

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



Chambre des régions

18e SESSION
CPR(18)4
26 février 2010

Le transport intra-régional : un enjeu de développement durable et de cohésion territoriale

Commission du développement durable
Rapporteur : Adam BANASZAK, Pologne (R, NI¹)

A. Projet de résolution	2
B. Projet de recommandation	3
C. Exposé des motifs.....	5

Résumé

Un réseau efficace d'infrastructures de transport est nécessaire pour assurer le bon développement de la société et de l'économie d'une région. Il permet la libre circulation des biens, des services et des personnes et garantit la mobilité indispensable au travail, à l'éducation et aux loisirs. Les transports sont ainsi un maillon essentiel de la vie sociale et une condition de la qualité de la vie et du travail.

Un des enjeux majeurs pour le transport intra-régional des voyageurs réside dans la nécessaire réduction de la dépendance à l'égard des carburants fossiles. D'autres enjeux sont liés aux émissions de CO₂ et à leur impact négatif sur l'environnement et la santé humaine. Les observations actuelles sur les évolutions démographiques, surtout dans les zones rurales, sont une raison supplémentaire de repenser les stratégies en matière de transports.

Ce rapport examine diverses stratégies pour réorienter les politiques de transport intra-régional de manière à garantir la prospérité sociale et économique sans accroître le volume des transports, tout en améliorant leur efficacité. Ces mesures allient des actions portant sur les infrastructures et les services ainsi que des efforts de sensibilisation et une meilleure image à donner aux modes de transport durables.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



A. PROJET DE RESOLUTION²

1. La mobilité et les politiques de déplacement sont devenues un enjeu majeur de la qualité de vie et de l'évolution économique et sociale de nos sociétés. Un réseau efficace d'infrastructures de transport est nécessaire pour assurer le développement socio-économique intégré d'une région. Il permet la libre circulation des biens, des services et des personnes et assure la mobilité indispensable au travail, à l'éducation et aux loisirs.

2. Les mutations de l'économie et les modes de vies actuels ont conduit à des transformations importantes de la répartition spatiale des populations, de l'occupation et de l'usage des sols et, par conséquent, à une croissance exponentielle des flux de mobilité.

3. Attentif depuis toujours aux problèmes de développement territorial, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe est très préoccupé par la forte expansion des transports routiers de marchandises, par le recours croissant à la voiture individuelle et par le développement d'importantes infrastructures routières consommatrices d'espace.

4. La limitation des ressources en énergies fossiles, l'augmentation du prix des carburants ainsi que la nécessité de réduire les émissions de CO₂ constituent aujourd'hui un enjeu capital de la gestion de la mobilité.

5. Organiser une mobilité durable constitue donc un défi que les autorités régionales se doivent de relever de manière déterminée. Pour ce faire, elles doivent proposer un système de transport intra-régional intermodal, durable et intégré qui favorise des solutions alternatives à la voiture individuelle.

6. Sachant que l'organisation intermodale des transports exige avant tout la coordination des différents acteurs du transport public sur un territoire, le Congrès souhaite souligner le rôle fondamental que les Régions ont à jouer en vue d'assurer un développement équilibré et efficace de leur territoire.

7. Pour ce faire, les autorités régionales se doivent de favoriser une plus grande coopération entre les acteurs concernés : collectivités locales, opérateurs, usagers afin de mieux appréhender toutes les composantes du problème et - notamment - la question délicate du financement des transports et de leur tarification.

8. En effet, les choix politiques en la matière reposent aujourd'hui sur des hypothèses qui n'intègrent pas ou peu les coûts indirects, sociaux et environnementaux, alors que, par exemple, la concentration des fonds publics sur les projets d'infrastructures routières a pour effet d'encourager la circulation automobile individuelle. La mise en œuvre d'une politique des transports durable et intégrée obligera les différents intervenants à rééquilibrer les efforts de manière à proposer un meilleur choix modal.

9. Par ailleurs, le Congrès se doit aussi de rappeler la nécessité de garantir l'égalité d'accès aux infrastructures et aux services privés et publics. Une attention toute particulière devra donc être portée aux zones périurbaines ainsi qu'aux zones rurales pour éviter à moyen terme un coût social, environnemental et paysager important.

² Avant-projet de résolution et avant-projet de recommandation approuvés par la Commission du développement durable de la Chambre des régions le 1er décembre 2009

Membres de la Commission :

V. Kadokhov (Président) , *I. Linge (Vice-présidente)*, *C. Abela Baldacchino** (remplaçant: *F. Cutajar**), *R. Bayrak*, *L. Beauvais*, *M.A. Caronia (remplaçante: G. Marmo)*, *Z. Cholewinski (remplaçant: A. Banaszak)*, *D. Cukur*, *L. Dellai*, *N. Dudov*, *I. Franzen*, *P. Jansen*, *M. Kichkovskyy*, *J. Mattei-Fazei*, *S. Neeson (remplaçante: J. McCartney)*, *C. Nicolescu*, *J. Stadelmann*, *A. Stoilov** (remplaçante: *D. Ruseva**), *E. Szucs*, *E. Villarroya Saldana*.

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : M. Moras

10. L'intégration des politiques de transport, d'urbanisme, d'environnement et d'aménagement du territoire est nécessaire pour réduire le volume des transports et les coûts des transports collectifs et des infrastructures, permettre une meilleure prise en compte des besoins des populations et obtenir les effets escomptés sur la réduction des gaz à effet de serre.

