



## Bulletin de l'Observatoire des Politiques et Stratégies de Transport en Europe

### De la diversité des politiques de transport en Europe et de leurs effets

#### Éditorial

La notion de **politique des transports**, pour être couramment utilisée, est relativement complexe. Par cette expression, on désigne l'ensemble des **orientations** définies par la puissance publique pour gérer et faire évoluer le système de transport et des **mesures et moyens** pour les mettre en œuvre. Les objectifs poursuivis relèvent de préoccupations diverses : droit au transport pour les citoyens, développement économique, aménagement du territoire, sécurité et sûreté, préservation de l'environnement, etc. Ces préoccupations touchent à des aspects primordiaux du fonctionnement social. Par delà ses aspects sectoriels et techniques, une politique des transports relève de **choix de société**.

Considérée dans son ensemble, une politique des transports se compose de multiples éléments. Elle est la somme de décisions prises à des moments différents, dans des contextes différents, pour des motifs différents et, au terme d'une sorte de sédimentation, mérite le nom de **millefeuille**. La complexité de cet ensemble résulte de plusieurs facteurs : grand nombre de composantes du système de transport lui-même ; grand nombre de décideurs et parties prenantes, en particulier dans les pays décentralisés ; accumulation de décisions de long et de court terme. Ainsi, la décision de créer une infrastructure nouvelle portera ses effets pendant plusieurs dizaines d'années, alors qu'une modification marginale de la fiscalité peut répondre à un souci conjoncturel. En outre, la politique des transports d'un gouvernement s'inscrit dans une politique économique plus large, en particulier en matière fiscale et budgétaire.

Quant au fond, cet ensemble n'est pas sans contradictions car, visant à piloter un domaine très large, une politique des transports est une somme de compromis entre objectifs désirables mais partiellement incompatibles : augmentation de la mobilité et diminution de la consommation d'énergie, amélioration des conditions de travail dans le transport et baisse du coût du transport, etc. C'est un « **policy mix** » aux dosages parfois subtils.

Une autre cause d'opacité voire d'incohérence, ainsi que d'écarts entre les pays, est le (trop) fréquent décalage entre les orientations affichées et les moyens engagés, c'est-à-dire **l'effectivité des décisions** prises. Du constat de cette complexité il ne faut cependant pas tirer une conclusion sceptique selon laquelle les politiques des transports seraient impuissantes. Dans leur diversité, elles aboutissent à des situations très diverses, comme on va le voir.

Au-delà d'une liste de mots clefs désormais utilisés partout (mobilité durable, réduction de la congestion, intermodalité, transport « intelligent », etc.), plusieurs lignes de clivage entre pays observés ressortent des contributions recueillies par l'OPSTE :

- quant au **contenu**, les différences sont nettes relativement à la place donnée à la répartition des flux entre modes pour soutenir les solutions alternatives et complémentaires à la route, à l'ouverture des marchés des transports, à la vigueur de la transition énergétique, au pari sur le high tech non seulement comme composante du transport mais comme composante industrielle exportatrice de l'économie nationale.

- les **questions institutionnelles** sont évidemment importantes dans un exercice éminemment politique. Elles sont parfois comme telles un problème clef, notamment quand le fonctionnement d'un pays fédéral n'est pas harmonieux. Partout, la répartition des compétences en matière de mobilité entre niveau central et niveau décentralisé est souvent réévaluée et modifie le jeu des acteurs.
- la **démarche** conduisant à une formulation politique peut se réclamer d'une plus ou moins grande scientificité, sur une expertise fixant un spectre d'horizons possibles parmi lesquels les responsables politiques sont appelés à choisir. Une démarche « bottom up » plus politique consiste à recueillir les avis et propositions des acteurs, susceptibles de nourrir un projet politique.
- un clivage important, d'un pays à l'autre mais aussi d'un gouvernement à l'autre dans un même pays, est le caractère **déclaratif** ou plus **impératif** des orientations : par exemple, les orientations générales sont-elles accompagnées d'un échéancier de réalisation des investissements (projets nouveaux et entretien du patrimoine) avec les financements correspondants ?

Il n'est alors pas étonnant qu'à l'intérieur même de l'Europe, dans des pays d'un niveau de développement socioéconomique proche et relevant d'une manière ou d'une autre de la démocratie parlementaire (et, pour les membres de l'Union, engagés par la même politique commune des transports), les structures et performances des systèmes de transport soient si différentes, comme notre Observatoire l'a souvent noté. Ces différences résultent largement des décisions politiques qui se sont accumulées au fil des ans (ce que les économistes appellent la « dépendance du chemin »).

