

# DÉBAT

▶ **LA POLITIQUE EUROPÉENNE DES TRANSPORTS :  
DE PLUS EN PLUS INTÉGRÉE, TRANSVERSALE...  
CENTRALE ?**

**Philippe Duron et Louis Nègre**

Coprésidents de TDIE

▶ **LES MOBILITÉS À L'HEURE DE LA SOBRIÉTÉ: VERS UN  
CHANGEMENT DE PARADIGME?**

**Yves Crozet**

Professeur émérite à Sciences Po Lyon

▶ **AVENIR DES TRANSPORTS EN EUROPE: LES EMPLOIS  
ET LES MÉTIERS**

**Michel Savy**

Professeur émérite à l'École d'urbanisme de Paris et à  
l'École des Ponts

▶ **REPORT MODAL ET DÉCARBONATION: AMBITIONS  
ET LIMITES**

**Yves Crozet**

Professeur émérite à Sciences Po Lyon

▶ **LES SERVICES PUBLICS DANS L'UNION EUROPÉENNE**

**Patrick Faucheur**

## LA POLITIQUE EUROPÉENNE DES TRANSPORTS : DE PLUS EN PLUS INTÉGRÉE, TRANSVERSALE... CENTRALE ?

PHILIPPE DURON ET LOUIS NÈGRE

Coprésidents de TDIE

© iStock

**L**es transports appartiennent au registre des compétences partagées entre l'Union et ses États membres. Dans le mandat européen 2019-2024 qui s'achève, la politique européenne des transports semble avoir pris une nouvelle dimension. Elle s'incarne toujours dans les leviers sectoriels bien identifiés (articulation entre réseaux matériels d'infrastructures et réseaux de services dans leurs diverses dimensions techniques, économiques ou sociales). Elle appelle toujours des efforts pour améliorer la sécurité et l'efficacité économique des systèmes dans le contexte du marché unique et des harmonisations techniques et sociales; elle doit continuer d'améliorer les droits des passagers. Cependant, elle est aussi devenue un enjeu structurant des politiques énergétiques et industrielles. L'objectif de la décarbonation des transports interroge ainsi certains fondamentaux de l'Union européenne (concurrence libre et non faussée, ouverture aux échanges mondiaux) au moment où les règles du commerce international sont battues en brèche et contournées par les stratégies protectionnistes des États-Unis ou de dumping commercial de la Chine par exemple.

La loi climat et résilience et le *Green Deal* ont fait entrer la politique européenne des transports dans une dynamique plus transversale, où l'Union européenne cherche une voie pour assurer la décarbonation et la garantie d'une liberté fondamentale qui est au cœur du projet européen: la mobilité. Les transports feront-ils pour autant spontanément l'objet d'une analyse, de propositions, de débats argumentés entre les listes candidates? Celles-ci accepteront-elles de déployer l'énergie et le temps requis pour intégrer la complexité des questions et leviers d'une politique estimée encore comme technique, appartenant au registre des nécessités? Cette liberté fondamentale de circulation est-elle considérée comme acquise, quelles qu'en soient les « externalités », au point de ne pas avoir à s'en préoccuper? Au contraire, est-elle si fondamentale qu'on travaille encore plus attentivement à sa mise en œuvre et à sa garantie, c'est-à-dire à sa décarbonation volontariste, raisonnée, planifiée – et à quel prix?

Alors que le projet européen suscite en outre des débats sur son opportunité comme sur les modalités de sa mise en œuvre, la question de sa compréhension et de son acceptation par les citoyens est devenue majeure. Derrière la technicité des mesures prises par l'Union européenne pour la décarbonation des transports, comment rendre compte des objectifs et des progrès, partager la charge des efforts demandés aux

citoyens, aux consommateurs et aux entreprises, légitimer leurs conséquences sur les modes de vie? Comment faire adhérer les citoyens européens à la nécessaire décarbonation des transports, répondre aux doutes et aux inquiétudes qui se font jour depuis plusieurs mois, maintenir l'ambition et assurer sa réalisation dans les délais?

### QU'ATTENDONS-NOUS DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DES TRANSPORTS ?

Les débats politiques préparatoires aux scrutins électoraux sont l'occasion de faire le point sur la manière avec laquelle les candidats à un mandat identifient des besoins d'orientation politique et leur proposent des perspectives, des réponses. Après une première initiative prise en 2019, le Conseil scientifique de TDIE a renouvelé l'exercice pour interpellier les candidats à l'élection européenne du 9 juin 2024. Le questionnaire à 18 entrées est précédé d'un dossier de synthèse des principaux faits, chiffres et enjeux qui peuvent éclairer le travail politique de définition et présentation d'objectifs, de cibles et de propositions<sup>1</sup>.

Pour préparer ce questionnaire, le Conseil scientifique a identifié plusieurs questions thématiques qui légitimaient un travail de synthèse et de mise en perspective. Les notes de travail préparées à cette occasion ont ainsi porté sur des sujets classiques de la politique des transports, afin d'actualiser faits, chiffres et état des réglementations. Certaines ont été l'occasion d'ouvrir des réflexions à développer pour l'avenir, en écho à l'évolution des enjeux de la politique des transports (énergie et industrie notamment, formation et métiers du transport).

Nous avons le plaisir de vous en proposer quatre à lire à travers le dossier qui suit. Elles sont représentatives de la diversité des points que le Conseil scientifique aborde à l'occasion de la préparation de ces démarches de participation aux débats démocratiques.

Nous remercions *TI&M* d'y accorder intérêt et attention, et de contribuer ainsi au débat en partageant des questionnements de nature différente. Nous remercions vivement et chaleureusement les membres du Conseil scientifique de TDIE pour la qualité de leurs contributions et leur engagement intellectuel dans la réflexion au service de systèmes de transports, mobilité et logistique, durables et soutenables. Bonne lecture! ■

#### NOTES

1. Le dossier est accessible en ligne : <https://tdie.eu/wp-content/uploads/2024/04/Questionnaire-TDIE-aux-candidats-election-europeenne-9-juin-2024.pdf>

## LES MOBILITÉS À L'HEURE DE LA SOBRIÉTÉ : VERS UN CHANGEMENT DE PARADIGME ?



© iStock

**YVES CROZET**  
Professeur émérite  
à Sciences Po Lyon

La notion de sobriété s'est imposée dans les médias à l'automne 2022 alors que la France et beaucoup de pays européens se trouvaient sous la menace d'une pénurie énergétique : gaz, pétrole, mais aussi électricité. En déclarant à cette occasion « nous vivons la fin de l'abondance », le président de la République s'est fait lanceur d'alerte, mais dans un sens restreint. La sobriété était alors une réponse à la pénurie et concernait exclusivement l'énergie. Aujourd'hui, une certaine abondance énergétique est revenue comme en témoigne la baisse des prix sur les marchés du gaz, du pétrole et de l'électricité. Pourtant, dans tous les pays d'Europe, la question de la sobriété énergétique reste cruciale.

**E**n France, comme l'a rappelé l'Académie des technologies<sup>1</sup>, même avec l'électricité nucléaire, la sobriété est indispensable pour respecter nos engagements climatiques. Une affirmation qui concerne aussi le secteur des transports puisqu'il est celui qui rencontre le plus de difficultés à réduire ses émissions de gaz à effet de serre. Il est donc nécessaire de comprendre les fondements de cette difficulté et les raisons pour lesquelles elle débouche sur un impératif de sobriété, fruit paradoxal de l'abondance, de cette « Ère de l'opulence » décrite par J. K. Galbraith en 1958<sup>2</sup>.

### LA MOBILITÉ ET LES LIMITES DU « TOUJOURS PLUS » ?

En matière de mobilités, les politiques publiques ont longtemps été guidées par l'idée qu'il fallait réduire les entraves aux déplacements. Pour cela, de nombreuses infrastructures ont été construites ou modernisées, des services de transport de plus en plus performants ont été développés (métro, TGV, avion...) et leur prix relatif a eu tendance à diminuer. La même tendance à la baisse des coûts a été observée pour le transport

#### NOTES

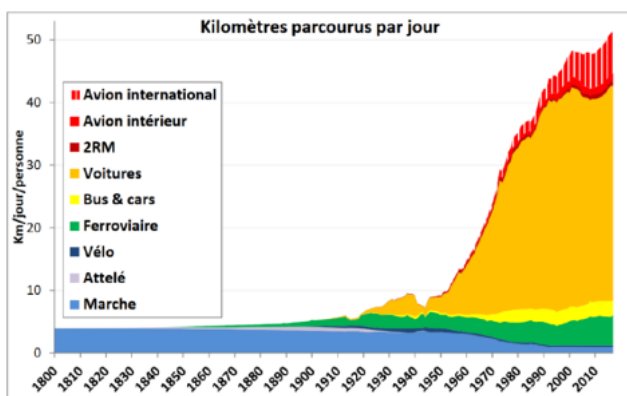
1. [https://www.academie-technologies.fr/wp-content/uploads/2023/06/20230622\\_sobriete\\_materies\\_a\\_penser\\_AT.pdf](https://www.academie-technologies.fr/wp-content/uploads/2023/06/20230622_sobriete_materies_a_penser_AT.pdf)
2. J. K. Galbraith, *The Affluent Society*, 1958, paru en français sous le titre « L'Ère de l'opulence ».

individuel en automobile. Dans tous les pays européens, la part modale de la voiture particulière est proche et souvent supérieure à 80 % des trafics domestiques mesurés en voyageurs-km.