11. *Compte-tenu de ces différentes constatations, le Congrès invite les autorités régionales des Etats membres du Conseil de l'Europe :*

a. à développer une politique renouvelée de la mobilité basée sur la complémentarité des différents modes de transports, privilégiant les modes de déplacements à faible émission de carbone et limitant la dépendance vis-à-vis des carburants fossiles ;

b. à proposer une politique des transports durable et intégrée qui prenne en compte en priorité l'impact environnemental, qui s'accompagne de la promotion des transports publics, qui favorise l'accès des populations aux services essentiels et qui adopte le principe de l'utilisateur pollueur-payeur pour limiter l'usage des véhicules particuliers ;

c. à adapter les infrastructures routières aux enjeux de développement durable et veiller à un meilleur partage de la voirie entre les différents modes de déplacement ;

d. à promouvoir auprès des citoyens de nouvelles habitudes de déplacement plus saines et plus durables et à valoriser les transports en commun, le vélo et la marche à pied ;

e. à organiser la desserte intra-régionale afin de limiter les disparités de développement au sein d'une même région en favorisant notamment une plus grande coopération entre les différents acteurs concernés ;

f. à veiller à assurer l'accès des groupes les plus vulnérables en favorisant notamment des solutions de transports innovantes telles que l'auto-partage, les systèmes de bus à la demande, etc.

g. à avoir recours à des possibilités d'échanges de bonnes pratiques dans d'autres régions européennes afin de tirer parti des expériences fructueuses de certains ;

h. à agir de manière exemplaire au sein de l'administration régionale même, grâce à une politique durable de mobilité favorisant la marche à pied, l'usage du vélo et de véhicules décarbonnés.

12. Pour sa part, le Congrès demande à sa Commission du développement durable de continuer à suivre ces questions notamment suite à l'adoption de la Charte urbaine européenne II : manifeste pour une nouvelle urbanité.

B. PROJET DE RECOMMANDATION³

1. Les régions en Europe ont connu au cours des dernières décennies des transformations majeures liées à la globalisation de l'économie, aux évolutions démographiques et aux évolutions des modes de vie. Ces transformations ont un impact important sur la répartition spatiale des populations, sur l'occupation et l'usage des sols ainsi que sur l'organisation des services privés et publics. Par ailleurs, l'ensemble de ces mutations induisent une croissance exponentielle des flux de mobilité.

2. La limitation des ressources en énergies fossiles et l'augmentation du prix des carburants, ainsi que la nécessité de réduire les émissions de CO₂, constituent de nouveaux défis. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe s'inquiète de l'augmentation de ces émissions liées principalement au recours croissant au transport individuel motorisé et à une forte expansion des transports routiers de marchandises.

³ Voir note de bas de page 2

3. La mobilité et les politiques de déplacement sont devenues un enjeu majeur de la qualité de vie et de l'évolution économique et sociale de nos sociétés. Un réseau efficace d'infrastructures de transport est nécessaire pour assurer le bon fonctionnement de l'économie et le développement d'une région. Il permet la libre circulation des biens, des services et des personnes et assure la mobilité indispensable au travail, à l'éducation et aux loisirs.

4. Le Congrès est convaincu de l'obligation de repenser les politiques de déplacement et de la nécessaire transition vers une mobilité post-fossile. En effet, l'inévitable augmentation du prix de carburant induit une grande vulnérabilité économique et sociale liée à la dépendance au transport routier qui reste, en Europe, le moyen principal de transport tant des passagers que des marchandises.

5. Si la majorité des Européens vivent dans des zones urbaines, une attention toute particulière doit être portée aux zones périurbaines ainsi qu'aux zones rurales où il est nécessaire de garantir un niveau de services cohérent, répondant aux besoins légitimes des habitants.

6. Le Congrès en appelle à une nouvelle culture de la mobilité qui met la priorité sur les modes durables et davantage l'accent sur la cohésion sociale et territoriale, c'est-à-dire sur les usagers les plus vulnérables.

7. Les responsabilités en matière de transport étant partagées entre les différents niveaux de gouvernance, l'impulsion peut être locale, régionale ou nationale, voire même publique ou privée. Néanmoins, le Congrès est convaincu du rôle prépondérant que les Régions doivent jouer pour permettre une grande cohérence d'action et le développement équilibré du territoire.

8. Une politique de transport intra-régional durable se doit de limiter la congestion de la circulation, d'améliorer la sécurité routière, de réduire les niveaux de pollution sonore et atmosphérique et de permettre un meilleur partage de la voirie. Elle doit également proposer des modes de transports rapides à un coût raisonnable pour les usagers et favoriser une meilleure interaction entre les transports publics urbains et régionaux.

9. Le transport et l'aménagement du territoire sont les deux faces de la mobilité. Une bonne intégration de la question des transports dans les décisions d'aménagement du territoire et d'urbanisme aura pour conséquence une réduction du volume des transports et une meilleure prise en compte des besoins des populations.

10. Le Congrès rappelle la nécessité impérieuse d'une politique publique renouvelée en faveur du transport durable multimodal et intégré, favorisant les modes doux et les solutions innovantes alternatives à la voiture individuelle personnelle, telles que l'auto-partage, les systèmes de bus à la demande et les systèmes modernes de location de vélos, dont il convient d'exploiter le potentiel.

11. A cet égard, il souligne le rôle important, en grande partie sous-estimé, des modes non motorisés qui doivent se greffer naturellement aux autres modes de transport. Dans de nombreuses régions d'Europe, ils représentent plus du tiers de l'ensemble des déplacements quotidiens des citoyens. La marche à pied et le vélo doivent être encouragés car ces modes de déplacement sont plus accessibles, moins coûteux, plus respectueux de l'environnement et présentent des bienfaits pour la santé.

12. S'agissant des véhicules motorisés, les législations européennes et nationales méritent d'être renforcées afin de voir ces véhicules respecter des normes optimales en matière d'émissions. Il conviendra par ailleurs d'accélérer le développement des véhicules décarbonnés et de promouvoir leur diffusion notamment au sein des administrations et des entreprises et de les intégrer dans les nouvelles solutions de mobilité.

13. Le secteur des transports compte aussi des aspects sociaux et culturels qu'il convient de ne pas négliger. Ainsi l'image de certains modes de déplacements joue un rôle important dans leur développement. Il s'agira de rechercher l'adhésion de l'opinion en proposant un service multimodal de qualité.