On parle souvent des vertus de la circulation des « bonnes pratiques », et celles-ci sont nombreuses en Europe. Mais la circulation des « mauvaises pratiques » est également fort instructive...

#### Michel Savy

Professeur émérite à l'université de Paris Est (École d'Urbanisme de Paris, Ecole des Ponts-ParisTech)  
Directeur de l'OPSTE

#### SOMMAIRE

Editorial.....	1
De la diversité des politiques de transports en Europe et de leurs effets .....	2 à 6



## ● Belgique

La **Belgique** est un pays **fédéral** composé de quatre régions compétentes pour l'aménagement de leur territoire et pour la mobilité. Seule la société de chemin de fer historique SNCB et l'aéroport de Zaventem restent de compétence fédérale.

Si, dans ces circonstances, la démarche d'ensemble manque parfois de cohérence, les stratégies développées ici et là sont finalement assez semblables. Il existe un **comité de concertation des ministres de la mobilité** des trois principales régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles), sans référence à l'État central. Le droit de la route est coordonné entre régions, avec participation de l'État (par exemple, le contrôle technique des véhicules est fédéral et les normes sont les mêmes partout).

Les orientations politiques sont des prises de position qu'un gouvernement suivant peut modifier, mais les questions de fond demeurent. Le pays se caractérise par un **peuplement dense** et une situation au croisement de multiples **flux européens**. Les permis de construire relèvent des communes, ce qui favorise l'étalement urbain. La **congestion** des réseaux de transport est le problème majeur, en particulier autour des agglomérations de Bruxelles, Liège et Anvers. En réponse à la congestion, une taxation kilométrique des poids lourds sur les autoroutes a été mise en place, avec l'accord des trois régions (qui toutes ont besoin d'argent). La taxation de la circulation des voitures particulières, envisagée, n'est pas encore en place. La réflexion est plus avancée en Flandre, mais intéresse aussi la Wallonie et Bruxelles...

Il y a également des **conflits entre régions**. Alors que Bruxelles est submergée par les flux des navetteurs, les voies n'y sont pas élargies et la région souhaite l'installation de bus en site propre. En revanche la Flandre souhaite élargir le boulevard périphérique (le ring).

La **Région wallonne** affiche des orientations favorables aux modes doux et aux transports collectifs, mais les moyens mis en place restent faibles (à l'inverse des pistes cyclables et parkings à vélos réalisés du côté flamand). L'accent est mis sur la coordination entre modes et sur la multimodalité. La ponctualité du fer devrait être améliorée, et l'accent revient à l'entretien du patrimoine ferroviaire et peu aux investissements nouveaux.

En termes d'urbanisme, on souhaite davantage concentrer la localisation des activités et favoriser le retour des commerces vers les centres villes. On souhaite aussi mieux organiser la mobilité des salariés des entreprises avec les Plans de déplacement d'entreprise (PDE), encourager le covoiturage en mettant à disposition des parkings et des voies réservées. La distribution de gaz naturel comprimé, carburant moins polluant que le gazole, est souhaitée. La région demande aussi le renforcement de la desserte ferrée et la proposition du niveau fédéral lui semble à cet égard insuffisante. Des discussions doivent s'engager, dont les conclusions légales sont encore incertaines.

La question du financement du RER de Bruxelles, dont une part sort du territoire de Bruxelles Capitale, n'est toujours pas réglée du fait des dissensions entre régions et des réticences de certaines communes affectées. Le projet est lancé depuis 2003 et on envisage son achèvement pour 2030 ! Enfin, la Wallonie est favorable au projet de canal à grand gabarit Seine Nord Europe : elle a déjà débuté les travaux d'élargissement

de l'Escaut dans la région de Tournai et est sur le point de commencer les travaux sur la Lys.