## LES FONDEMENTS DE L'«HYPER-MOBILITÉ»<sup>3</sup>?

En même temps qu'elle se taillait la part du lion, la voiture individuelle s'est démocratisée. Dans de nombreux pays, il y a plus de 600 automobiles pour 1 000 habitants. La distance moyenne franchie chaque année en voiture par chaque habitant ne progresse plus depuis vingt ans. Néanmoins, l'accroissement de la taille du parc automobile fait que le trafic routier augmente encore. De ce fait, le ferroviaire, même s'il a connu aussi un rapide développement (en Europe, + 45 % depuis le début des années 1990), n'a pu améliorer significativement sa part de marché. C'est par contre le cas pour le transport aérien. Lorsque l'on prend en compte le trafic international, comme dans la figure 1, chaque Français parcourt plus de 50 km par jour, dont environ 15 % en avion, plus de deux fois plus qu'en train. L'origine de cette «hyper-mobilité» réside dans une double accélération.

- ▶ Celle de la vitesse moyenne de déplacement d'une part, qui a progressé par substitution des modes rapides (train, voiture, avion) aux modes lents (cheval, marche, vélo). Un phénomène qui se poursuit avec la part croissante des trafics assurés par la grande vitesse ferroviaire et l'aérien.
- ▶ Celle du pouvoir d'acheter de la mobilité d'autre part, que l'on appelle la «vitesse économique». Son accroissement résulte de la hausse tendancielle des revenus et de la baisse des prix relatifs des transports, notamment du fait du progrès technique. Ainsi, en 1980, un salarié payé au Smic devait travailler 140 heures pour acquérir un billet AR de Paris à New York. C'est trois fois moins aujourd'hui.



Source : Bigo, 2020. *Les transports face au défi de la transition énergétique*. Thèse de doctorat. p. 184

Figure 1 : Distance parcourue par jour et par habitant en France

La tendance est la même dans tous les pays d'Europe. La part du transport aérien est même beaucoup plus forte dans les pays les plus riches. Ainsi, en prenant en compte les déplacements internationaux, les Suisses

et les Suédois parcourent chaque année presque autant de kilomètres en avion qu'en voiture (près de 10 000 km). Partout, comme on le voit ci-dessous, la part modale de la voiture particulière est très élevée, y compris aux Pays-Bas où l'importante pratique du vélo réduit la part des transports collectifs, mais pas celle de l'automobile.

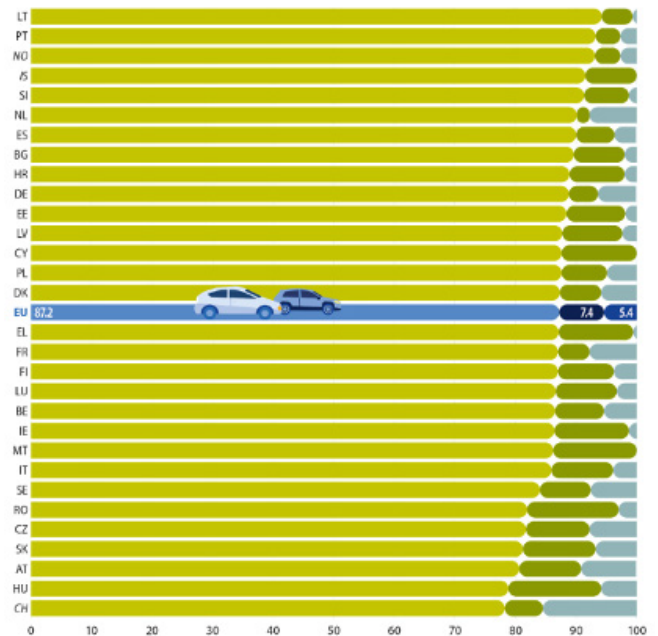


Figure 2 : La part modale de l'automobile dans les pays d'Europe en 2020  
Source : Key figures on European Transport, Eurostat, 2022 edition, p. 13.  
Anis : voiture particulière/vert : car, autobus et trolley/bleu : train.

## LE CAS EMBLÉMATIQUE DES LIMITATIONS DE VITESSE

Cette explosion des mobilités a provoqué des effets négatifs. Les accidents, le bruit, la pollution sont depuis longtemps désignés comme des coûts externes qui doivent être réduits. Mais comment faire ? La réponse la plus emblématique à cette question a été apportée dans le domaine de la sécurité routière. Les accidents de la route provoquaient au début des années 1970 une véritable hécatombe : plus de 17 000 morts par an.

“ Sur tous les types de voirie, la vitesse moyenne des véhicules a diminué au cours des dernières décennies. ”

Les mesures prises pour y remédier ont été réglementaires et relèvent d'une première forme de sobriété : les limitations de vitesse. Des vitesses maximales ont été définies pour différentes parties du réseau. La baisse de la vitesse autorisée s'est accompagnée d'actions visant à rendre les voiries plus sûres, mais aussi plus contraignantes pour les automobilistes (ronds-points, ralentisseurs, restrictions d'usage...). Comme en témoigne la figure 3, sur tous les types de voirie, la vitesse moyenne des véhicules a diminué au cours des dernières décennies.

3. Y. Crozet, 2016, «Hyper-mobilité et politiques publiques: changer d'époque?» *Economica*, 190 p.

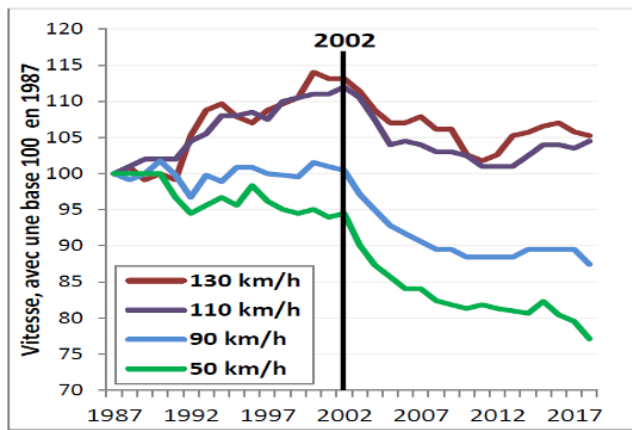


Figure 3 : Évolution des vitesses moyennes en France

Ces choix publics sont critiqués, car ils réduisent notre liberté. Ils sont pourtant justifiés, car leurs effets bénéfiques sont patents (5 fois moins de morts sur les routes en cinquante ans alors que le trafic a quintuplé !). Les réductions de vitesse sont même utilisées aujourd'hui pour limiter le bruit, la pollution et même les émissions de CO<sub>2</sub>.

Les tendances sont les mêmes dans tous les pays d'Europe (figure 4). La sécurité routière s'est beaucoup améliorée depuis le début du siècle. Le nombre de décès par million d'habitants est désormais inférieur à 50 dans l'UE. La France ne se trouvant d'ailleurs pas parmi les meilleurs élèves que sont la Suède et le Danemark. D'une certaine façon, la sobriété imposée en matière de vitesse routière a ouvert la voie à une réflexion plus large sur les limites que la collectivité doit instaurer pour ne pas voir se multiplier les coûts externes. Une question qui est traitée aujourd'hui dans une perspective plus englobante, celle du changement climatique, mais aussi de la protection de la biodiversité.

## DE L'EFFICIENCE À LA SOBRIÉTÉ: UN DÉLICAT CHANGEMENT DE PARADIGME

Le thème de la sobriété est largement débattu en France, mais ce n'est pas le cas dans les autres pays européens. Une publication de l'Observatoire des transports en Europe (OPSTE) a montré cette particularité française dont témoigne le fait que dans plusieurs langues, le terme même de sobriété est difficile à traduire<sup>4</sup>. En anglais, existe pourtant le vocable *sufficiency*, utilisé récemment dans le rapport du GIEC. Son intérêt est qu'il se distingue de l'efficacité (*efficiency*). Or, passer d'*efficiency* à *sufficiency* aide à bien comprendre en quoi les engagements climatiques nous conduisent à un changement de paradigme.

Depuis des décennies, l'efficacité est au cœur de la dynamique économique et de l'amélioration des

Victimes d'accidents de la route dans l'Union européenne

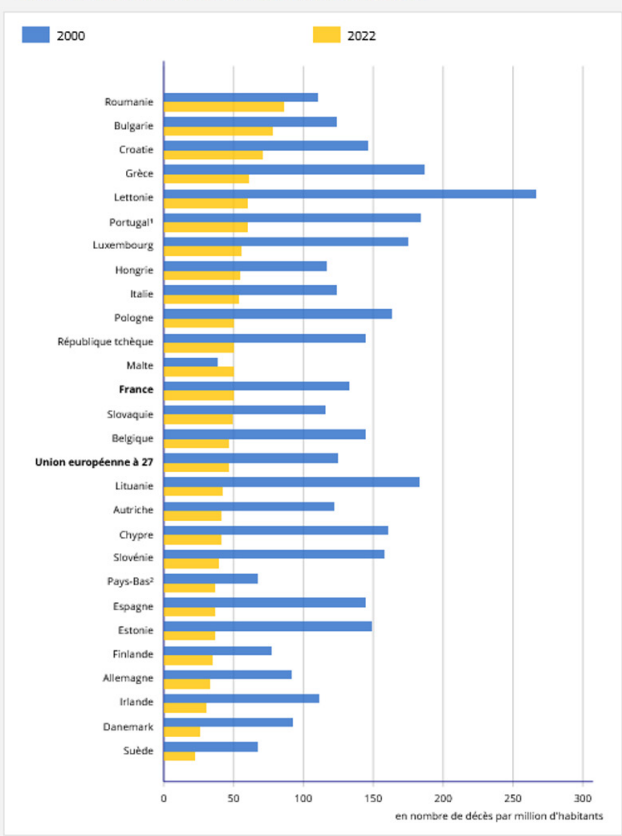


Figure 4 : Nombre de décès sur les routes par million d'habitants source : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2387005#graphique-figure1>

niveaux de vie. Face aux effets externes négatifs de la croissance économique en général et des mobilités en particulier, la première réponse a donc été d'améliorer l'efficacité notamment à travers les économies d'énergie ou le remplacement des carburants fossiles par des énergies renouvelables. Ces mesures ont eu une réelle efficacité qu'illustre la baisse des quantités de CO<sub>2</sub> émises par unité de PIB. Mais comme ce dernier continue sa progression, la baisse des émissions est trop lente, notamment dans le champ des transports. Faut-il alors passer du « toujours plus » au « toujours moins » ? Entrer dans une logique de décroissance ? La réponse ne va pas de soi et dépend de l'ampleur que doit prendre la sobriété.