14. Le Congrès se félicite que, dans le cadre de son plan de lutte contre les changements climatiques, la Commission européenne porte un intérêt accru au transport durable et souligne que ces efforts doivent être renforcés si l'on veut réduire significativement la part et le volume des émissions de CO₂ liées à ce secteur.

15. *Par conséquent, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) :*

a. à poursuivre sa réflexion sur une meilleure articulation des politiques de transport et d'aménagement du territoire pour le développement durable et une plus grande cohésion des territoires ;

b. à intégrer dans la Déclaration de la prochaine conférence ministérielle (Moscou, 8-9 juillet 2010) des propositions concrètes de réponses aux nouveaux défis posés aux territoires dans un monde globalisé.

16. *Le Congrès invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à encourager les Etats membres :*

a. à reconnaître la pertinence de l'échelon régional pour l'élaboration d'une vision prospective et concertée des transports intra-régionaux ;

b. à élaborer, en coopération avec les régions, une nouvelle politique des transports qui conjugue les approches spatiales et temporelles et les nouvelles pratiques de mobilité ;

c. à favoriser et soutenir un développement cohérent des transports collectifs à l'échelle de l'ensemble du territoire national ;

d. à soutenir l'expérimentation et à procéder à des évaluations systématiques des expériences de transport innovant ainsi qu'à une généralisation déterminée.

17. *Le Congrès demande également au Comité des Ministres d'inviter la Commission Européenne à soutenir plus fortement les initiatives menées au niveau local et régional pour le transport durable au moyen de programmes de démonstration à l'instar de CIVITAS pour le transport urbain propre.*

18. *Le Congrès invite l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à poursuivre ses travaux sur les nouveaux enjeux du développement durable et de cohésion territoriale.*

C. EXPOSE DES MOTIFS⁴

I. Introduction

1. Les régions en Europe sont confrontées, dans le domaine des transports, à des problèmes divers : la limitation des ressources fossiles et l'augmentation du prix des carburants, la nécessité de réduire les émissions de CO₂, les changements structurels de l'économie et les migrations qui en découlent ainsi que l'évolution démographique.

2. Les modèles de transport au sein d'une région (transports intra-régionaux) dépendent dans une large mesure du type et de la structure de la région en question. La majorité de la population se trouve aujourd'hui dans les zones urbaines, toutefois dans certains pays d'Europe jusqu'à 40 % de la population vit encore dans des zones à dominante rurale. Dans la plupart des zones urbaines, les déplacements ont tendance à utiliser des moyens durables, tels que la marche, le vélo ou les

⁴ Le Secrétariat du Congrès souhaite remercier M. Jürgen Stadelmann, ancien membre du Landtag Sachsen-Anhalt (Allemagne), pour sa contribution à l'élaboration de ce rapport en tant que premier Rapporteur jusqu'en novembre 2009, et M. Michael GLOTZ-RICHTER, Conseiller "mobilité durable" de la Ville hanséatique libre de Brême (Allemagne), pour la préparation de ce rapport.

transports en commun. Du fait de leur densité moindre, à la fois en habitations et en infrastructures, les zones rurales connaissent des modèles de transports différents, caractérisés souvent par des trajets plus longs.

3. Or, l'automobile étant un élément essentiel des modes de vie actuels, et non plus un simple moyen de locomotion, le débat autour des questions de transport revêt souvent une dimension affective et politique très sensible. Nous observons souvent des solutions à court terme, qui proposent une densification des infrastructures routières et éludent la question plus vaste de la mobilité.

4. Par ailleurs, la route reste de loin le mode prédominant pour la circulation des biens. En raison de l'évolution des services ferroviaires dans la majorité des pays européens⁵, le transport intra-régional ferroviaire des marchandises ne joue aujourd'hui plus qu'un rôle secondaire. Dans certaines régions, il existe des possibilités de transport intra-régional par voie d'eau⁶, mais elles sont relativement limitées.

II. Empreinte carbone et mobilité post-fossile

5. En termes de CO₂, l'UE-27 a connu une réduction de 7,9 % des émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2005⁷ – contre une augmentation de 26 % pour le seul secteur des transports. En 2005, le secteur des transports représentait 22 % des émissions de gaz à effet de serre dans l'UE-27⁸. Il est attendu que dans le prolongement du Protocole de Kyoto, l'Europe prenne des engagements accrus de réduction des gaz à effet de serre d'ici à 2020 ; dans ce cas, le secteur des transports devra relever son objectif et améliorer sensiblement ses performances environnementales.

6. A l'échelle mondiale, le parc automobile compte aujourd'hui plus de 700 millions de véhicules dépendant presque exclusivement des carburants fossiles. Alors que pour le public, les émissions de CO₂ et d'autres gaz à effet de serre sont invisibles et apparaissent comme un enjeu abstrait, la limitation des carburants fossiles pourraient avoir des répercussions très concrètes et spectaculaires lorsque les lois du marché, de l'offre et de la demande, provoqueront une forte hausse des prix.

7. Il est unanimement reconnu que les ressources en carburants fossiles vont s'épuiser⁹. Par conséquent, plus le secteur des transports dépend de l'automobile pour les passagers et des camions pour le fret, plus l'économie et la société seront exposées lorsque le prix des carburants fossiles augmentera¹⁰. Il semble par conséquent opportun de préparer à l'après-pétrole le secteur des transports qui dépend aujourd'hui fortement des carburants fossiles.

8. Si l'utilisation des carburants de remplacement peut réduire la pollution, elle ne pourra pas régler les problèmes des transports. Aussi, est-il nécessaire de trouver des solutions susceptibles de nous affranchir de la dépendance vis-à-vis des carburants fossiles. La réduction des émissions de CO₂ doit être intégrée aux objectifs des politiques de transport afin d'en garantir l'approvisionnement énergétique ; la mobilité post-fossile doit ainsi devenir un axe majeur des stratégies relatives aux transports.