La **Région Bruxelles Capitale** (qui se compose de 19 communes collaborant modérément...) est soumise aux flux des navetteurs venant des zones qui l'entourent (où ils paient leurs impôts). Elle veut améliorer les conditions de vie de ses habitants avec l'aménagement de zones piétonnes ainsi que de basse émission et à vitesse réduite. Pour les automobiles et les camionnettes (véhicules utilitaires légers : VUL), les véhicules diesel aux normes Euro 0 et Euro 1 sont interdits à partir de 2018, la norme Euro 5 devrait être exigée à partir de 2025 ; des mesures semblables sont prévues aussi pour les voitures à essence. Des contrôles seront effectués par caméras. La Région est toutefois en désaccord fréquent avec sa périphérie flamande, et le métro reste ainsi limité à son territoire administratif. Enfin, la Région soutient l'activité du port fluvial de Bruxelles.

La **Région flamande** compte des ports maritimes importants (Zeebrugge et Anvers) et s'assure de la desserte de leur hinterland, par la route, la voie d'eau et le chemin de fer, vers la France l'Allemagne et au-delà. La Région est favorable au projet de canal Seine Nord Europe et en tient compte dans ses travaux sur les voies navigables, notamment sur la Lys ; elle surélève les ponts pour permettre le passage des barges portant des conteneurs. Le soutien à la voie d'eau passe aussi par un programme d'amélioration des murs de quai sur les voies navigables, et l'aide à l'implantation d'entreprises sur la voie d'eau (le long du canal Albert, etc.) : par exemple, le centre de distribution européen de Nike. La Flandre développe un réseau de pistes cyclables interurbaines. Elle montre par ailleurs les mêmes préoccupations que les autres régions en matière de qualité de service des transports pour ses habitants, de développement du numérique et de télétravail, etc.

## ● Espagne

Le gouvernement formé en **Espagne** en 2016 a présenté au Congrès des Députés puis au Sénat une « **feuille de route** » pour la politique des transports des quatre années suivantes. Ce document politique revendique pour objectifs fondamentaux la **structuration du territoire**, la **cohésion sociale** et l'**égalité des chances**. Ces objectifs se précisent en dix lignes stratégiques :

- stratégie logistique pour conforter le rôle de l'Espagne comme plate-forme logistique du sud de l'Europe pour les trafics intercontinentaux,
- cohésion sociale et structuration territoriale : entretien des routes, modernisation des voies ferrées, soutien économique des obligations de service public,
- sécurité routière et sûreté,
- mobilité urbaine : plan national en direction des agglomérations,
- intermodalité pour les voyageurs et pour les marchandises,
- organisation urbaine (lien entre politique du logement et transport),
- mobilité durable, décarbonation du transport,



- innovation pour l'infrastructure et l'environnement urbain, avec un programme d'action centré sur le numérique,
- planification des infrastructures (thème complexe impliquant à la fois le Congrès et le Sénat, les communautés autonomes, les opérateurs et la société civile),
- internationalisation de l'ensemble des entreprises du secteur (construction, exploitation, concession, matériel roulant, etc.).

La question de l'**affectation des financements d'investissement** reste toutefois dominante. En mars 2017, le gouvernement a annoncé un **plan ferroviaire pour la Catalogne et l'axe méditerranéen** doté de 4 milliards d'euros en 4 ans. S'y est ajouté, en juillet de la même année, un **plan extraordinaire d'investissement routier** de 5 milliards d'euros en 4 ans financé selon des formules de PPP (partenariat public-privé) et des prêts européens, où l'État garantit la rémunération des investissements pour une période de 30 ans. Il s'agit en particulier de **remettre à niveau les autoroutes de « première génération »** construites pendant les années 1980. Cette démarche politique, sans expertise prospective préalable (l'extension du réseau à grande vitesse se poursuit, malgré une fréquentation limitée des lignes déjà réalisées), continue de favoriser le développement des grandes entreprises du secteur et leur expansion internationale. Cette politique soulève aussi des **débats quant à la répartition géographique des projets entre les régions** et quant à leurs effets centralisateurs ou décentralisateurs.

## ● France

Depuis les élections de 2017, la France vit dans un **contexte politique nouveau** caractérisé par le discours réformateur et pro-européen du nouveau président de la République. Le gouvernement comprend, dans un souci affiché de pragmatisme et d'efficacité, plusieurs ministres « techniques » issus du secteur professionnel de leur compétence. C'est le cas de la ministre des Transports.

Les orientations de la politique des transports avaient été annoncées, dès la campagne électorale, par le nouveau président. L'ambition est de donner à cette politique un récit plus cohérent, sous le signe de la réforme et de la rupture avec les pratiques antérieures. La priorité est mise sur la **transition énergétique** dans les transports, les **nouveaux usages** de mobilité permis par les nouvelles techniques de l'information, la **remise en état du réseau** d'infrastructures et non son extension, l'attention portée aux **transports « de la vie quotidienne »**.