## ENTRE PHILOSOPHIE MORALE ET PHILOSOPHIE POLITIQUE

L'économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), Éloi Laurent, interrogé par le CESE dans le cadre d'un avis sur la sobriété<sup>5</sup> adopté en 2023, propose de distinguer trois approches de cette dernière :

- **La sobriété « frugalité »** liée aux principes aristotéliens. Aristote propose de comprendre l'économie comme une discipline de la sobriété : satisfaire les besoins humains essentiels dans un environnement contraint.

### NOTES

- « Sobriété des transports : quelles traductions en Europe ? » Bulletin #7 de l'OPSTE, janvier 2023 - <https://tdie.eu/sobriete-des-transports-quelles-traductions-en-europe/>
- « Quelles politiques pour favoriser l'évolution de la société vers la sobriété ? », Avis du Conseil économique, social et environnemental, Albert Ritzenthaler (rapporteur), janvier 2023, p. 14. [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2023/2023\\_01\\_evolution\\_societe\\_sobriete.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2023/2023_01_evolution_societe_sobriete.pdf)

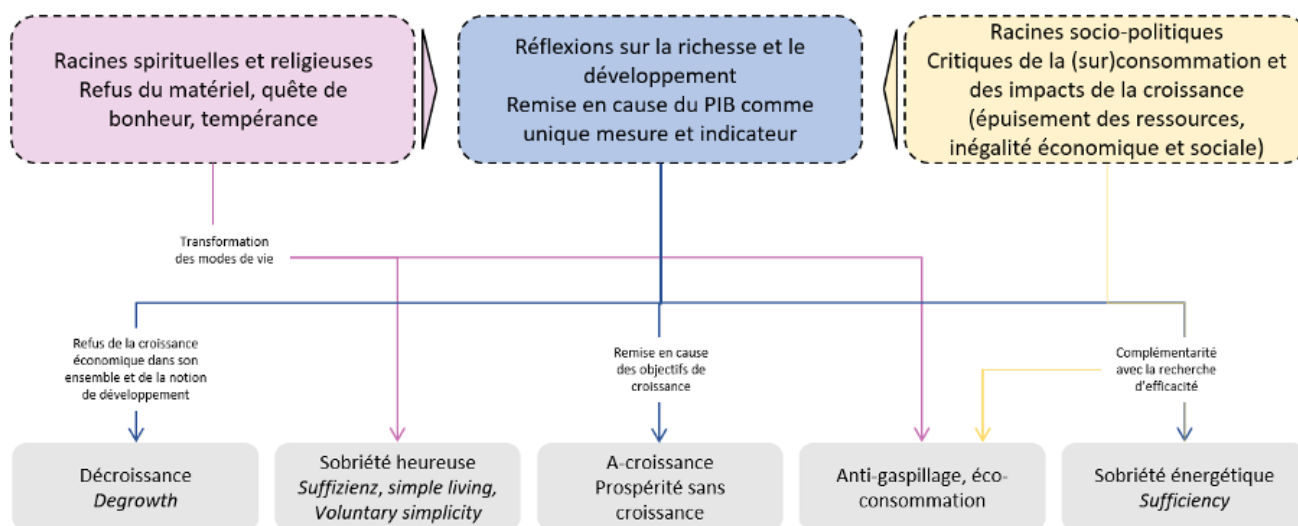


Figure 5 : La sobriété, fondements et implications. Source : Ademe

- ▶ **La sobriété « modération »** : qui correspond à la réduction de la consommation d'énergie et des ressources comme cela a été proposé en France en 2022.
- ▶ **La sobriété « partage »** fondée sur des principes de justice sociale. Si les limites planétaires imposent de limiter la demande, alors se pose la question de la justice sociale.

La notion de sobriété n'est donc pas univoque. Elle renvoie à des visions du monde aussi différentes que les implications qui en découlent. Ce que résume la figure 5 proposée en 2019 par l'Ademe dans une étude intitulée « Panorama sur la notion de sobriété. Définitions, mises en œuvre, enjeux ».<sup>6</sup>

Les distinctions ci-dessus peuvent être considérées comme un glissement d'une approche inspirée par la philosophie morale à des analyses qui relèvent de la philosophie politique.

- ▶ Dans le premier cas, ce sont les individus qui sont appelés à une certaine frugalité qualifiée d'« heureuse », car elle est un signe de sagesse, de supériorité du spirituel sur le matériel.
- ▶ Dans le second cas, le point de départ de la réflexion est la collectivité. Quels sont ses objectifs (richesse, besoins, justice...) et quelles sont les contraintes qui en découlent ?

Les engagements climatiques et les contraintes qu'ils imposent invitent à raisonner dans cette seconde catégorie. Trop souvent, la question du climat est abordée dans une perspective quasi religieuse, le salut climatique résultant d'une conversion personnelle à la sobriété. Sans négliger l'importance des comportements individuels, la question de la sobriété des mobilités mérite une approche collective, et donc politique.

## VERS UNE ACTION RADICALE SUR LES VOLUMES ?

La façon dont les politiques publiques ont traité la question de l'insécurité routière nous apprend qu'il

est envisageable d'agir sur les volumes et que cela peut être plus efficace qu'une action sur les prix. Pour réduire les coûts externes, les économistes privilégient généralement un changement de prix via la mise en place de taxes. Ces dernières ont un double avantage. Elles réduisent la demande du fait de l'augmentation des prix et elles fournissent des recettes aux budgets publics. Il est alors possible de verser des compensations ou subventions destinées à restreindre les coûts externes. Cette pratique est très répandue comme en témoigne l'existence des taxes sur les carburants, de la taxe générale sur les activités polluantes, des taxes sur le tabac ou sur l'alcool.

Cependant, malgré ces taxes, il y a toujours des fumeurs et une consommation d'alcool débouchant sur des problèmes de santé publique. Il en va de même en ce qui concerne les carburants fossiles. Ils sont fortement taxés, mais cela a un impact limité sur la consommation. Ainsi, lorsqu'ils font le plein d'essence, les automobilistes paient aujourd'hui des taxes qui équivalent à une valeur de 250 € la tonne de carbone. Cela a conduit les constructeurs à proposer, *via* la diésélisation, des moteurs plus économes en carburant. Une aubaine dont se sont saisis les automobilistes pour rouler plus, exemple typique d'effet rebond.

Les effets rebonds interpellent la recherche d'efficacité et la façon dont les politiques publiques abordent la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Leur première réaction est en effet de privilégier les solutions techniques, par exemple en substituant une source d'énergie décarbonée aux carburants fossiles. Sans nier l'impact de ce « technosolutionnisme », il est nécessaire d'en mesurer les limites qui sont de deux ordres :

- ▶ La première est que la substitution n'est pas toujours aisée. Ainsi l'électricité n'est pas un

## NOTES

6. <https://bibliothèque.ademe.fr/cadic/491/synthese-etat-lieux-notion-sobriete-2019.pdf>

substitut parfait du pétrole pour les automobiles et plus encore pour les camions ou les avions.

- ▶ La seconde est que l'efficacité peut conduire à renforcer des tendances problématiques. Ainsi, la voiture électrique n'émet ni gaz à effet de serre ni polluants, mais si sa diffusion conduit à accroître l'usage de la voiture en zone urbaine, la solution technique n'en est pas une en matière de régulation des flux.

L'ampleur des efforts à réaliser pour décarboner les mobilités invite donc à s'intéresser non seulement aux prix et au changement technique, mais aussi à l'action sur les volumes, laquelle vise justement à éviter les effets rebonds des gains d'efficacité. Or, avec l'objectif global de zéro émission nette (ZEN) l'action sur les volumes, déjà largement mobilisée, va se renforcer dans le champ des mobilités, lequel ne concerne pas que les déplacements, mais le triptyque déplacements-activités-localisations. La politique des transports n'est donc pas la seule concernée par la sobriété.