⁵ Par exemple, la suppression des liaisons ferroviaires avec les zones industrielles et la disparition du service ferroviaire régional de fret.

⁶ Les transports sur les canaux et rivières représentent 3 % de l'ensemble du transport de marchandises au sein de l'Union européenne ; bien que les grandes voies navigables n'existent que dans certaines parties de l'Europe, ce mode de transport recèle encore un potentiel considérable.

⁷ De 5 621 Mt d'équivalent CO₂ (1990) à 5 177 Mt d'équivalent CO₂ (2005).

⁸ Agence européenne de l'énergie, rapport n° 1/2008 de l'AEE, « Climate for a transport change », TERM 2007 : indicateurs de l'évolution des transports et de l'environnement dans l'Union européenne, Agence européenne de l'énergie, Copenhague, 2008.

⁹ Agence européenne de l'énergie, Rapport n° 1/2008 de l'AEE, p. 32.

¹⁰ Le « pic pétrolier » donne lieu à différents calculs. Le rapport Hirsch – réalisé pour le ministère américain de l'Énergie – présente les risques de dépendance vis-à-vis du pétrole : Robert L. Hirsch, « The Inevitable Peaking of World Oil Production », *The Atlantic Council of the US*, bulletin n° XVI/3, octobre 2005.

III. Améliorer la gestion spatiale des territoires pour un transport intra-régional efficace

a. Intégrer les politiques de transport, d'urbanisme, d'environnement et d'aménagement du territoire

9. La conception des politiques d'aménagement du territoire a pour conséquence une dépendance vis-à-vis de la voiture plus ou moins grande. La suburbanisation et l'étalement urbain, marqués par la dispersion des lieux de vie, de travail et de loisirs, ont abouti à la création de territoires peu propices aux transports en commun, à la marche et au vélo, mais favorisant au contraire une grande dépendance automobile¹¹.

10. Poursuivre cette tendance dominante des politiques d'utilisation du sol décentralisées et délocalisées du territoire (entre les zones résidentielles, de travail, de services publics et de loisirs) aurait pour conséquence inévitable d'accroître la circulation automobile. Le morcèlement territorial affaiblit le socle social et financier du centre des villes, ce qui entraîne une concentration des populations à faibles revenus sur certaines zones et, potentiellement, une spirale sociale négative avec une baisse du niveau des services publics et le recul des investissements privés.

11. Pour éviter ce risque, il convient de regrouper les différentes vocations des territoires. Il est par conséquent crucial de privilégier des axes bien desservis par les transports en commun, de préférence par le rail ou un service de bus de haute qualité, dotés de connexions intermodales permettant le relais avec d'autres modes de déplacement, tels que la marche ou le vélo (par des parking relais par exemple). Les nouveaux logements devraient être construits uniquement le long des principaux axes d'infrastructures pour les transports publics et l'approvisionnement en eau, en énergie et en autres ressources de base. Les différents modes de transport doivent être mieux connectés, afin de faciliter l'abandon du transport automobile individuel en faveur des transports publics, du vélo et de la marche à pied.

12. Le développement des zones périurbaines et rurales détermine également le degré de dépendance vis-à-vis de la voiture individuelle. Le principe de la « concentration décentralisée » le long des axes de transport en commun permet d'améliorer l'offre des services de transport à proximité des infrastructures sociales et, ici encore, favorise les déplacements intermodaux. Tous ces modes exigent un niveau minimal de densité et, par conséquent, un aménagement du territoire coordonné.

13. Dans les zones rurales, un aménagement réfléchi de l'offre des services privés et publics, dans le cadre d'un projet de territoire, permet de mettre en place des offres de mobilité innovantes et plus efficaces telles que le « bus à la demande » ou les taxis collectifs. Une politique de transport qui induirait l'abandon des zones rurales moins accessibles générerait à moyens termes un coût social, environnemental et paysager important. La forte corrélation entre la présence d'une agriculture viable et un niveau équitable de qualité de vie dans les zones rurales doit conduire à une politique de transport spécifique où les enjeux de la cohésion territoriale et de la réduction des pollutions sont également pris en compte.

14. En raison du déclin de l'industrie lourde dans certains pays européens, ainsi que de la conversion d'anciens sites militaires, de nouveaux espaces se trouvent disponibles près du centre des villes, ce qui permet d'y réintégrer des fonctions qui en étaient précédemment éloignées¹². Cette démarche a non seulement pour effet de contribuer à réduire la circulation automobile, mais aussi de renforcer l'assise économique des agglomérations et des conurbations.

15. On commence à observer, dans certaines villes, un afflux des jeunes professionnels et des familles avec enfants vers les quartiers bénéficiant d'un développement urbain attractif. Il est à noter que les aires urbaines de Stockholm, Amsterdam ou Copenhague, par exemple, ont fréquemment un haut niveau d'utilisation des transports en commun, du vélo et de la marche à pied.

¹¹ Rapport de l'Agence européenne pour l'environnement : « L'étalement urbain en Europe : un défi environnemental ignoré », 2006.

