cotisations sociales** ou à l'**impôt** doit être redéfini. Par ailleurs, l'apparition de l'automobile autonome soulève des problèmes inédits de **sécurité** – sécurité routière, mais également cyber-sécurité – de **responsabilité** et d'assurance.

Si le budget général (l'impôt) continue de jouer un rôle important dans le financement des infrastructures de transport, les redevances d'usage se justifient d'autant plus que l'infrastructure offre des services nouveaux. Une réflexion d'ensemble sur le financement de la mobilité, dans toutes ses composantes, peut ainsi s'ouvrir.

Les dispositions publiques essentielles sont remises en cause par ces changements, et doivent changer elles-mêmes pour un déroulement d'ensemble conforme à l'intérêt général en combinant soutien, réglementation et contrôle en une régulation cohérente.

© fotolia - Jean-Marc Richard

© fotolia - Mimi Potter

© fotolia - envfx

PROPOSITIONS

• Engager une nouvelle réflexion sur la tarification de l'usage de la route et la valorisation du patrimoine routier afin de dégager de nouvelles ressources (écotaxe poids lourd, vignette, taxes affectées...) ;

• Faire de l'entretien et de la modernisation du réseau routier en place une priorité par des financements dédiés (cf. paragraphe spécifique Financement et tarification des infrastructures) ;

• Encourager les nouveaux services de mobilité, l'innovation et l'expérimentation tout en mettant en place des dispositifs de régulation souples ;

• Engager une réflexion de fond sur les statuts du travail et les systèmes de solidarité sociale afférents.

INTERROGATIONS

• Un observatoire national de la route a été lancé en 2016 afin de contribuer à une meilleure connaissance du patrimoine routier (national, départemental, communal) et d'évaluer les montants financiers nécessaires à son entretien et sa préservation.

> Comment assurer sur le long terme le niveau d'investissement nécessaire à l'entretien et à la modernisation des réseaux routiers ?

> Comment optimiser l'affectation des crédits publics destinés à cet investissement ?

> Faut-il mettre en place une redevance affectée au financement de l'entretien et de la modernisation de l'ensemble du réseau non concédé (sur le modèle de la redevance pour l'eau ou les ordures ménagères) ?

• Comment encourager, orienter et coordonner les initiatives publiques et privées pour accompagner le déploiement du véhicule connecté ou à conduite déléguée, et les nouveaux services afférents ? Comment coordonner ces initiatives et leur encadrement réglementaire au niveau européen ?

DÉVELOPPEMENT DES SYSTÈMES INTÉGRÉS DE MOBILITÉ

L'ensemble des changements à l'œuvre, mettant en œuvre des techniques nouvelles et procédant de comportements inédits, interagissent dans un **système dynamique**. Les pouvoirs publics, dans leurs compétences, doivent contribuer à ce changement par un encadrement adéquat. Celui-ci comporte notamment la réalisation et l'insertion des équipements nécessaires dans le **territoire**. Il faut affecter, aménager et gérer des **lieux facilitant les échanges et les complémentarités** entre les techniques et entre les services, desservant les centres des villes mais également les périphéries.

Les systèmes d'information sont une composante clef de ces organisations. Les plateformes permettent d'organiser les **déplacements de bout en bout** : elles organisent l'enchaînement de solutions relevant de diverses techniques et opérateurs, et forment le support d'une **information**, d'une **coordination**, d'une **tarification**, d'un **mode de paiement** intégré. Il faut à cette fin que les **données** soient disponibles et compatibles, ce qui pose la question de leur propriété, de leur contrôle, de leur valeur économique, de leur accessibilité, etc. Se pose de manière sous-jacente la question du rôle des pouvoirs respectifs des entités impliquées : collectivités organisatrices de transport, opérateurs de transport, gestionnaires de sites intermodaux, entreprises informatiques.