- ▶ En zone urbaine, aux réductions de voirie, et autres ralentisseurs, s'ajoutent désormais les zones à faibles émissions (ZFE) qui limitent le nombre de véhicules pouvant circuler.
- ▶ Avec les PLU (plans locaux d'urbanisme), le droit à construire est déjà très encadré. Or les contraintes vont s'accroître avec l'objectif de la zéro artificialisation nette (ZAN).
- ▶ Dans le domaine touristique, plusieurs sites, en France (massif du Mont-Blanc, Mont-Saint-Michel...) et à l'étranger (Venise, Barcelone, Prague) ont déjà (ou vont) introduire des quotas pour réduire l'affluence et ses impacts négatifs.
- ▶ À l'échelle européenne, existent depuis plusieurs années des quotas d'émissions pour les grands sites industriels. Ils se traduisent aujourd'hui par un prix croissant de la tonne de CO<sub>2</sub> sur le marché des droits à émettre. Or dans le *Green Deal*, le nouveau pacte vert européen, les transports

maritimes, aériens et routiers vont progressivement entrer dans le système des quotas. Quel sera le niveau de contrainte imposé à ces activités ?

- ▶ Le transport aérien quant à lui est déjà concerné par quelques limitations du nombre de mouvements d'aéronefs. L'aéroport de Schiphol, aux Pays-Bas, doit désormais se plier à une injonction gouvernementale de passer de 500 000 à 425 000 mouvements par an (- 15 %).

La question du transport aérien est une des plus épineuses à traiter pour les pouvoirs publics, car c'est un secteur dynamique (progrès technique, concurrence effective, gestion optimisée des flottes...) où l'effet rebond joue à plein. La baisse significative des émissions unitaires des avions (les réacteurs sont de plus en plus efficaces) est plus que compensée par la

hausse des trafics. Pour cette raison, la baisse des émissions de CO<sub>2</sub> des transports en Europe sera sans doute très faible dans les prochaines années. L'agence européenne de l'environnement estime qu'en 2030 les émissions totales du transport en Europe ne seront que de 6 % inférieures à celles de 1990. Bien loin des - 55 % du *fit for 55* !

Face à de telles perspectives, comment les politiques publiques vont-elles évoluer ? Peut-on imaginer que, comme au cours des deux décennies précédentes, les engagements climatiques seront peu ou prou oubliés ou reportés à une date ultérieure ? Ou bien, compte tenu des impacts de plus en plus sévères des dérèglements climatiques, verra-t-on émerger le changement de paradigme consistant à donner à la baisse des émissions une priorité absolue qui fera de la sobriété un point de passage obligé et fortement contraignant, car elle prendra la forme d'une action radicale sur les volumes *via* différentes formes de rationnements. Ces derniers seraient paradoxalement devenus nécessaires à la pérennité de la société d'abondance ! ■

“ La question du transport aérien est une des plus épineuses à traiter pour les pouvoirs publics, car c'est un secteur dynamique (progrès technique, concurrence effective, gestion optimisée des flottes...) où l'effet rebond joue à plein. ”



# AVENIR DES TRANSPORTS EN EUROPE: LES EMPLOIS ET LES MÉTIERS

MICHEL SAVY

Professeur émérite à l'École d'urbanisme de Paris et à l'École des Ponts

© iStock

L'industrie des transports doit accomplir une transformation intense, tant en matière de technologie que d'organisation, pour répondre à l'évolution des pratiques de mobilité et de logistique tout en contribuant à la lutte contre le changement climatique. Les métiers du transport sont directement concernés, que l'on considère les effectifs des diverses spécialités ou les compétences requises, donc les besoins de formation initiale et continue correspondants.

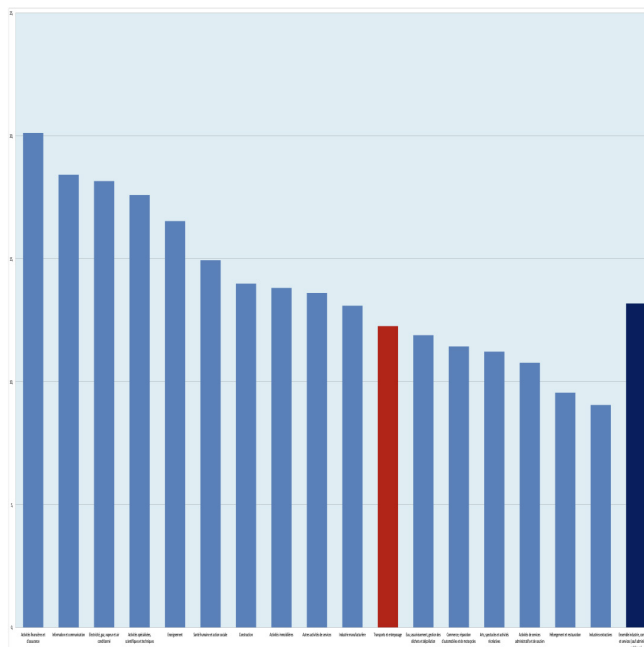
Ces questions se posent dans une situation sociale caractérisée par une pénurie de main-d'œuvre dans certains métiers essentiels. En outre, les conditions de concurrence sur le marché européen des transports sont déséquilibrées et pèsent sur le marché du travail, si bien que, contrairement aux objectifs du traité créant la Communauté européenne en 1957, le marché du transport routier de marchandises n'est toujours pas unifié<sup>1</sup>. La politique européenne des transports des années à venir devra être pleinement soutenable, c'est-à-dire s'appuyer sur les trois dimensions canoniques : économique, environnementale, mais également sociale.

## DISPONIBILITÉ DE MAIN-D'ŒUVRE DANS LES TRANSPORTS

On constate au niveau mondial une **pénurie de main-d'œuvre compétente** en matière de logistique. Cette observation vaut aussi pour le transport de personnes. Cette pénurie est plus forte dans les pays à faible niveau de performance logistique que dans les pays à bon niveau de performance logistique, pour tous les métiers (managers, superviseurs, employés ou ouvriers) : elle est ainsi un **obstacle** à la performance des systèmes de transport.

Le secteur souffre en effet d'un **faible prestige**, les travailleurs opérationnels ont un **statut médiocre** dans de nombreuses cultures et sociétés et il offre des **niveaux de salaire bas** par rapport à d'autres secteurs. Les pays en développement peinent à trouver une quantité de main-d'œuvre qualifiée suffisante, malgré un fort chômage et faute de préparation aux emplois logistiques. Les raisons de la pénurie de cols bleus dans les pays développés sont largement les mêmes<sup>2</sup>.

C'est ainsi qu'en **Europe**, le salaire médian de l'activité « transport et entreposage » est inférieur à la moyenne pour l'ensemble des branches.



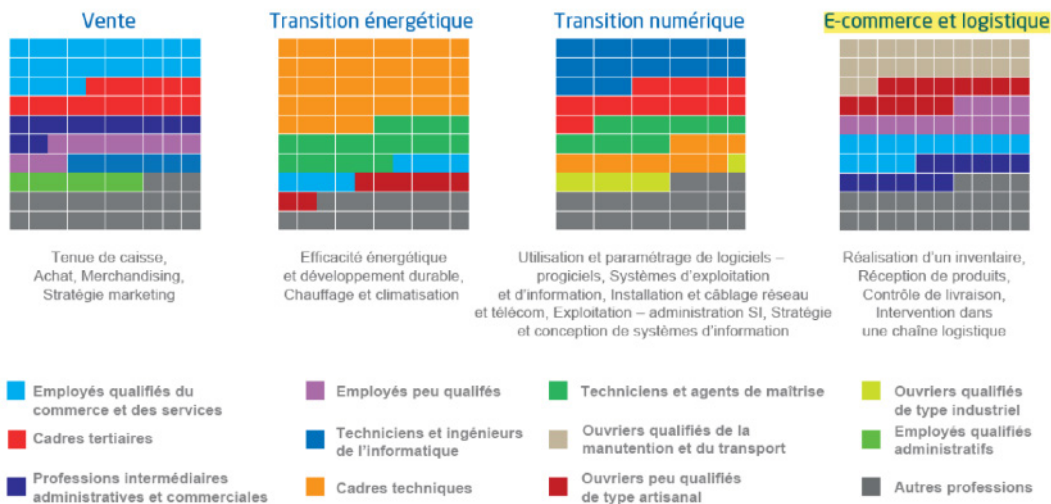
UE 27, Salaire horaire médian des salariés par activité économique, €/h, 2018  
Source: Eurostat [earn\_ses\_pub2n\_custom\_10186986].

Le **constat** de pénurie de main-d'œuvre qualifiée est partagé par les **organisations professionnelles**

### NOTES

1. Le cabotage routier, c'est-à-dire la faculté pour un transporteur routier de marchandises européen d'effectuer un transport intérieur dans un autre pays de l'Union que le sien, est limité à trois opérations effectuées à la suite d'un transport international et dans un délai maximum d'une semaine.
2. Alan McKinnon, Christoph Flöthmann, Kai Hoberg, and Christina Busch (2017), *Logistics Competencies, Skills, and Training: a Global Overview*, World Bank Studies.





Les compétences techniques de quatre activités exemplaires (vente, transition énergétique, transition numérique, commerce en ligne et logistique)  
Source: REY M. et al. (2021).

d'employeurs et de salariés européennes, même si leurs positions divergent quant à son explication et aux remèdes proposés. Les employeurs insistent sur le manque d'attractivité des métiers du transport, leur mauvaise image, les insuffisances de la formation et les obstacles administratifs aux entrées sur le marché du travail<sup>3</sup>. Les salariés y voient l'effet de niveaux de salaires insuffisants et de conditions de travail plus difficiles que dans d'autres branches: «L'Europe n'est pas confrontée à une pénurie de main-d'œuvre, mais à une pénurie d'emplois décents.»<sup>4</sup> L'International Road Transport Union (IRU) estime à 425 000

“ Les enquêtes sur le bien-être au travail mettent, en France, le transport en queue de classement dans une liste de 18 secteurs. ”

le nombre de postes de conducteur de camion non pourvus en Europe<sup>5</sup>. La main-d'œuvre du transport routier de marchandises est très majoritairement masculine (les femmes représentent 3 % des conducteurs contre 46 % de la population active européenne). C'est une population âgée: les plus de 55 ans représentent 34 % des emplois de conducteur de camion et ils partiront bientôt à la retraite. Ces caractéristiques européennes se retrouvent dans la situation française<sup>6</sup>.