¹² Par exemple l'ancienne base militaire du quartier Vauban, à Fribourg, et le projet de réaménagement de Hafencity, à Hambourg.

b. Considérer les différentes dimensions de l'espace pour limiter la congestion

16. La qualité de l'environnement bâti dépend dans une large mesure de l'utilisation de l'espace public. L'espace est une ressource limitée et précieuse, qui doit être envisagée sous différents angles :

- ◆ *La dimension économique de l'espace* : La congestion de la circulation – dans les villes comme sur les routes régionales – réduit l'attractivité des villes en tant que centres administratifs et économiques. Les efforts et les coûts techniques requis pour créer de nouveaux espaces de transport (à la fois pour les déplacements et le stationnement automobiles) sont souvent prohibitifs. Des exemples tels que celui de Los Angeles montrent que la construction de nouvelles routes ne résout pas le problème de l'engorgement.
- ◆ *La dimension sociale de l'espace* : L'impossibilité d'avoir des activités physiques nuit au développement moteur des enfants¹³. Le manque d'espace de rencontre et de jeux pour les enfants dans les zones résidentielles urbaines est l'une des raisons citées fréquemment par les familles qui partent vivre en banlieue. Au contraire, si l'espace public urbain était de meilleure qualité, les familles préféreraient rester habiter en ville.
- ◆ *La dimension écologique* : Le taux élevé d'espaces fermés dans les zones urbaines influe sur le climat local. Bien que les espaces verts soient généralement appréciés, les propositions de conversion d'espaces de transport en espaces verts suscitent souvent des réactions d'incrédulité et d'indignation.

17. Les axes de transport motorisé ont souvent un impact négatif sur les espaces alentour, en raison de la pollution sonore et atmosphérique, du risque d'accident et du fait qu'ils constituent des obstacles physiques difficiles à traverser. Un couloir de transport peut présenter une menace pour une éventuelle utilisation sociale et/ou écologique de l'espace.

c. Favoriser un développement raisonné des infrastructures

18. L'engorgement routier est un problème grave. Comme de nombreux exemples en témoignent à travers le monde, construire de nouvelles infrastructures routières ne résout pas le problème. La Commission européenne estime que le coût de la congestion représentera 1 % du produit intérieur brut de l'Union européenne en 2010, alors même que bon nombre de régions périphériques sont mal connectées aux centres économiques.

19. La mise en place de nouvelles infrastructures de transport soulève aussi des interrogations, quant au coût élevé de leur création et de leur entretien, ainsi que sur leurs effets sur l'environnement et sur le tissu social. Aussi, toute décision concernant la création de nouvelles infrastructures de transport – de même que la suppression ou le changement des infrastructures existantes – requiert une évaluation globale des conséquences à long terme.

20. Il est intéressant d'observer différents clivages à l'échelle européenne : en Europe centrale et orientale, la propriété et l'utilisation de l'automobile continuent de progresser, tandis que son usage devrait se stabiliser dans la majorité des pays d'Europe occidentale. Il est intéressant d'observer que des villes et régions parmi les plus riches d'Europe (par exemple Copenhague et Amsterdam) ont un faible niveau de propriété automobile.

¹³ Voir « L'impact des transports sur la santé, en particulier celle des enfants », Contribution pour le Programme paneuropéen UNECE / OMS Transport, Santé & Environnement, OMS Europe et UNECE, 20.

IV. Développer une mobilité durable

a. Renforcer les transports collectifs

21. Les transports collectifs sont la clé de voûte de la mobilité dans les agglomérations urbaines et les conurbations. Ils ne peuvent remplir ce rôle qu'à condition d'être soutenus, tant sur le plan financier que politique. Or, un financement ponctuel pour une nouvelle infrastructure de transport public n'est pas suffisant. Il importe davantage qu'il y ait un engagement permanent à assurer l'entretien et le fonctionnement de l'infrastructure en place. Les pouvoirs publics de tous niveaux jouent un rôle vital, mais les entreprises doivent également contribuer au financement des transports publics, car elles en sont directement les bénéficiaires.

22. Plus encore que d'une aide financière, les transports publics ont besoin d'un soutien politique. En période de restrictions budgétaires croissantes, les pouvoirs publics nationaux, régionaux et locaux doivent clairement faire porter la priorité sur les transports publics. Ils doivent par conséquent veiller en permanence à ce que les transports publics soient efficaces, rentables et attractifs.

23. Ces actions doivent s'accompagner d'études périodiques sur la fréquence et la qualité du service fourni aux usagers par rapport au prix qu'ils paient.

b. Intégrer tous les modes de transport

24. L'un des enjeux pour les régions est de trouver un juste équilibre entre les transports en commun et individuels. La promotion des déplacements multimodaux (vélo + bus) et d'une meilleure intégration des différents modes de transport (des trains régionaux aux bus locaux) doit s'accompagner d'un renforcement des réseaux de chemin de fer et des transports en commun en site propre (TCSP). Cela implique de développer les connexions entre les bus et les autres modes de transport, d'aménager des parcs pour les vélos, d'animer les arrêts et leurs accès et de sécuriser les zones alentour.

25. Pour les cas où les trajets de longue distance sont inévitables, la qualité des véhicules et la durée des trajets – qui sont les facteurs le plus souvent pris en compte dans la planification des transports – ne sont que deux éléments d'une chaîne complexe. Un déplacement entre A et B peut nécessiter la combinaison de plusieurs modes de transport (vélo et train) ou d'opérateurs (train régional et bus local). Du point de vue du passager, la qualité de l'ensemble de la chaîne est importante. Cette chaîne inclut le déplacement vers le mode de transport en commun (souvent effectué à pied ou à vélo), la zone d'attente, la qualité et l'opportunité des informations fournies et, enfin, la possibilité de passer facilement d'un mode de transport au suivant. Ainsi, un système de billetterie intégrée peut réduire considérablement les obstacles, à la fois réels et perçus.

c. Favoriser les modes de transport non motorisés

26. La marche à pied est probablement le mode de transport le plus sous-estimé. A la fois bonne pour la santé, peu coûteuse et à la portée de tout un chacun ou presque, elle requiert une infrastructure minimale et représente, dans de nombreuses villes européennes, environ 20 % de l'ensemble des déplacements. Malgré tous ces avantages, beaucoup de pays n'intègrent même pas la marche à pied dans leurs statistiques sur les transports.