L'enjeu dépasse le seul transport, puisque la mobilité est une des conditions de l'**accès à l'emploi, à la formation, aux loisirs,** etc. L'aire de mobilité des « navetteurs » s'est étendue et les coûts directs et sociaux de cette mobilité n'ont cessé d'augmenter pour une satisfaction déclinante. Si les choix de mobilité sont largement individuels, c'est en interaction avec d'autres instances. Les entreprises sont désormais appelées à jouer un rôle actif dans les déplacements de leurs salariés, avec les **plans de mobilité d'entreprise**. Les pouvoirs publics disposent de moyens variés pour soutenir la généralisation de telles initiatives.

La définition d'une stratégie publique est complexe car celle-ci doit, d'une part, rester suffisamment souple pour permettre et même encourager les **innovations**, y compris si elles sont déstabilisantes, et d'autre part éviter les **dérives** socialement dangereuses. Faut-il accepter comme un modèle d'avenir la précarité des conducteurs dépendant aujourd'hui d'Uber pour accéder à leurs clients ?

Ces solutions nouvelles, à certains égards inquiétantes, sont aussi des occasions de développement économique et d'exportation pour des entreprises françaises, qu'il s'agisse de **production industrielle** (les voitures électriques de Renault ou de Bolloré) ou de **services** (Blablacar).

© fotolia - Montri

PROPOSITIONS

- Clarifier le rôle de l'État dans l'organisation du système de transport ;
  > Encourager et faciliter les innovations, faciliter l'expérimentation des nouvelles mobilités (par exemple dans le cadre des plans de mobilité d'entreprises) ;
  > Peser au niveau européen en matière de normalisation.
- Organiser la régulation publique selon quatre couches d'intervention :
  > Les infrastructures : renforcer la connexion entre réseaux, développer la qualité des pôles d'échanges ;
  > Les services de transports : transparence fiscale et sociale et mise à disposition des données d'intérêt général, coordination des horaires et des tarifs entre les éléments des chaines de déplacement ;
  > Les services d'information multimodale : qualité, neutralité et interopératibilité des données diffusées en assurant leur intégration aux différentes échelles territoriales ;
  > Les conditions de développement de plates-formes de mise en relation.

INTERROGATIONS

- Quel rôle d'incitation, d'orientation, de coordination et de mise en compatibilité l'Etat peut-il jouer dans les politiques d'innovation qui relèvent aussi de l'initiative des collectivités et du secteur privé ?
- Comment garantir la sécurité des données personnelles des utilisateurs des services de mobilité ?
- Comment garantir le cadre social de l'exercice du travail sans brider le développement des innovations ?

© fotolia - zilikovec

DÉCARBONATION DES TRANSPORTS

La recherche de décarbonation est aujourd'hui au cœur de l'approche politique du secteur des transports. L'activité de transport est la source de 14 % des émissions directes mondiales de gaz à effet de serre, sans compter les émissions de production des énergies ensuite consommées par le transport. Cette part s'élève à 23 % en Europe et à 33 % en France : du fait des faibles émissions du secteur énergétique, les autres activités – dont le transport – ont en France un poids relatif plus élevé que la moyenne européenne.

A l'intérieur de cette enveloppe et pour les transports intérieurs, la plus grosse part des émissions provient du **transport routier** : 53,1 % pour les **automobiles**, 21,5 % pour les **poids lourds** et 18,8 % pour les **véhicules utilitaires légers**, soit pour l'ensemble quelque 95 % du total. Les efforts doivent porter sur ces trois segments et pas sur la seule voiture particulière, même si chacun pose des problèmes différents.

Alors que des progrès notables ont été accomplis pour réduire d'autres effets externes négatifs du transport (diminution des polluants locaux hormis les particules les plus fines, du bruit, de l'insécurité routière, etc.), le problème de la nécessaire diminution des **émissions de gaz à effet de serre des transports** n'est pas résolu. Pour y parvenir, il n'existe **pas de solution miracle**, qu'elle soit technologique ou règlementaire. Il faut agir simultanément sur l'ensemble des composantes du système de transport et cumuler toutes les innovations possibles, chacune serait-elle d'un effet limité : innovations techniques (sur les moteurs, véhicules, carburants…), innovations opérationnelles et organisationnelles (« éco-conduite », efficacité logistique, report modal, développement des offres alternatives à l'usage individuel de la voiture…) et innovations économiques portées par des dispositions juridiques et fiscales (taxe carbone, subventions et exemptions fiscales, redevances d'usage de l'infrastructure routière...).