Pour le transport routier de personnes, l'IRU estime à 105 000 le nombre de postes de conducteur de bus et de car non pourvus en Europe<sup>7</sup>. Dans cette profession, 41 % ont plus de 55 ans et seulement 16 % sont des femmes. Selon les entreprises, les effets de la pénurie sont entre autres le manque de personnel qualifié, la limitation des capacités de transport, la hausse des coûts et la réduction

de la productivité. Par ailleurs, les enquêtes sur le bien-être au travail mettent en France le transport en queue de classement dans une liste de 18 secteurs<sup>8</sup>.

Une enquête européenne mesure en outre que cette branche est parmi les activités impliquant la plus grande intensité au travail<sup>9</sup>.

Certains métiers du transport sont en outre marqués par une précarité particulière, avec des droits sociaux restreints. À l'intérieur de l'Union européenne, 5,5 millions de travailleurs travaillant via des plateformes numériques seraient déclarés comme travailleurs indépendants sans l'être réellement. Beaucoup travaillent dans le champ des transports (VTC, livreurs de repas à domicile, etc.). Depuis 2021, la Commission proposait un ensemble de mesures ayant pour objectif de «garantir des conditions de travail décentes pour tous ceux dont le revenu dépend de ce modèle de travail»<sup>10</sup>. Un accord minimal entre pays membres vient d'être trouvé qui améliorera partiellement la situation<sup>11</sup>.

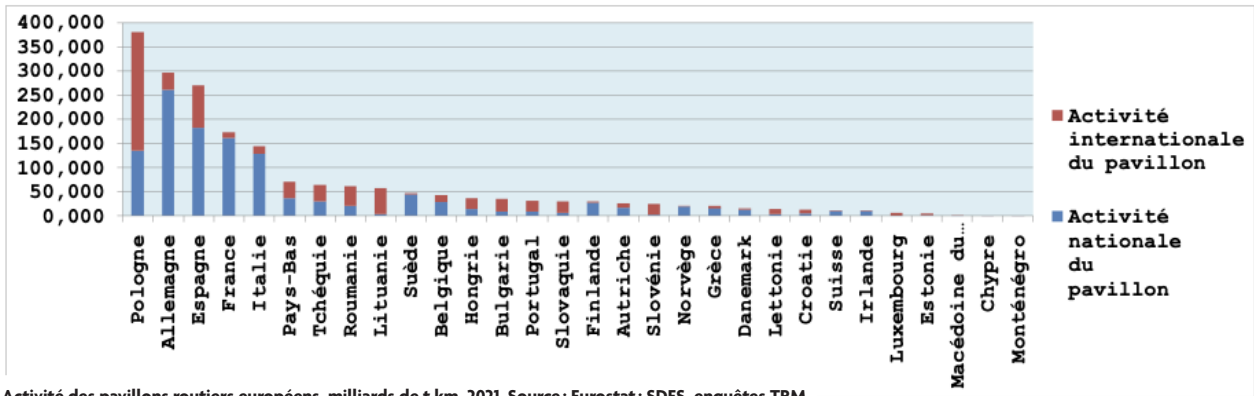
## COMPÉTENCES PROFESSIONNELLES ET CHANGEMENT DES MÉTIERS

Les entreprises de transport ou effectuant des transports pour leur propre compte disposent-elles des ressources pour effectuer la transition numérique et la transition énergétique qui marquent toutes les activités?

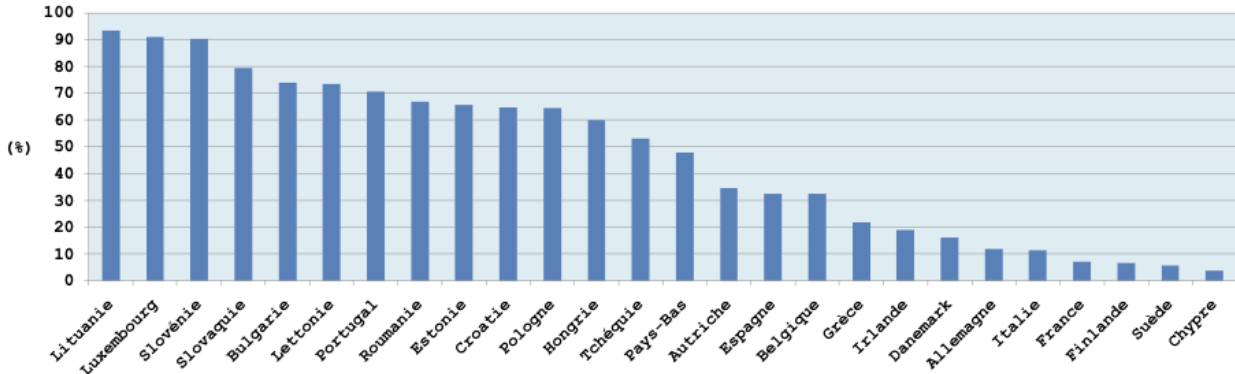
Une comparaison entre quatre activités exemplaires de l'économie contemporaine (vente, transition énergétique, transition numérique, commerce en ligne et logistique) souligne les particularités – et les difficultés – du transport de marchandises et de la logistique<sup>12</sup>. Comme le montre le graphique suivant:

### NOTES

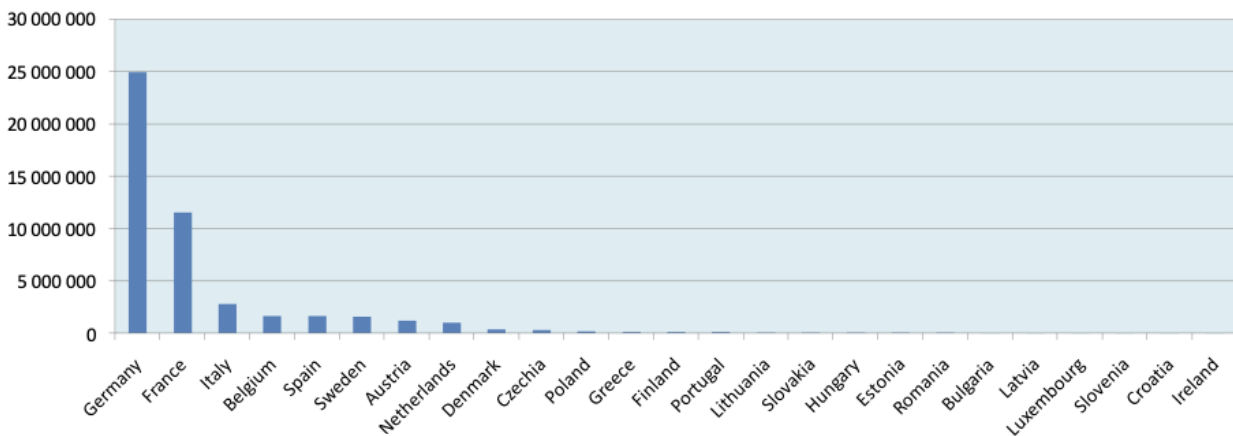
3. *Reducing Labour Shortages by Improving Skills Matching*, Employers statement, Business Europe, IRU et al., September 12<sup>th</sup> 2019.
4. *Un nouveau pacte pour des transports équitables*, Manifeste des travailleurs et travailleuses européen(ne)s des transports, European Transport Workers' Federation, 30 novembre 2023.
5. *European Driver Shortage Report 2022*, IRU, 2022.
6. Voir: *Tableau de bord de l'emploi Transport & Logistique*, AFT, 2022. 71 % des salariés du transport de marchandises ont un diplôme inférieur ou égal au bac.
7. *Driver Shortage Report 2023, Passenger-Europe*, IRU, 2023.
8. Source: Mozart Consulting, IBET 2023, qui confirme des travaux antérieurs: Christian Baudelot, Michel Gollac (dir.), *Travailler pour être heureux? Le Bonheur et le Travail en France*, Fayard, Paris, 2002.
9. Eurofound (2021), *Working Conditions and Sustainable Work: An Analysis Using the Job Quality Framework*, Challenges and prospects in the EU series, Office of the European Union, Luxembourg.
10. Source: «Travailleurs des plateformes: l'UE propose d'encadrer leur statut», *Vie publique*, République française, 20 décembre 2021.
11. *Proposition de directive du Parlement et du Conseil relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme*, Conseil de l'Union européenne, 8 mars 2024.
12. Martin Rey, Cécile Jolly, Frédéric Lainé, «Cartographie des compétences par métiers», *La note d'analyse*, France Stratégie et Pôle Emploi, n° 101, mai 2021.



Activité des pavillons routiers européens, milliards de t.km, 2021. Source : Eurostat ; SDES, enquêtes TRM.



Part du transport international dans l'activité des pavillons routiers européens, milliards de t.km, 2021. Source : Eurostat ; SDES, enquêtes TRM.



Cabotage routier dans les pays européens, t.km, 2022. Source : Eurostat [road\_go\_ca\_c\$defaultview].