En outre, et avant d'envisager les contenus de cette politique, était soulignée l'opportunité d'un large débat sur les problèmes du système de mobilité et leurs solutions. L'objectif de ces « **Assises de la mobilité** » qui ont occupé le dernier trimestre de l'année 2017 était d'intégrer les éléments constructifs issus de la consultation dans une nouvelle loi cadre (**Loi d'orientation des mobilités** : LOM) comprenant un volet de **programmation pluriannuelle** des investissements, avec une liste de projets assortis des financements nécessaires.

Les orientations des lois issues du « Grenelle de l'environnement » de 2009 et 2010, qui comportaient notamment la construction de 2 000 km de nouvelles lignes à

grande vitesse (LGV), sont caduques. Déjà, lors de la mandature précédente, une commission « Mobilité 21 » avait été chargée de hiérarchiser les projets, trop nombreux et non finançables, du projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) découlant du Grenelle. Un nouveau « **Conseil d'orientation des investissements** » est aujourd'hui chargé d'actualiser la liste des projets les plus pertinents, pour étendre mais surtout pour décongestionner et moderniser le réseau, en prolongeant la méthode et la démarche de Mobilité 21 (et avec le même président, Philippe Duron, par ailleurs président du think tank TDIE : Transport, développement, intermodalité et environnement). Des divers grands projets en attente, ne devrait pour l'heure être retenue que la liaison ferrée entre Lyon et Turin, qui fait l'objet d'un traité international entre les deux pays et est fortement subventionnée par l'Union européenne. Le financement du canal Seine Nord Europe n'est pas encore bouclé et passerait par une garantie des régions ; la liaison LGV entre Bordeaux et Toulouse est en débat.

Reportée d'année en année, la définition d'un **modèle économique viable pour la SNCF** fait l'objet d'une mission confiée à un ancien PDG d'Air France, M. Jean-Cyril Spinetta. Il est chargé de proposer les grands axes de développement du groupe ferroviaire (quant à la gestion de l'infrastructure par SNCF Réseau et aux services régionaux, inter-cités et à grande vitesse par SNCF Mobilités). Deux questions cruciales sont en outre à l'ordre du jour : la préparation de l'ouverture à la concurrence des marchés intérieurs de voyageurs décidée avec le « quatrième paquet » ferroviaire européen et le traitement de la dette du groupe, qui atteint quelque 44 milliards d'euros et continue d'augmenter. Par ailleurs, SNCF Mobilités entend devenir un opérateur multimodal (par exemple avec les cars interurbains Ouibus) en intégrant de bout en bout les chaînes de déplacement des voyageurs, avec des alliances avec des acteurs du domaine numérique.

Dans un « **Plan climat** » couvrant l'ensemble des secteurs, le ministre de la Transition écologique et solidaire a prescrit l'arrêt de la **vente de véhicules routiers** thermiques neufs à partir de 2040. Cette date pourrait être plus précoce dans certaines villes comme Paris.

Du côté de l'industrie du matériel de transport, on note plusieurs fusions entre firmes européennes, encouragées par les responsables politiques : rapprochement d'Alstom et Siemens pour le ferroviaire et de STX et Fincantieri dans les chantiers navals de Saint Nazaire. Dans le même temps, le président de la République est directement intervenu sur les questions du dumping social et fiscal (par l'intermédiaire du cabotage et du détachement de travailleurs) dans le transport routier de marchandises en Europe.

Les **compétences en matière de transport et mobilité** sont à nouveau en cours de redistribution au niveau central et au niveau décentralisé. Après les lois NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République) et Mapam (Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles en France), les régions et les métropoles deviennent les chefs de file des transports (AOM : autorité organisatrice des mobilités), respectivement à l'échelle des régions (dont le nombre a été ramené de 22 à 13) et des principales agglomérations. L'architecture institutionnelle de l'Île de France, spécifique et particulièrement complexe, est en cours de révision et les compétences en matière de transport en sont un des principaux enjeux. Certaines régions demandent la relance d'une contribution à l'usage des infrastructures (alors que le projet d'« écotaxe » nationale a été abandonné en 2014 et que le gouvernement recherche des



recettes fiscales mieux ciblées que la hausse uniforme de 4 centimes par litre de gazole instaurée pour remédier à cet abandon). D'autres régions affichent leur désir d'ouvrir le plus vite possible une part des services ferroviaires régionaux à la concurrence, etc.