La question des gaz à **effet de serre** ne saurait rester indépendante de celle des **pollutions locales** : au stade actuel de développement des moteurs à combustion, la recherche d'une réduction plus poussée des polluants peut entraîner une augmentation de la consommation et donc des GES. Ces deux sources de nuisance font aujourd'hui l'objet de réglementations séparées, évoluant à des rythmes différents. Il conviendrait d'établir à l'échelle européenne une **norme unique** englobant les deux phénomènes[4]. Celle-ci se caractériserait en outre par un principe de **neutralité technologique** (les politiques fixent des objectifs, les ingénieurs mettent au point les solutions congrues), avec une relative **stabilité** (bilan et révision tous les cinq ans) pour donner aux industriels et aux transporteurs une visibilité suffisante et permettant de faire le lien entre **politiques des transports, de l'énergie, de l'environnement et de l'industrie des systèmes de mobilité.**

S'il n'y a pas de remède unique, c'est le cumul opiniâtre de l'ensemble des solutions partielles qui permettra d'aboutir à une réduction substantielle des émissions, qui s'amplifiera au fil du temps. Toutefois, même en mettant en place une telle démarche volontariste, atteindre le « **facteur 4** » de réduction sur lequel la France s'est engagée supposera des **changements assez radicaux** touchant, à travers les diverses formes de mobilité, notre mode de vie lui-même. Il s'agit de se déplacer moins ou avec des modes de transport moins polluants, de concevoir les villes autrement, de modifier les règles d'urbanisme, de faire évoluer le fonctionnement de la logistique en ville avec des restrictions fortes, etc. De tels changements appellent un vrai débat.

Toutefois, parmi les marges de manœuvre, certaines semblent s'ouvrir plus vite qu'on ne l'espérait il y a peu. L'**automobile électrique** et bientôt le véhicule utilitaire électrique entrent dans une phase de production à grande échelle. La part de la voiture électrique pourrait atteindre 20 % du parc de véhicules individuels d'ici à 2030, et même davantage dans certains pays plus volontaires en la matière. Les effets n'en seront toutefois bénéfiques que si la production d'électricité elle-même est décarbonée, ce qui est le cas en France. Enfin, sans attendre le plein développement de l'électrification, certains constructeurs entendent passer prochainement à l'utilisation de l'**hydrogène** comme vecteur d'énergie. Comment se juxtaposeront ou se succèderont ces deux mutations ?

Le besoin de **recherche technique, économique et sociale,** est donc intense pour aboutir à des solutions adaptées à chaque usage du transport et doit trouver sa cohérence dans un Programme interministériel de recherche sur la mobilité.

4 - voir *Rapport d'information sur l'offre automobile française dans une approche industrielle, énergétique et fiscale* (2016).

PROPOSITIONS

• Engager le débat sur les objectifs de limitation des émissions de gaz à effet de serre et de limitation des pollutions locales (notamment le NOx et les particules fines) à fixer au secteur des transports, pour découpler la croissance économique et la croissance des nuisances locales et globales du secteur du transport ;

• Engager ce débat à une échelle européenne, en mettant la politique commune des transports en harmonie avec la politique de l'énergie, de l'environnement et de l'industrie de l'Union européenne ;

• Faciliter la mise en œuvre de l'ensemble des progrès attendus du domaine des transports pour réduire ses émissions : innovations techniques, innovations opérationnelles et organisationnelles, innovations économiques et mesures réglementaires et fiscales soutenant d'application de ces solutions.