- ▶ la vente mobilise une forte proportion d'employés qualifiés, de cadres tertiaires et de professions intermédiaires administratives et commerciales,
- ▶ la transition énergétique mobilise des cadres techniques, des techniciens et agents de maîtrise,
- ▶ la transition numérique emploie des techniciens et ingénieurs de l'informatique, des cadres tertiaires ainsi que des techniciens et agents de maîtrise,
- ▶ tandis que la logistique emploie surtout des ouvriers qualifiés de la manutention et du transport, des ouvriers peu qualifiés, des employés qualifiés et des employés peu qualifiés.

Avec une main-d'œuvre massivement vouée au travail d'exécution de transport et de manutention, qui plus est de modeste niveau de qualification et vieillissante, la logistique doit pourtant s'approprier les innovations

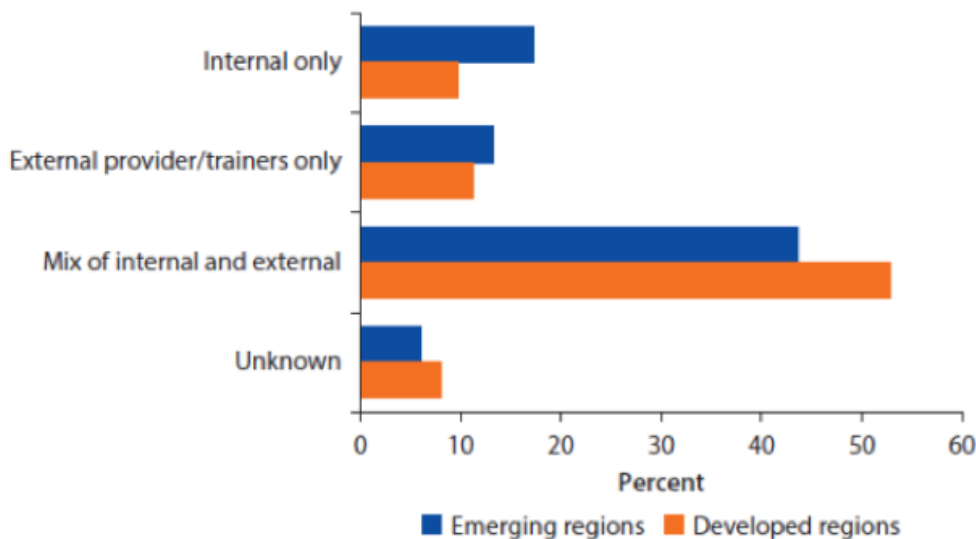
intersectorielles que sont la transition numérique et la transition énergétique.

## DISPARITÉS EUROPÉENNES

Le système de transport européen est marqué par de fortes disparités entre pays. Leurs conséquences sur les marchés nationaux du transport routier sont partiellement tempérées par les règles limitant le cabotage et le détachement de travailleurs. De son côté, l'Europe ferroviaire reste pour l'essentiel la juxtaposition de systèmes nationaux différents, reliés par des flux transfrontaliers minoritaires<sup>13</sup>. En revanche, ces disparités jouent pleinement sur les **marchés internationaux du transport routier**. Une **division du travail** entre pays s'est établie, réservant l'essentiel des trafics aux États montrant **les plus faibles**

### NOTES

13. Voir : « Les Chemins de fer en Europe : un chemin de fer pour l'Europe ? », bulletin de l'Observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe (OPSTE), *Transport/Europe* n° 10, novembre 2023.



Sources de formation en logistique : internes et externes aux entreprises. Source : McKinnon et al. (2017).

salaires et d'autres facteurs sociaux et fiscaux de compétitivité. Entre la Bulgarie et le Danemark, l'écart de salaire médian pour les activités de transport et entreposage est dans un rapport de plus de 1 à 10 (de 2,3 à 28,3 € par heure)<sup>14</sup> ! La Pologne est le premier pavillon pour le transport routier en Europe. Pour treize pavillons routiers européens, le transport international représente plus de la moitié de leur activité, tandis que cette proportion est inférieure à 15 % pour l'Allemagne, la France et l'Italie. Au transport international s'ajoute le **cabotage**. C'est ainsi que l'Allemagne et la France concentrent sur leur territoire les trois quarts du cabotage routier européen, en matière de t.km. Les principaux pavillons caboteurs en Europe sont polonais, lithuaniens et roumains.

“ L'amélioration des compétences permet d'augmenter les rémunérations sans mettre en péril le modèle économique des entreprises de transport. ”

élaborer des **programmes de formation** centrés sur les **nouvelles compétences** nécessaires, et mettre en place les **organisations** pédagogiques essentielles pour les diffuser, tant en ce qui concerne les **structures** de formation que la **gouvernance** (publique, privée, paritaire, mobilisant des ressources internes et externes aux entreprises, etc.) et le **financement**. Le contenu des programmes devra s'appuyer sur une **approche prospective**, croisant les domaines d'activité et les métiers<sup>15</sup>. À l'échelle de l'Union, cette ambition doit aussi comprendre une démarche de **validation** et de **reconnaissance** mutuelle des **diplômes**<sup>16</sup>.

## LA FORMATION, ENJEU STRATÉGIQUE

Il faut échapper à la tentation du moindre coût à court terme, qui met une offre de transport moderne et gérée avec rigueur face à une offre de plus faible qualité, mais souvent en infraction par rapport aux réglementations techniques, sociales et de sécurité. Cette concurrence déloyale tire vers le bas l'ensemble du dispositif et retarde les investissements de modernisation, y compris ceux dans la formation. La structure des **qualifications** met en évidence la question de la **formation** et montre que les aspects techniques, économiques et sociaux sont étroitement liés : l'amélioration des compétences, répondant à l'évolution des pratiques de mobilité et de logistique, permet d'augmenter la qualité de service et les rémunérations sans mettre en péril le modèle économique des entreprises de transport et de leurs clients. Sur la base des dispositifs existants, il faut

## LA FORMATION, ENJEU D'UNE NOUVELLE IMPULSION SOCIALE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DES TRANSPORTS ?

L'industrie du transport européenne fait face à une **pénurie** de main-d'œuvre qui, si rien n'est fait pour y remédier, s'aggravera encore. Dans un **scénario noir**, sera-t-il fait appel massivement à une main-d'œuvre extra-européenne acceptant de travailler dans des conditions dérogatoires aux droits de l'Union, comme c'est souvent le cas pour le transport maritime international<sup>17</sup> ? Ne convient-il pas au contraire de **sortir de la crise par le haut**, en améliorant simultanément compétences, rémunérations, conditions de travail et qualité de service pour les clients et les usagers, rendant ainsi les métiers du transport à nouveau attractifs<sup>18</sup> ? **L'Union a vocation à mobiliser et faire converger les politiques des États membres pour une nouvelle impulsion sociale dans le champ des transports.** Le renforcement des **qualifications, par la formation** initiale et continue, en sera une préoccupation centrale. ■

### NOTES

14. Source : Eurostat [earn\_ses\_pub2n\_custom\_10187204].

15. *Quels besoins en emplois & compétences demain dans le transport et la logistique ?*, AFT et France Logistique, mai 2022. Cette étude sera suivie d'un second volet, portant sur les programmes de formation à mettre en place pour satisfaire aux nouveaux besoins.

16. Dans le numéro n° 512 de *TI&M*, on notait déjà qu'il y a en France onze manières différentes d'obtenir un « diplôme » de logistique de niveau Bac + 5 en France : grades attribués par l'État, diplômes, titres certifiés enregistrés au Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ou non certifiés, certificats de compétence, etc. Leur valeur est très inégale et mériterait une validation contrôlée.

17. Cf Claire Flécher (2023), *À bord des géants des mers. Ethnographie embarquée de la logistique globalisée*, Paris, La Découverte.

18. Ces questions font l'objet d'une réflexion partagée entre toutes les parties prenantes au sein du projet européen WeTransform. Voir : [Home \(wetransform-project.eu\)](http://Home(wetransform-project.eu)).

YVES CROZET  
Professeur émérite  
à Sciences Po Lyon

## REPORT MODAL ET DÉCARBONATION: AMBITIONS ET LIMITES

© iStock

En écho aux engagements pris par les pays de l'Union européenne (UE), la décarbonation des mobilités est devenue un impératif catégorique, comme en témoignent les objectifs affichés dans le Pacte vert (*Green Deal*): atteindre, en 2030, un niveau d'émissions de gaz à effet de serre inférieur de 55 % à celui de 1990 (*fit for 55*). Pour y parvenir, le secteur des transports est appelé à une véritable révolution énergétique. Tous les modes de transport devront se passer des carburants fossiles. Les normes européennes imposant l'électrification des véhicules routiers ne sont que la forme la plus emblématique de cette nouvelle donne. À terme, les transports maritimes, fluviaux et aériens, de personnes et de marchandises, devront aussi adopter de nouvelles sources d'énergie. Plusieurs solutions techniques sont évoquées (biocarburants, hydrogène, e-fuels...). Mais les solutions techniques ne sont pas les seules, les choix privés et publics de la demande de transport sont aussi invités à évoluer afin que s'opère un report vers les modes les moins émetteurs comme le train. Cependant, l'UE, tout comme la France, se montre prudente sur l'ampleur du report modal, ce qui est justifié par les déceptions des dernières décennies. En effet, alors que le report modal est au cœur des politiques de transport européennes et nationales depuis plus de vingt ans, les parts modales, c'est-à-dire le poids de chaque mode de transports dans les kilomètres parcourus, n'ont guère changé depuis les années 1990. Pourrait-il en être autrement d'ici à 2030 ou 2040 ?