Le projet de nouvel aéroport de Notre Dame des Landes, remplaçant l'aéroport actuel de Nantes situé à 5 km du centre ville, a été abandonné après des années de procédures, de polémiques et d'hésitations politiques. La grande majorité des collectivités territoriales était favorable au projet et un referendum avait été officiellement organisé, dont les résultats étaient également favorables. On peut penser qu'a fortement pesé dans la décision gouvernementale le risque de graves violences soulevé par les occupants de la « ZAD » (zone à défendre) si le projet était retenu et qu'il fallait en évacuer le périmètre.

En 2016, le gouvernement de l'époque publiait un document programmatique (dont le ministre de l'Économie, aujourd'hui président de la République, était signataire) intitulé : **France Logistique 2025**, Une stratégie nationale pour la logistique. Les orientations de ce document (parmi lesquelles la mise en place d'un **dispositif d'observation de la logistique et de ses performances** auquel l'OPSTE ne saurait être indifférent), devraient être reprises dans la Loi d'orientation des mobilités en préparation.

## ● Grèce

La politique des transports en **Grèce** est guidée par une **stratégie nationale**, en fonction de laquelle sont planifiées les infrastructures (en tenant compte des modes de financement possibles et des impacts attendus) et les autres mesures touchant au fonctionnement du système.

Pour autant, s'agit-il de satisfaire les **besoins actuels** ou des **ambitions à plus long terme** ? Les préoccupations sont nécessairement multiples : place du pays dans les réseaux internationaux, attractivité et compétitivité de l'industrie des transports et de l'économie tout entière, qualité de service pour les utilisateurs, réduction des externalités négatives, etc. Ces préoccupations générales doivent se concrétiser dans des objectifs et des projets précis, organisés selon un ordre de priorité explicite.

Le cadre général est le **Plan national des transports pour la Grèce**, qui a été élaboré en 1993 (sauf pour les études des autoroutes, plus récentes). Un nouveau plan est en cours d'élaboration, financé avec le soutien de la Banque européenne d'investissement (BEI). Ce nouveau plan devra tenir compte des effets de la crise économique sur la mobilité, de la hausse considérable des flux touristiques, des investissements importants récemment effectués (notamment par l'armateur chinois Cosco au port du Pirée et avec la mise en concession de treize aéroports auprès de l'entreprise allemande spécialisée Fraport).

Les orientations décidées dans la période actuelle procèdent d'un ajustement entre préconisations européennes et nationales, initiatives top down et bottom up, de manière officielle ou plus implicite, etc. A ce niveau de généralité, leur liste reprend les mots clés en vogue à l'échelle internationale : intermodalité, mobilité durable, lutte contre la congestion, « verdissement » des transports, préservation de l'environnement, implication du secteur privé, logistique urbaine, etc.

Les orientations s'inscrivant dans les **préconisations européennes** portent sur le Plan de travail du coordinateur européen pour le corridor Orient – Méditerranée orientale (Orient East Med Work Plan of the European Coordinator), les autoroutes de la mer et leur mise en œuvre, l'application du règlement pour le développement des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T), dans l'esprit 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).

Les **orientations nationales** portent le renforcement du système portuaire, l'usage de carburants alternatifs, l'optimisation des chaînes logistiques, l'utilisation des systèmes d'information pour un transport « intelligent ».

L'ensemble se répartit selon les modes de transport. Pour le **chemin de fer**, les objectifs sont l'introduction du système européen de gestion du trafic ferroviaire ERTMS, l'adoption du gabarit européen de 1,435 m, la réduction du bruit du matériel roulant et de l'infrastructure, le développement de l'interopérabilité, la sécurité des passages à niveau, les liaisons avec les ports et la construction des chaînons manquants européens. Le renforcement de l'infrastructure ferroviaire doit ainsi porter sur la liaison avec la Bulgarie pour aménager le corridor Orient-Méditerranée orientale, sur l'achèvement de la liaison à grande vitesse entre Athènes et Thessalonique et sur la modernisation de la liaison traditionnelle entre Athènes et Patras.