INTERROGATIONS

• Comment envisager l'application des orientations de l'accord de Paris (COP 21) au secteur des transports ? Faut-il ouvrir le chantier d'une nouvelle loi sur les transports en faveur de la mobilité durable ?

• Les épisodes de pollution, notamment dus aux particules fines à la fin de l'année 2017, ont particulièrement affecté les villes. Si les mesures à prendre relèvent, pour la plupart, des autorités locales, faut-il fixer des normes plus contraignantes et promouvoir des instruments incitatifs engageant les collectivités locales à prendre de telles mesures ?

• Les outils de marché et les incitations financières doivent-ils être utilisés pour accélérer le remplacement du parc de véhicules, en particulier au profit de véhicules électriques ?

• Faut-il appliquer le principe pollueur-payeur, en recourant notamment à la tarification et à sa modulation pour faire prendre en charge, à leur juste coût, les externalités négatives par les usagers des différents modes de transport ? Le produit de cette tarification doit-il être affecté au financement de la mobilité et du transport durables ?

© fotolia - roza

© fotolia - Anton Gvozdikov

THINK TANK

FINANCEMENT ET TARIFICATION DES INFRASTRUCTURES

Le financement des infrastructures et la tarification de leur usage sont liés et forment un sujet primordial. L'état préoccupant du réseau interdit de faire du financement de son maintien et de sa modernisation une variable d'ajustement budgétaire. Tout au contraire, une **démarche de long terme** s'impose. Dans le contexte macroéconomique et de finances publiques actuel, les actions doivent plus que jamais être rigoureusement planifiées, en désignant les projets les plus opportuns et le calendrier de leur réalisation.

Les préconisations de la commission Mobilité 21 s'inscrivent dans cette volonté. Pour les mettre en œuvre, les ressources de l'**AFITF** (Agence de financement des infrastructures de transport de France) sont à ce jour incertaines et insuffisantes : un montant stabilisé de 2,6 milliards d'euros par an serait nécessaire.

Deux questions clefs se détachent en la matière : la recherche de **recettes** pérennes affectées au transport et la prise en compte des dépenses nécessaires au **maintien des infrastructures** de transport.

La France investit aujourd'hui une part honorable de son PIB dans les infrastructures de transport par comparaison avec ses voisins (1 % pour la France, contre 0,6 % en Allemagne ou au Royaume-Uni). Le tournant stratégique engagé depuis quelques années ne concerne pas tant le montant que l'affectation de ces dépenses, qui iront moins à des projets nouveaux à la rentabilité sociale médiocre et davantage à la **maintenance et la régénération des réseaux existants et à leur modernisation**. On considère en effet que le réseau autoroutier a réalisé, en sus du **réseau routier** et en quelque cinquante ans, une bonne couverture du territoire et ne nécessite plus que des compléments locaux pour contourner des grandes agglomérations et augmenter la capacité de tel ou tel barreau saturé. La même analyse est faite pour le réseau des **lignes ferroviaires** à grande vitesse, dont l'extension sera ralentie après l'achèvement en 2017 de quatre chantiers simultanés. La société gestionnaire de l'infrastructure, SNCF Réseau, voit ses marges de financement bridées par la « règle d'or » de la loi de réforme ferroviaire de 2014, compte tenu de l'augmentation inquiétante de sa dette (44 milliards d'euros en 2014, avec une dérive de l'ordre de 2 milliards par an) et en dépit des gains de productivité attendus de la réforme. Qu'il s'agisse de gros entretien ou de projets nouveaux, les dépenses d'infrastructures devraient faire l'objet d'une **planification** à long terme et d'une **programmation** pluriannuelle soumise au Parlement comme c'est régulièrement le cas dans d'autres pays européens.