### ADDITION VS SUBSTITUTION

Un coup d'œil dans le rétroviseur montre que le report modal n'a pas eu lieu en Europe et qu'il est demeuré faible en France. Les espérances des politiques publiques n'ont donc pas été réalisées, car elles étaient fondées sur le principe de substitution: tout voyageur gagné par les transports collectifs et notamment le transport ferroviaire serait perdu pour les modes de transport individuels, notamment l'automobile.

Or, le monde des transports est ouvert. Il n'y a pas que deux modes de transport. Il existe aussi des effets rebonds et des trafics induits, sans oublier qu'entre les modes, la complémentarité est aussi fréquente que la substitution. De nombreux voyageurs ferroviaires se rendent à la gare en voiture et les grands aéroports européens (Paris, Francfort, Schiphol...) sont connectés aux TGV.

Ainsi, pour comprendre les mécanismes à l'œuvre dans les secteurs du transport et de l'énergie, sans contrainte sur les prix ou les quantités, **le principe d'addition est plus pertinent que le principe de substitution**. Ce dernier ne se manifeste que ponctuellement. Ainsi, le TGV

entre Strasbourg et Paris a réduit à néant le trafic aérien entre ces deux villes. Le développement de transports collectifs performants a limité le trafic automobile dans le centre de nombreuses agglomérations. Cependant, cette vérité locale ne peut être transformée en loi universelle, dans un « monde clos » où tout voyageur gagné par le ferroviaire serait automatiquement pris à la route.

De même que le charbon reste une source d'énergie majeure dans le monde, malgré les succès du pétrole et de l'électricité, de même les transports individuels resteront largement majoritaires même si, ce qui est indispensable, l'offre de transports collectifs progresse. En n'oubliant pas que parmi les transports collectifs, il y a le transport ferroviaire, mais aussi routier, aérien et maritime.

### EUROPE: LE REPORT MODAL À L'ENVERS

À la demande de la commission du transport du Parlement européen, une étude a été conduite en 2018 sur l'effectivité du report modal<sup>1</sup> tant pour les voyageurs que pour les marchandises. Quels sont ses résultats, sachant qu'ils ont été établis avant l'irruption de la pandémie ?

#### NOTES

1. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629182/IPOL\\_STU\(2018\)629182\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629182/IPOL_STU(2018)629182_EN.pdf)

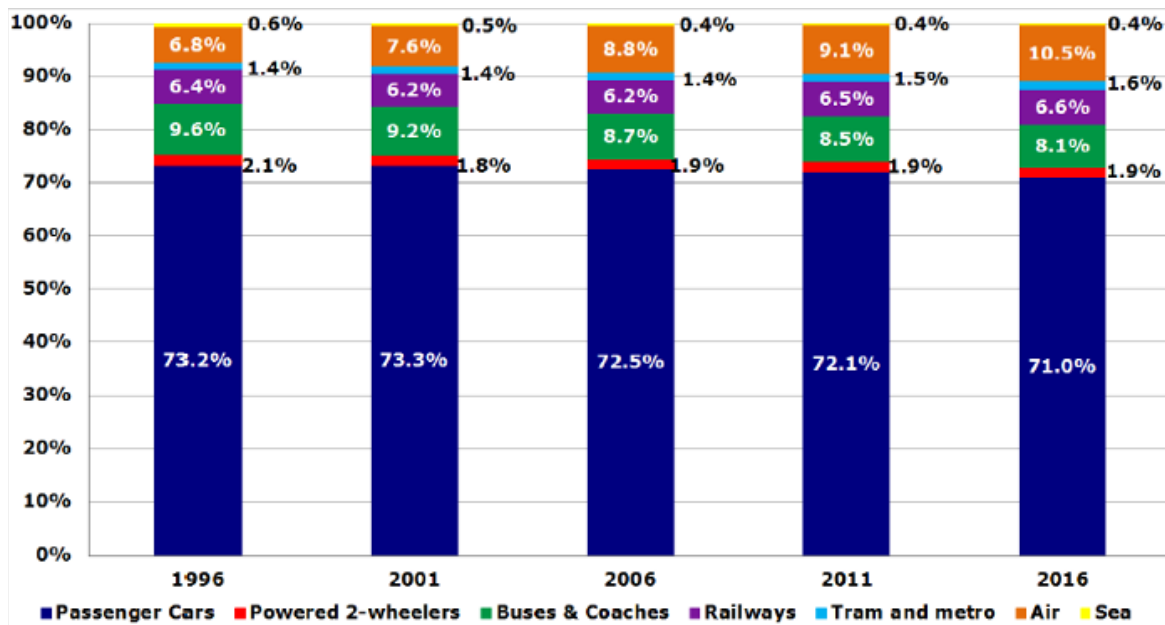


Figure 1: Le partage modal des flux de voyageurs en Europe

Source: 'Modal shift in European transport: a way forward', European Parliament

La figure 1 résume les évolutions pour les voyageurs. Elles ne sont pas allées dans le sens souhaité. La part relative de la voiture individuelle a légèrement baissé tout comme le transport par autocar. Mais cela n'a pas vraiment profité au ferroviaire (train + métro + tram) qui est seulement passé de 7,8 à 8,1 % de part modale. Le trafic ferroviaire a pourtant progressé de plus de 30 % sur la période, mais il n'a pas été le seul dans ce cas. Le trafic aérien a presque doublé, ce qui lui a permis de passer de 6,8 à 10,5 % de part de marché. Quant au trafic automobile, il a progressé presque aussi vite que le ferroviaire. C'est donc bien le principe d'addition qui a prévalu, la substitution entre les modes est demeurée marginale. Elle a même été dans le mauvais sens dans la mesure où l'amélioration de l'offre des compagnies aériennes a attiré une partie de la demande, notamment touristique. Ce report modal à l'envers est également manifeste dans le champ des marchandises. La part de la route a progressé et la part du rail a régressé assez sensiblement, notamment du fait de l'effondrement des flux de fret ferroviaire dans les pays d'Europe centrale et orientale où le transport routier de marchandises s'est très vite aligné sur les standards des autres membres de l'UE. Là aussi, en valeur absolue, le trafic ferroviaire s'est développé, mais de moins de 5 % en vingt ans, contre 35 % pour le transport routier, 25 % pour le maritime et 22 % pour la voie d'eau terrestre.

“ Les évolutions observées au cours des dernières décennies éclairent la prudence de l'UE sur le potentiel du report modal. Cependant, « prudence » ne signifie par « inaction ». ”

Avec ces deux exemples, nous avons une illustration du fait que le principe d'addition est la règle et que le principe de substitution reste l'exception. Cela s'explique, car chaque mode de transport répond à une demande spécifique à laquelle réagissent moins bien les autres modes.

Ainsi, contrairement aux idées reçues, le train n'est pas un bon substitut de l'avion, et réciproquement. Il suffit pour s'en convaincre de regarder le panneau d'affichage dans un aéroport. La majorité des destinations desservies ne peuvent l'être en train. La réciproque est vraie pour les destinations affichées dans une gare. Dans le même ordre d'idées, les transports de marchandises routiers se font souvent sur des distances réduites, reliant des entrepôts non embranchés au réseau ferroviaire. Le fret ferroviaire étant pertinent pour des flux massifiés sur des distances longues.

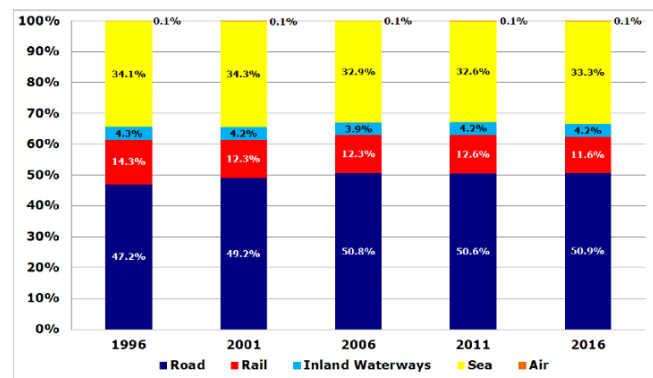
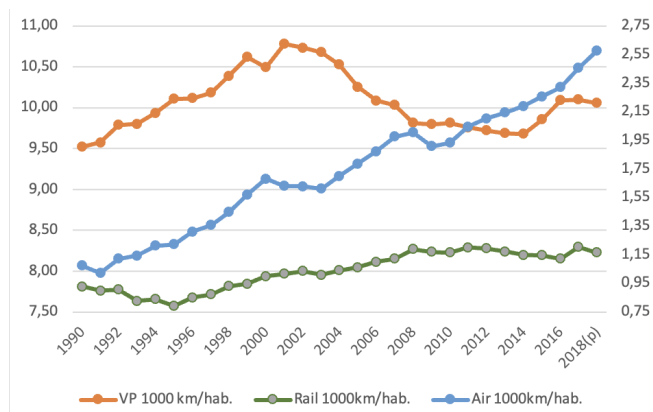


Figure 2: Le partage modal des flux de marchandises en Europe (source: 'Modal shift in European transport: a way forward', European Parliament)