Pour la **route**, la réduction du nombre d'accidents, l'utilisation de la technologie de l'information pour la gestion multimodale du trafic et des systèmes intégrés de communication et de paiement, la promotion du transport à bas carbone, la construction de parkings sûrs, la limitation de la congestion.

En matière **portuaire et maritime**, il convient de développer les autoroutes de la mer, de mettre en place le Vessel Traffic Monitoring & Information System (VTMIS de l'Agence européenne de sécurité maritime), l'usage de carburants moins polluants, le développement des capacités pour desservir les hinterlands. Le pari du gouvernement est la vente du port de Salonique, après celui du Pirée, avec l'espoir de traiter le flux de transit pour créer de la valeur et de l'emploi. La desserte maritime interne du pays et de ses divers archipels pourrait être réorganisée (avec un hub central en mer Égée ?).

Dans le domaine **aéroportuaire**, il faut augmenter la capacité d'accueil pour répondre aux besoins croissants du tourisme, de soutenir la mise en place d'un ciel unique européen pour la navigation aérienne et le projet SESAR (Single European Sky Air Traffic Management Research), de renforcer les liaisons avec les autres modes de transport et de limiter les atteintes à l'environnement du transport aérien.

Le **document politique de référence** réunissant ces objectifs est le Cadre stratégique pour les investissements en transport 2014-2025. Lui est associé une Évaluation stratégique de l'environnement. Les priorités portent sur le réseau transeuropéen de transport (le réseau-noyau et le réseau complet), l'amélioration de la connectivité et le renforcement des nœuds des réseaux, le renforcement des relations entre la Grèce et les pays voisins. Il existe aussi un Plan directeur de la Banque européenne d'investissement à plus long terme, établi sur des bases techniques plus solides et plus récentes.

Les **objectifs et atouts stratégiques** sous-jacents à cette politique sont, pour les passagers, le développement du tourisme. Pour le fret, la valorisation de la position de la Grèce,



porte du sud-est de l'Europe, située sur la « route de la soie » maritime, disposant de la première marine marchande au monde, appartenant à l'Union européenne qui développe les réseaux transeuropéens. On espère que les progrès attendus en matière de transport auront un effet sur la ré-industrialisation du pays et la relance des exportations.

Enfin, chaque municipalité est tenue d'élaborer un plan de mobilité durable, s'inscrivant dans un urbanisme durable, portant sur les mouvements de personnes et sur la logistique urbaine. Mais le passage des documents de planification à l'action sur le terrain s'avère modeste à ce jour.

En conclusion, les objectifs de politique des transports couvrent un champ très large. Ils sont davantage juxtaposés qu'intégrés dans une vision à long terme désignant les priorités parmi les nombreux projets évoqués.

## ● Pologne

La politique des transports en **Pologne** se comprend en envisageant le contexte **politique, économique** et social qui a marqué les décisions prises depuis l'abandon du système socialiste. Le pays a connu au fil des récentes années une croissance économique supérieure à celle de la moyenne de l'Union européenne, avec une croissance simultanée de la demande de transport. Cette demande de **mobilité** s'est répartie de manière très différenciée entre les divers modes de transport (fer, route, etc.).

Quand, lors de la transition vers l'économie de marché, il s'est agi de lutter contre le chômage, la création d'entreprises de transport routier de voyageurs et de marchandises a été encouragée et a permis la création de 500 000 emplois. Aujourd'hui, avec l'apparition d'une pénurie de conducteurs en Pologne, on commence à faire appel aux conducteurs des pays proches (Ukraine, Biélorussie, etc.).

Le **commerce extérieur** s'est réorienté vers l'Union Européenne (Allemagne en tête) et le transport international de fret a permis et accompagné cette mutation. On a constaté à la fois une baisse du transport maritime et une hausse du transport routier. Aujourd'hui, le transport maritime repart à la hausse, l'armateur Maersk touche régulièrement le port de Gdansk où le trafic atteint 1,5 million d'EVP (conteneurs « équivalent vingt pieds ») par an.

La mobilité des personnes a été bouleversée par l'explosion de l'**accès à l'automobile** individuelle, au-delà même des prévisions. Les bus régionaux qui assuraient naguère la couverture fine du pays sont en crise et 20 % des villages ne sont plus desservis, tandis que les villes connaissent une forte congestion routière, augmentée par la tendance à l'étalement urbain inducteur de trafic supplémentaire. En termes de sécurité, la baisse du nombre d'accidents routiers s'est arrêtée depuis deux ans et on compte environ 3 000 morts par an.