Des réflexions analogues sont à l'ordre du jour en ce qui concerne les autres infrastructures de transport, qu'elles soient linéaires ou nodales : **voies navigables et ports fluviaux** (avec l'entretien du patrimoine existant dont une part ne correspond plus aux standards modernes de taille des bateaux et avec le grand projet de liaison Seine-Nord Europe), **ports maritimes** (dont le développement comprend aussi celui des liaisons avec leur hinterland), **aéroports** (dont la gestion est décentralisée, voire partiellement privatisée, et dont le réseau comprend à la fois des hubs nationaux ou régionaux en expansion et un maillage dense de sites secondaires moins fréquentés et coûteux) et desserte terrestre des aéroports.

Les **volets mobilité des CPER** (contrats de plan État-Région) constituent aujourd'hui une forme de planification des investissements de transport à l'échelle régionale et à l'horizon de 5 à 6 ans, donnant ainsi aux Régions une feuille de route et une visibilité sur les financements mobilisables.

Quant aux **recettes** nécessaires pour couvrir ces dépenses, plusieurs solutions sont possibles et peuvent être combinées : hausse de la fiscalité existante ou fiscalité spécifique nouvelle (réexamen du principe et des modalités d'une écotaxe sur les poids-lourds – appliquée avec succès en Suisse et en Allemagne –, vignette à assiette large et à montant limité pour tous les véhicules routiers – avec des recettes qui pourraient être partagées entre l'État, les régions et les départements –, affectation d'une partie des taxes sur les carburants (TICPE), mise en place plus large d'une taxation du carbone, etc.). S'y ajoutent les efforts renouvelés de productivité et d'optimisation de l'utilisation des infrastructures, les possibilités d'emprunt bancaire ou obligataire, les garanties publiques permettant d'optimiser les coûts des opérations financées en PPP et de développer un effet de levier, etc.

Enfin, les questions de financement et de tarification sont également primordiales pour les systèmes de **transport collectif**. La part du coût de fonctionnement payée par l'usager est de l'ordre de seulement 30 %, tant pour les transports urbains que pour les transports régionaux. Il est légitime de mettre en débat les clefs de répartition de cette charge entre les usagers, les collectivités (et à travers elles les contribuables) et les entreprises employeuses (au titre du Versement Transport), pour assurer le maintien et l'extension nécessaires des équipements et des services. L'équilibre du système de financement des transports collectifs repose en particulier sur le **Versement Transport**, qu'il convient donc de préserver tant qu'une autre recette pérenne affectée n'a pas été mise en place.

PROPOSITIONS CONCERNANT L'AFITF

- Maintenir l'AFITF comme établissement administratif chargé de financer les investissements de régénération et de modernisation des infrastructures de transport ;
- Doter l'AFITF de ressources pérennes plus importantes que ses ressources propres actuelles : écotaxe poids lourds, vignettes poids lourds sur le réseau routier national non concédé, affectation d'une partie de la TICPE, etc. ;
- Prévoir l'élaboration par le gouvernement en partenariat avec l'AFITF d'un schéma des projets à financer sur 5 ou 10 ans, présenter ce programme au Parlement sous forme d'une loi de programmation, puis confier à l'AFITF la réalisation de ces investissements avec un avis formulé sur chaque projet.

PROPOSITIONS CONCERNANT LES INVESTISSEMENTS DANS LES DIFFÉRENTS MODES DE TRANSPORTS

- Concentrer les nouveaux investissements sur la régénération et la modernisation des infrastructures ferroviaires, fluviales et routières (réseau non concédé), et planifier cette dépense pour éviter d'en faire une variable d'ajustement budgétaire ;
- Renforcer les investissements dans le secteur des voies navigables et le développement des infrastructures portuaires dans le cadre de partenariats entre l'État et les régions ;
- Étudier une réforme des péages ferroviaires pour qu'ils financent la maintenance et l'exploitation du réseau (les régénérations de rattrapage étant couvertes par des subventions) ;
- Ouvrir une réflexion sur le financement des transports urbains et sur la juste répartition des contributions entre l'utilisateur, le contribuable et les employeurs : renforcement des efforts de productivité, standardisation des spécifications techniques, augmentation de la part payée par l'usager, hausse de la fiscalité ou fiscalité nouvelle. Préserver le versement transport.