27. Le vélo, lui aussi, est souvent exclu des statistiques officielles sur les transports, bien qu'il représente dans certaines villes jusqu'à 40 % des déplacements urbains. Pourtant, ces villes prendraient une toute autre allure si la moitié seulement de ces déplacements s'effectuaient en voiture. Aux Pays-Bas, l'utilisation du vélo progresse, la distance totale atteignant jusqu'à 14 milliards de kilomètres parcourus en 2005 (une moyenne de 2,5 kilomètres par personne et par jour), soit une augmentation de 10 % par rapport à 2002¹⁴.

28. En moyenne, un citoyen de l'Union européenne effectue annuellement environ 500 trajets de moins de 5 kilomètres, ce qui offre une grande marge d'augmentation pour les déplacements à pied et à vélo.

¹⁴ AEE, « Climate for a transport change », rapport, p. 30.

29. La marche à pied et le vélo sont aussi importants en tant que moyen d'accès aux transports publics. En effet, la plupart des gens se rendent aux arrêts de bus ou de tram à pied, ce qui montre que le bon état des trottoirs et des passages pour piétons profite aux transports publics. Les relais vélo / transports en commun favorisent les trajets intermodaux à l'échelle régionale.

30. Pour les cyclistes comme pour les piétons, il est important de disposer de réseaux complets et de bonne qualité :

- des trottoirs de dimension et de revêtement convenables, des passages cloutés adéquats, un bon éclairage ;
- pour les cyclistes : des garages propres, sûrs et accessibles à leur domicile, sur le lieu de travail, dans les zones commerciales et en association avec d'autres formes de transport public. Les pistes cyclables et les voies piétonnes doivent être développées, et dans les villes même au détriment des chaussées et des places de stationnement réservées aux voitures.

d. Promouvoir la santé et la sécurité routière

31. Malgré les progrès techniques, rares sont les villes européennes qui satisfont aux normes de qualité de l'air, et les transports routiers sont responsables d'environ 70 % des émissions. Les principaux problèmes tiennent aux niveaux élevés de particules en suspension (PM) et de dioxyde d'azote (NO₂), qui sont très néfastes pour la santé. Les véhicules utilitaires lourds contribuent de manière disproportionnée à la pollution locale. Bien que les nouvelles normes des véhicules permettent un progrès dans certaines villes¹⁵, les bus et les véhicules de livraison (moins de 10 % des usagers de la route) contribuent à environ 50 % du niveau de concentration en NO₂.

32. L'obésité et le surpoids – liés à un manque d'exercice physique – deviennent un problème croissant de santé. En Allemagne, selon certaines estimations, jusqu'à 17 % des jours de congé de maladie sont dus à des pathologies liées à un manque d'exercice physique¹⁶ ; à Londres, une étude a montré qu'en remplaçant 10 % des déplacements en voiture par des trajets à vélo ou à pied, 100 décès prématurés et 1 000 hospitalisations pourraient être évités chaque année¹⁷.

33. La sécurité, tant réelle que perçue, est une préoccupation majeure pour les usagers des transports non motorisés. Les piétons et les cyclistes comptent en effet parmi les groupes les plus exposés aux accidents de la circulation. La sécurité peut être améliorée au moyen de mesures « matérielles » (infrastructures) et « immatérielles » (comportements). Des modèles d'infrastructures tels que la modération de la circulation et l'espace partagé¹⁸ peuvent favoriser la réduction de la vitesse du transport motorisé et améliorer la sécurité. Comme les exemples d'Amsterdam et de Copenhague l'ont montré, une combinaison des mesures matérielles et immatérielles encourage un plus grand nombre de personnes à se déplacer à vélo ou à pied. Lorsque l'utilisation du vélo est multipliée par deux, le risque par cycliste diminue de 34 %¹⁹. Ainsi, l'augmentation du nombre de cyclistes engendre un cercle vertueux d'avantages pour la santé et la sécurité.

34. L'Organisation mondiale de la santé appelle à prendre en compte le concept de « mobilité adaptée aux besoins des enfants » dans les politiques des transports et les politiques connexes, ainsi que dans la planification des infrastructures et des établissements humains. L'OMS note que ceci pourrait

¹⁵ En 2006, la ville de Brême s'est dotée d'autobus diesel satisfaisant aux normes européennes d'émission les plus ambitieuses (EEV : Enhanced Environmental Vehicle). Bien que seulement 40 des 230 bus de Brême aient été remplacés, les émissions de particules et de NO₂ pour l'ensemble du parc avait déjà diminué de moitié en 2007.

¹⁶ Thomas Wessinghage, « Gesundes Gehen – Gehen für die Gesundheit », in Reader *Fußgängerfreundliche Verkehrs- und Stadtplanung*, Verkehrsministerium Baden-Württemberg (Ministère des Transports du Bade-Wurtemberg).

¹⁷ « Transport for London and the Implications for Health », Soderland N., Ferguson, K. McCarthy, M. (199) in Vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain, EC COM (2004) 60 final.

¹⁸ L'espace partagé est un concept d'aménagement de la circulation basé sur la suppression des séparations traditionnelles entre les véhicules motorisés et les piétons et autres usagers de la route, ainsi que la suppression des dispositifs habituels de gestion de la priorité routière tels que les bordures de trottoirs, les lignes, les signes et les panneaux. Cette démarche part du principe que la sécurité routière sera améliorée si les usagers se voient contraints d'évoluer dans des espaces partagés à des vitesses adéquates et en tenant compte des autres usagers de l'espace.

¹⁹ Règle de croissance de Jacobsen, in AEE, « Climate for a transport change », rapport, p. 30.

être facilité « en se fixant des objectifs concernant plus particulièrement les enfants, par exemple la réduction du nombre d'accidents de la circulation ou l'accroissement de l'activité physique²⁰ ».

e. Limiter les émissions polluantes et le bruit

35. Les nouveaux véhicules respectant les normes d'émissions récentes peuvent améliorer sensiblement la qualité de l'air urbain, ainsi en atteste l'exemple de la ville de Brême qui a été la première ville européenne à se doter d'autobus au diesel satisfaisant aux normes EEV (Enhanced Environmental Vehicle), norme la plus ambitieuse en Europe en la matière²¹.