L'économie polonaise connaît une forte présence de **capitaux étrangers** (qui représenteraient 60 % de l'économie), notamment dans le transport et la logistique. On constate une tension économique-politique avec d'autres pays de l'Union Européenne, sur fond de disparité de salaires d'un pays à l'autre (avec les questions de travailleur détaché qui s'y attachent et, dans le transport, la question du cabotage). Le ministère « défend les intérêts polonais » mais les écarts sont très forts et la convergence avec les autres pays est lente,

d'autant que les pratiques de salaire en liquide sont fréquentes et résultent, à terme, dans des retraites très faibles.

Quant aux investissements en **infrastructures**, l'État tend à en laisser la charge aux provinces (voïvodies) qui sont actives pour améliorer leur réseau routier.

On observe par ailleurs une **modernisation** du matériel roulant, surtout dans le secteur ferroviaire, et le pays compte aujourd'hui trois industriels compétents pour produire des tramways et trains régionaux modernes, alors que l'on relance l'activité des TER.

La **prise de conscience écologiste** est relativement tardive en Pologne mais effective, avec l'acceptation des exigences liées. En particulier, les villes sont polluées et l'on convient que le transport en est une des causes.

Pour construire une **doctrine** de politique de transport, la Pologne ne disposait d'**aucun modèle disponible et transposable**. Dès 1995, un premier document d'orientation proposait de limiter les décisions au niveau central et de privatiser de larges pans du dispositif, surtout dans les chemins de fer. Il fallut de nombreuses réécritures avant l'acceptation par le gouvernement, en 2005, d'un document qui fait encore référence, après l'adhésion à l'Union européenne. Une difficulté de fond, toujours d'actualité, touche à l'équilibre entre l'écologie et le fonctionnement économique du système. Il est posé que la politique vise à améliorer les performances des transports, le développement durable, la qualité de vie des citoyens, le développement économique et l'aménagement du territoire et des régions. Il établit des principes d'action en faisant le lien entre politique nationale et politique commune des transports européenne (PCT).

Un nouveau document, « Stratégie des transports 2020 », a été publié en 2013, même si aucune loi n'oblige à réactualiser périodiquement les politiques de transport. Préalablement, une loi portant sur le développement du pays, en 2006, désignait neuf secteurs prioritaires, dont le transport. Elle préconisait une amélioration de l'accessibilité, de la cohésion, de la sécurité et de l'efficacité des transports, à divers niveaux institutionnels.

Le gouvernement actuel a l'intention de réécrire ce document, estimant que l'action publique n'est pas très efficace dans ses formes actuelles. Dans la perspective d'un « **développement responsable** », incluant les questions sociales à côté des questions environnementales, treize projets particuliers sont désignés, parmi lesquels un grand aéroport (d'une capacité de 70 millions de voyageurs) au centre du pays.

## ● Suisse

Le fait que la **Suisse** se distingue par une forte **utilisation du rail** (dont l'activité a augmenté de 42 % depuis 1995) résulte d'une **volonté politique** constante. Pour autant, la route joue un rôle important et indispensable. La route est financée par les communes et la confédération, le rail par la confédération. Aujourd'hui, la congestion touche à la fois le réseau routier et le réseau ferroviaire à l'heure de pointe. Un fonds particulier a été instauré pour financer le rail jusqu'en 2030.

Le **système politique** comporte un gouvernement restreint de sept conseillers fédéraux élus par le Parlement fédéral. Une caractéristique majeure est la consultation directe et régulière du peuple par référendum (« **votation** »), pour recueillir l'avis des citoyens sur un programme voté par le parlement. Il existe



aussi des votations d'initiative populaire, y compris contre la volonté du gouvernement fédéral. On note aussi l'influence d'associations diverses, en particulier sur des questions de mobilité.

La démarche pour établir la politique suisse des transports se caractérise par l'accent sur les **nouvelles technologies** (comme dans l'ensemble de l'économie du pays) et par un souci de **vision à long terme** pour anticiper autant que possible sur les évolutions de la demande de mobilité et les moyens les plus efficaces d'y répondre. Le Conseil fédéral a ainsi publié quatre scénarios prospectifs, à l'horizon 2030, pour éclairer l'évolution du monde et ses impacts sur la Suisse. On distingue ainsi un scénario « Plein gaz » (les affaires publiques sont gérées au fil de l'eau et l'économie mondiale reste centrée sur l'Océan atlantique), la « Route de la soie » (dominé par l'émergence de l'Asie) et deux scénarios intermédiaires. Sont ainsi désignés dangers et opportunités pour le pays, sous l'angle politique, économique, social, technologique, écologique et juridique, avec comme préoccupation la prospérité, la cohésion et la sécurité.