INTERROGATIONS

- Quelles démarches politiques (débat parlementaire, loi de programmation, consultation publique, commission ad hoc) mettre en œuvre pour orienter les grands choix d'investissements de l'Etat en matière d'infrastructures de transport, et assurer le pilotage de leur financement dans la durée ?
- Faut-il faire évoluer le rôle de l'AFITF ? Comment assurer dans la durée les recettes de l'AFITF nécessaire à la réalisation du programme d'investissements ?
- Quel rôle pour l'État dans la maîtrise de la dette du groupe SNCF tout en garantissant le meilleur niveau de sécurité et de service sur le réseau ferroviaire ? Quelle part pour l'État dans le financement de la régénération du réseau ?
- Quel rôle pour l'État dans le renforcement de la pérennité financière des réseaux de transports publics urbains ?

LES ENJEUX EUROPÉENS

Ces analyses, propositions et questions s'appliquent à la France avec ses particularités. Mais une approche nationale, destinée à nourrir la vie politique nationale, n'est pas suffisante. L'**échelon européen** doit impérativement être pris en compte dans toute plateforme programmatique.

La France est membre fondateur de l'Union européenne, à laquelle sont délégués divers éléments de souveraineté. La **politique commune des transports** relève précisément des domaines de **compétence partagée** entre niveau européen et niveau national. Elle est le cadre dans lequel les États membres doivent appliquer directement (dans le cas des règlements) ou transposer (dans le cas des directives) les décisions communautaires (c'est-à-dire prises conjointement par le Conseil réunissant les chefs de gouvernement et par le Parlement élu au suffrage universel direct). Pourtant, les comparaisons montrent que chaque pays conserve de larges marges de manœuvre, en particulier pour ce qui touche aux infrastructures ou aux questions sociales et fiscales concernant le transport.

Plusieurs problèmes du système français de transport précédemment diagnostiqués ont leur origine, mais également leur remède, à l'échelle de l'Europe. Les difficultés des entreprises françaises de transport routier de marchandises sur le marché international résultent de ce que ce marché est désormais ouvert, mais sans que cette **ouverture** se soit accompagnée d'une **harmonisation** du cadre social et fiscal entre les pays membres. Sur le marché intérieur même, la procédure du « détachement » vise à garantir à la fois la libre circulation et l'égal traitement des travailleurs européens à l'intérieur de l'Union. En supposant qu'elle soit correctement appliquée quant à la rémunération, elle laisse du ressort national le montant des cotisations sociales, et ce seul facteur biaise la concurrence dans un secteur où les marges bénéficiaires sont faibles.

Seule une volonté politique opiniâtre, fondée sur la collaboration de plusieurs États membres influents, permettra une **convergence fiscale** progressive, touchant le transport comme les autres activités. Par ailleurs, les orientations générales de la politique nationale des transports sont en harmonie avec celles du **Livre blanc** de la Commission de 2011 *(Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources)*, par exemple pour la décarbonation du transport. La question est de les rendre effectives. En outre, le financement de certaines infrastructures d'intérêt européen peut bénéficier du soutien du nouveau Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE).

POUR UNE POLITIQUE DES TRANSPORTS

L'analyse critique de la situation et les propositions ici avancées montrent la nécessité d'une **politique ambitieuse**, annonçant sans ambiguïté ses **options** – ce qui implique de faire des choix et interdit de multiplier les priorités – et précisant les **moyens** qui seront mobilisés pour les mener à bien. Cela évitera également les annonces de projets non finançables et les déclarations d'utilité prématurées qui sapent la crédibilité de la décision publique.

La **visibilité** et la **continuité** de la politique des transports sont demandées par l'ensemble des acteurs, qu'il s'agisse des citoyens eux-mêmes ou des autorités organisatrices des services publics, des transporteurs, des entreprises de construction et entretien des infrastructures et de fabrication des matériels, etc., qui doivent pouvoir planifier leur activité à long terme, évitant des à-coups destructeurs.