36. Une autre solution réside dans la mise en place de « zones à faibles émissions » / « zones environnementales », où l'accès des véhicules anciens et polluants est limité. Il existe déjà de nombreuses zones de ce type en Europe, mais pas de norme d'accès uniforme. Une harmonisation de l'étiquetage des véhicules contribuerait à faciliter l'accès pour le commerce et le tourisme international.

37. Avec la pollution atmosphérique, le problème des nuisances sonores liées à la circulation se pose, tant dans les zones urbaines que rurales, aux abords des couloirs de transport lorsque les niveaux de bruit dus au transport par route, par rail ou par air sont excessifs. Des solutions administratives telles que les limites sonores nocturnes sont importantes mais, de même que les objectifs de limitation des émissions, elles ne peuvent porter leurs fruits qu'à condition d'être appliquées au niveau régional, puisque les effets néfastes de l'utilisation de la voiture ne s'arrêtent pas aux frontières politiques.

f. Encourager les solutions innovantes répondant au défi d'une population vieillissante

38. Associée à une réduction de l'offre en termes d'infrastructures et de services (commerces, services sociaux, etc.), l'évolution démographique devient un problème important, en particulier dans les zones rurales. La mise en place d'infrastructures et de services de transport suffisants pour répondre aux besoins des personnes âgées, en termes de santé notamment, devient alors un enjeu de politique sociale.

39. Le transport à la demande et des solutions à petite échelle (« bus citoyens », services de microbus, « dolmus » de Turquie, taxis collectifs, services à la carte) peuvent constituer des solutions pour les zones à faible densité de population.

g. Soutenir les solutions alternatives limitant l'usage et la propriété d'un véhicule individuel

40. L'espace urbain étant limité, l'un des enjeux est de proposer des alternatives à la propriété automobile. L'auto-partage, un service moderne qui réduit la dépendance vis-à-vis de la propriété automobile, élargit l'éventail des modes de transport durables. Des véhicules sont accessibles sur demande 24 heures sur 24 dans des stations décentralisées, au moyen d'une carte à puce et d'un code PIN. La « voiture à la demande » est une alternative possible à la propriété automobile. L'auto-partage est complémentaire de l'usage des transports publics et du vélo.

41. Les expériences actuelles montrent que l'auto-partage a des effets environnementaux positifs : les auto-partageurs conduisent moins et utilisent davantage le vélo et les transports en commun ; de plus, les véhicules en auto-partage sont de grande qualité. Les auto-partageurs réduisent ainsi leurs émissions de CO₂ en moyenne de 200-290 kilogrammes par an²². Les 5 000 auto-partageurs de Brême ont remplacé environ 1 000 voitures particulières, ce qui a libéré de l'espace urbain pour des usages plus judicieux que le stationnement.

²⁰ OMS (Organisation mondiale de la santé), Programme paneuropéen Transport, Santé & Environnement, the PEP, OMS Europe et UNECE, « L'impact des transports sur la santé, en particulier celle des enfants », Contribution à l'UNECE – p. 9.

²¹ Cf. note de bas de page n°12

²² Evaluation sur l'auto-partage, Schlussbericht, rapport pour l'Agence fédérale suisse de l'énergie (Bundesamt für Energie BFE), Lucerne (CH), 2006.

42. En transposant à l'UE-25 la densité actuelle de l'auto-partage en Suisse²³, nous pourrions avoir 4 millions de personnes partageant 100 000 voitures disponibles dans 50 000 stations d'auto-partage. Les résultats potentiels sont les suivants :

- une réduction d'environ 850 000 tonnes de CO₂ par an ;
- le remplacement de 500 000 voitures particulières par cinq fois moins de voitures partagées ;
- la reconquête de plus de 2 500 hectares d'espace urbain, auparavant dédiés au stationnement, pour les espaces verts ou les voies piétonnes et cyclables ;
- un usage accru des transports en commun, de la marche à pied et du vélo (avec tous les effets bénéfiques que cela comporte pour la santé).

43. Pourtant, même en Allemagne, où l'on trouve le plus grand nombre d'utilisateurs de l'auto-partage en Europe, 19 % seulement de la population connaît ce service. En tant que ressource encore relativement inexploitée, l'auto-partage offre un immense potentiel pour la reconquête de l'espace public urbain en vue d'améliorer la qualité de vie.

h. Encourager le transport de fret par rail ou par voie d'eau

44. Au sein de l'Union européenne (UE-25), le volume des transports a connu une hausse globale, tant pour le fret (+28 %) que pour les passagers (+ 18 %) durant la période 1995-2004. Si cette tendance se poursuit, le transport du fret augmentera de 50 % au cours de la période 2000-2020. Le transport routier est prédominant dans l'UE : 44 % pour le fret et environ 85 % pour les personnes (en nombre total de kilomètres parcourus)²⁴ – contre environ 10 % et 6 %, respectivement, pour les transports par chemin de fer. Cependant, parmi les principales tendances structurelles relevées, le transport ferroviaire du fret a cessé son relatif déclin depuis 2001 et connaît un certain regain dans plusieurs Etats membres de l'Union européenne. Les transports par voie d'eau représentent seulement 3 % de l'ensemble du transport de marchandises au sein de l'Union européenne ; bien que les grandes voies navigables n'existent que dans certaines parties de l'Europe, ce mode de transport recèle encore un potentiel considérable.