En ce qui concerne la prospérité, il convient de voir à long terme et de préserver la marge de manœuvre des générations futures (en matière d'endettement des institutions par exemple), d'assurer aux entreprises un environnement économique optimal (dont le transport fait partie), de contribuer à l'ordre économique mondial (fondé sur le libre échange), de conserver une importance primordiale aux relations avec l'Union européenne, de faire de la formation, de la recherche et de l'innovation des priorités stratégiques.

Un effort de **financement des infrastructures** est nécessaire pour absorber la demande croissante (du fait à la fois de la démographie et des évolutions de la mobilité), surtout sur le chemin de fer. Une réforme du transport régional de voyageurs est à l'étude, ainsi que l'instauration d'une vignette autoroutière électronique, conçue comme un vecteur de modernisation du système. L'avenir du pays se pense en effet en termes de « société de l'information ».

Les préoccupations **d'environnement** englobent l'utilisation rationnelle du sol, un approvisionnement énergétique durable et l'adéquation entre système de transport et territoire. Il convient ainsi de déclencher un resserrement de l'urbanisation (à l'inverse de l'étalement actuel), en cohérence avec une amélioration des services de transport. Pour l'énergie, la décision a été prise de sortir graduellement du nucléaire.

Le document *Stratégie de développement durable 2016-2019* inclut le transport et traite tout à la fois de l'évolution de la consommation et de la production, des développements de l'urbanisation et de la mobilité et des besoins en infrastructures. Pour ce qui touche l'énergie et le climat, il préconise la mobilité électrique et les carburants alternatifs. La question des territoires est ici centrale. L'urbanisation devrait s'organiser en un réseau polycentrique, préférant la densification de l'usage des sols, préservant les terres cultivables et le paysage, contrairement au mitage actuel. Les infrastructures elles-mêmes doivent être durables, les modes actifs sont favorables à la santé. Pour le fret, le transport combiné et interconnecté associe la route et le rail, chaque mode dans son domaine de compétence, avec des financements liés.

Dans un souci d'anticipation et d'accent sur les nouvelles technologies, le Cadre d'orientation 2040 vise à l'efficacité du système, dans toutes ses dimensions. Les mobilités sont un des champs privilégiés d'innovation, notamment par le mode

roucier qui est en pleine mutation. La politique suisse doit en outre être conçue dans son intégration internationale (européenne et mondiale). La desserte de base du territoire sera garantie (mais des discussions politiques intenses sont engagées quant à la possible fermeture de lignes ferrées locales). De manière générale, il convient de bien utiliser et moderniser les équipements existants avant d'investir dans des installations nouvelles. La sécurité doit demeurer une préoccupation primordiale. Les usagers doivent conserver la liberté du choix de leurs moyens de transport (transports collectifs ou voiture particulière).

La mise en œuvre d'une telle stratégie doit prendre en compte les **conflits d'objectifs** et les **incertitudes**, le hiatus entre territoires d'action fonctionnels et territoires institutionnels, etc. Sur cette base, sera établi un **scénario de référence** ordonnant les décisions à venir.

Cette synthèse s'appuie sur les contributions de :

- Michel **Beuthe**,  
Facultés Universitaires Catholiques de Mons
- Antoine **Beyer**, IFSTTAR,  
Université de Cergy-Pontoise
- Vincent **Bourquin**,  
Haute Ecole d'Ingénieurs et d'Architectes de Fribourg
- Jan **Burnewicz**,  
Université de Gdansk
- Rafael **Giménez Capdevila**,  
Société Catalane de Géographie, Barcelone
- Seraphin **Kapros**, Université de la mer Egée,

*Les écrits des experts de l'OPSTE n'engagent que leurs auteurs.*

Observatoire des politiques et des stratégies  
de transport en Europe  
MTES/SEEIDD/MA  
Tour Séquoia  
92055 LA DEFENSE CEDEX  
Directeur de la publication : Pr Michel Savy