Une telle démarche de long terme ne peut procéder que d'une **méthode politique** adéquate : **consultation** large de l'ensemble des milieux concernés (élus, intérêts économiques, associations) sur la base de propositions cohérentes (comprenant un cadrage prospectif, une évaluation des projets, une comparaison de variantes voire de solutions alternatives, une étude de leurs impacts, un calendrier de priorités, etc.), **débat parlementaire** sur un schéma de planification à la hauteur de ces enjeux, vote d'une **loi de programmation** pluriannuelle (pérennisant les projets et leurs financements), suivi de son exécution pour une révision périodique de ce processus de planification glissante.

*Si le bilan nuancé de la situation actuelle et les inquiétudes face aux défis considérables de l'avenir ont été soulignés, il faut aussi avoir conscience des **atouts remarquables** dont dispose notre pays. Le dispositif de **recherche** fondamentale et appliquée tient son rang dans les échanges scientifiques internationaux et doit recevoir un appui interministériel renouvelé. Les **entreprises** françaises de **fabrication** de matériels et de systèmes de transport (automobile, ferroviaire, aéronautique, génie civil, technologies de l'information, etc.) sont de haut niveau technique, innovantes, exportatrices dans le monde entier. Les plus grands **opérateurs** français de transport sont également parmi les plus puissants à l'échelle internationale et présents dans plusieurs continents. Le cadre institutionnel et l'expérience acquise donnent aux collectivités les compétences d'une intervention puissante sur les transports, répondant aux aspirations nouvelles et aux changements de comportement des citoyens. Le cadre législatif pousse également à l'évolution du système, dans un mouvement de transition énergétique en harmonie avec les politiques européennes et avec les engagements de la COP 21.*

*Il appartient au politique, au niveau le plus élevé, de donner corps à ces possibilités dans **une vision d'ensemble et un projet d'avenir.** Il serait fâcheux que le thème des transports ne figure pas, en bonne place, dans la préparation des élections présidentielles de 2017 et des élections législatives qui leur feront suite. Dans la diversité de leurs opinions, c'est le souhait commun des membres de TDIE…*

SOURCES ET RÉFÉRENCES

Livre blanc. Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources, Commission des communautés européennes, Bruxelles, réf. COM(2011) 144, 2011.
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0144

Dix Propositions pour une nouvelle politique européenne des transports, association TDIE, octobre 2014, 54 p.
http://www.tdie.eu/images/pdf/Dix%20propositions%20pour%20une%20nouvelle%20politique%20europenne%20%20des%20transports%20octobre%202014.pdf

Comptes des transports de la Nation de 2015, Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, Commissariat général au développement durable.
http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits_editoriaux/Publications/Datalab/2016/datalab-rapport-comptes-transports-2015-aout2016-e.pdf

Chiffres clés du transport 2016, Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, Commissariat général au développement durable.
http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits_editoriaux/Publications/Reperes/2016/reperes-transport-ed2016-3.pdf

Mémento des statistiques de transport 2015, Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, Commissariat général au développement durable.
http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/donnees-densemble/1869/873/memento-statistiques-transports.html

Projections de la demande de transport sur le long terme, juillet 2016, Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, Commissariat général au développement durable, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable.
http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Projections_demande_transport.pdf

MEMO: 2016 EU Transport Scoreboard, Commission européenne.
http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3532_en.htm

Passenger Transport, Forum international des transports
http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ITF_GOODS_TRANSPORT

Rapport d'information sur l'offre automobile française dans une approche industrielle, énergétique et fiscale, Sophie Rohfritsch (présidente) et Delphine Batho (rapporteure), n° 1409, Assemblée nationale, 2016.
http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rap-info/i4109-tI/(index)/depots

N°501 de *La Revue Transports* (janvier-février 2017)

TDIE : études et rapports – voir site Internet www.tdie.eu

9, rue de Berri - 75008 PARIS
01 44 13 31 10
www.tdie.eu

Conception et mise en page www.aprim-caen.fr