45. Les prévisions pour la période 2000-2020 indiquent une croissance annuelle moyenne du PIB de 2,1 % (52 % pour l'ensemble de la période). Pour s'orienter vers des modes plus durables (en particulier le rail) et pour réduire le changement climatique, la pollution, le bruit et la dépendance vis-à-vis des carburants fossiles, une attention bien plus grande doit être accordée à la planification de stratégies de transport durable concernant le fret, notamment le rail, les voies navigables et les plateformes intermodales.

i. Rééquilibrer le financement des différents modes de transport

46. Le financement des transports est d'une part insuffisant en termes de ressources, et d'autre part inégalement réparti. En outre, la concentration des fonds publics sur des projets d'infrastructures routières a pour effet d'encourager la circulation automobile individuelle. En règle générale, les transports publics dépendent plus largement, pour leur financement, des crédits d'exploitation, et tendent à être négligés.

47. Les coûts indirects (sociaux et environnementaux) des voitures particulières sont rarement pris en compte et ne sont pas comptabilisés dans la contribution financière des individus au système de transports (selon le principe du pollueur payeur). Par conséquent, les choix politiques concernant les dépenses publiques pour les transports reposent sur des hypothèses erronées et des évaluations inexactes des coûts, de sorte que l'allocation des ressources est faussée et favorise un type de développement plus propre à décourager qu'à encourager une meilleure organisation des transports intra-régionaux.

²³ La Suisse compte aujourd'hui plus de 85 000 utilisateurs de l'auto-partage, sur une population de 7,5 millions d'habitants. En comparaison, l'UE-25 compte environ 450 millions d'habitants.

²⁴ Voir l'examen à mi-parcours du Livre blanc sur les transports publié en 2001 par la Commission européenne : « Mobilité durable pour notre continent » [SEC (2006) 768].

48. Les modes de transport durables (la marche à pied, le vélo, les transports en commun, les réseaux ferroviaires) doivent bénéficier d'un soutien financier plus grand. Une meilleure prise en compte des coûts indirects des transports contribuera à justifier cette redéfinition des priorités d'investissements.

49. On observe dans de nombreux pays européens un défaut d'entretien des infrastructures de transport. Souvent, cette situation est liée à une croissance disproportionnée des volumes transportés (en particulier par les véhicules de fret). L'Allemagne, qui possède un vaste réseau d'autoroutes, consacre plus de la moitié de son budget autoroutier à leur entretien.

50. Pour les camions de plus de 12 tonnes circulant sur les autoroutes allemandes, la tarification routière dépend de la catégorie d'émission. Les camions à faibles émissions (norme actuelle Euro V) paient moins que les catégories à émissions moyennes (Euro III et IV), tandis que les véhicules à émissions élevées (Euro II et moins) paient davantage. Grâce à cette différenciation, obtenue par des moyens purement commerciaux, les camions de catégorie Euro V occupent aujourd'hui une part importante du marché.

51. L'expérience de taxation menée à Stockholm, Londres et Rome pour lutter contre les encombrements – avec restriction d'accès et taxation des usagers – est intéressante, mais elle n'est pas généralisable. En effet, les villes plus petites dont la circulation converge moins vers le centre risquent de voir leur activité économique détournée vers la périphérie, ce qui tendrait à accroître plutôt qu'à diminuer le transport routier et la dépendance automobile.

V. Conclusion

52. Nous devons établir pour le secteur des transports de nouveaux objectifs axés sur le changement climatique, la sécurité énergétique, l'environnement, la santé, l'inclusion sociale, la cohésion sociale et territoriale. Une approche consiste à dissocier croissance économique et volume des déplacements. Sur l'exemple du secteur de l'énergie, le secteur des transports peut aussi prendre des mesures pour améliorer l'efficacité du système existant, plutôt que de continuer de l'étendre. Ce choix conduira à développer les services intermodaux, à lutter contre l'encombrement et à renforcer la sécurité sur nos routes.

53. Il n'existe pas de solution miracle pour le développement des transports durables et intégrés. Des mesures à court et à long terme sont nécessaires, et impliquent une approche complexe et intégrée de différentes politiques publiques incluant l'aménagement de l'espace et l'urbanisme, les politiques de logement et de transport ainsi que des mesures éducatives et économiques, et ce à tous les niveaux (local, régional, national et européen).

54. Les solutions doivent porter aussi bien sur les infrastructures et les services techniques (« matériels ») que sur des aspects comportementaux (« immatériels »). Le rôle des facteurs « immatériels », tels que l'image des divers modes de transport dans l'opinion publique, ne doit pas être sous-estimé.

55. L'organisation du transport intra-régional de voyageurs est essentielle pour un développement durable et équilibré des agglomérations urbaines, de leurs conurbations et des régions. Cependant, les modèles existants en matière d'aménagement urbain / régional et de planification des transports révèlent un manque d'intégration et de cohérence.

56. Les ressources financières sont limitées et inégalement réparties entre les différents modes de transport et les priorités politiques. Du fait de l'augmentation probable du prix des carburants fossiles, une forte dépendance vis-à-vis de la voiture individuelle pour le transport des personnes et vis-à-vis des camions pour celui des marchandises présente un risque élevé de vulnérabilité économique et sociale.

57. Dans toute l'Europe, les villes et les régions sont confrontées à des problèmes structurels similaires en matière de transport durable. Le recours à l'échange d'information et de bonnes pratiques dans d'autres régions européennes permettra de tirer parti des expériences fructueuses. La Commission européenne propose des outils divers pour favoriser les échanges au sein de l'Union européenne et au-delà²⁵.

58. Organiser une mobilité durable constitue un défi que les autorités régionales se doivent de relever de manière déterminée. Elles doivent pour ce faire développer une politique renouvelée de la mobilité basée sur la complémentarité des différents modes de transports, privilégiant le transport public et les modes de déplacements à faible émission de carbone et limitant la dépendance vis-à-vis des carburants fossiles. C'est notamment en favorisant une image positive des modes durables qu'elles parviendront à créer une nouvelle culture de la mobilité qui favorise le développement équilibré et efficace de leur territoire.

²⁵ L'initiative CIVITAS et le réseau CATALIST sont dédiés à l'échange d'expérience sur le transport urbain propre. (www.civitas.eu)