## FRANCE, ALLEMAGNE, ITALIE... QUELQUES EXEMPLES NATIONAUX

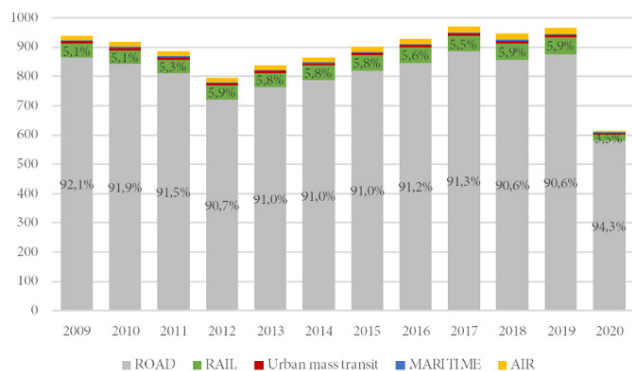
Le cas français illustre aussi les limites du report modal. Pourtant, pour les voyageurs, grâce au développement du réseau de LGV, le trafic ferroviaire y a progressé rapidement (+ 58 % en trente ans), mais le trafic automobile n'a pas diminué, au contraire (+ 35 %). La part modale du ferroviaire n'a donc que légèrement progressé, de 9 à 11 % des trafics domestiques. Mais si on intègre le transport aérien international, le constat est le même qu'à l'échelle européenne la part modale de l'aérien a progressé. Les distances parcourues annuellement par les personnes résidant en France sont restées stables

pour les déplacements en automobile (10 000 km par an, échelle de gauche). Elles sont passées de 950 à 1 150 km pour le ferroviaire, mais de 1 000 à 2 500 km pour l'avion. Ce dernier représentait donc 18 % des distances parcourues en 2018 contre 10 % en 1990.



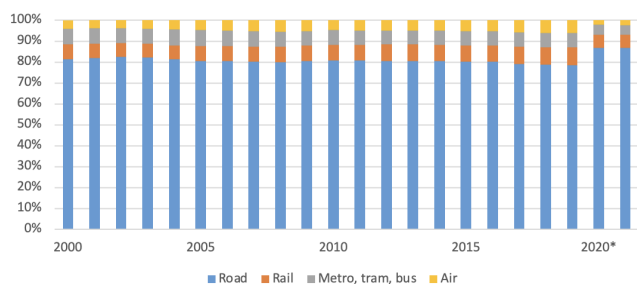
**Figure 3 : Distances annuelles parcourues par habitant et par mode en France** Source: Bilans annuels des transports, VP: échelle de gauche; rail et aérien: échelle de droite.

Les mêmes phénomènes ont été observés dans les autres pays européens. Un coup d'œil au partage modal en Italie donne des résultats surprenants. Alors que le trafic TGV s'est beaucoup développé dans la Péninsule, la part modale du ferroviaire n'a pratiquement pas bougé et l'automobile demeure dominante.



**Figure 4 : Le partage modal domestique pour les voyageurs en Italie.** Source: CERRE 2023.

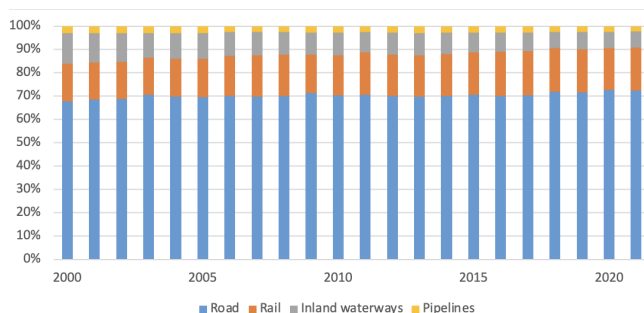
Le constat est le même en Allemagne. Là aussi, la pandémie a plus affecté le trafic ferroviaire que le trafic automobile. Le succès populaire du billet mensuel à 9 € pour les trains régionaux en 2021 ne se traduit pas dans les parts modales.



**Figure 5 : Le partage modal domestique pour les voyageurs en Allemagne.** Source: CERRE 2023.

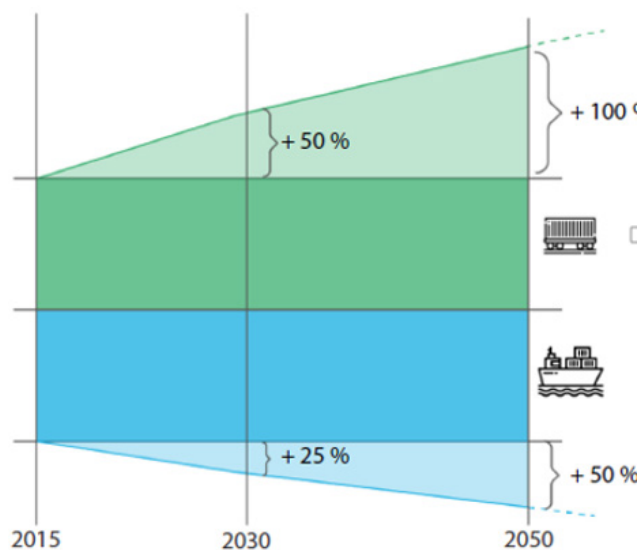
Le cas de l'Allemagne est également significatif dans le champ du transport de marchandises. C'est en effet un pays où le fret ferroviaire a beaucoup progressé: + 40 % depuis 2000 (contre - 40 % en France!) pour atteindre 20 %

de part de marché (contre 9 % en France). Néanmoins, comme le montre la figure 6, le gain de part modale du rail s'est uniquement effectué au détriment de la voie d'eau. La part du transport routier de marchandises a même légèrement progressé, dépassant les 70 %.



**Figure 6 : Le partage modal domestique pour les voyageurs en Allemagne.** Source: CERRE 2023.

Les évolutions observées au cours des dernières décennies éclairent donc la prudence de l'UE sur le potentiel du report modal. Cependant, «prudence» ne signifie par «inaction» puisque l'UE envisage dans le *Green Deal* une augmentation significative des transports ferroviaires et fluviaux de marchandises (figure 7): + 50 % d'ici à 2030 et + 100 % d'ici à 2050 pour le rail, contre + 25 % et + 50 % pour la voie d'eau. Ces chiffres sont interpellés par la Cour des comptes européenne (ECA) qui les juge irréalistes alors même que l'impératif de décarbonation devrait les valider.



**Figure 7 : Les ambitions du Pacte vert pour le fret fluvial et ferroviaire.** Source: ECA, 2023, *Intermodal Freight Transport; EU still far from getting goods off the road*, p. 46.

## L'IMPÉRATIF DE LA DÉCARBONATION CHANGE-T-IL LA DONNE ?

Face aux exigences de la décarbonation, l'UE et les pays membres ont fixé des objectifs ambitieux de baisse des émissions de gaz à effet de serre (GES), notamment dans le secteur des transports, mais leur déclinaison en ce qui concerne l'évolution des trafics et des parts modales reste problématique comme nous allons le montrer pour le fret en Allemagne puis pour les voyageurs en France. Dans les deux cas en effet l'évolution attendue des trafics problème.

## LE CAS DU FRET EN ALLEMAGNE

En première analyse, les choses sont simples si on raisonne en matière de substitution parfaite. Chaque fois qu'une tonne de marchandise est transférée de la route au rail et que ce dernier utilise pour la traction une électricité décarbonée, la réduction des émissions de GES est automatique. En Allemagne, les émissions de GES du transport routier de fret sont estimées à 104 grammes (g) par tonne.km (t.km) contre 20 g pour le ferroviaire. Toute t.km transférée sur le rail divise par 5 les émissions unitaires et fait économiser 84 g de GES. Or la route représentait en 2020 70 % des parts modales et le ferroviaire 18,6 %. Comme le montre la figure 8, proposée par la Cour des comptes allemande, il suffirait de passer cette part modale à 25 % pour que les émissions totales de GES baissent mécaniquement. La route passant à 63,6 % de part modale, les émissions totales du rail et de la route baisseraient de 7,2 % à niveaux d'émissions unitaires constants.

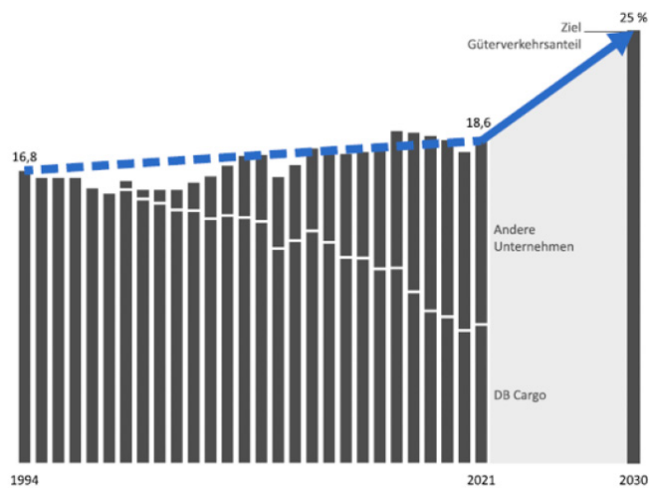


Figure 8 : Le changement attendu de la part modale du ferroviaire en Allemagne  
Source : 2023, German Court of Auditors.

Le problème est que la Cour des comptes allemande qualifie ce scénario « d'irréaliste » pour les raisons suivantes :

- ▶ La première est que le réseau ferroviaire allemand est saturé. Son taux d'utilisation n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années et la qualité de service s'est dégradée (retards, pannes, incidents...). Malgré les dizaines de milliards d'euros annoncés pour le renforcer, ses capacités vont rester limitées. La substitution ne sera pas techniquement possible. Comme dans les années antérieures et comme dans les autres pays d'Europe, la progression du fret ferroviaire va se heurter à un plafond de verre.
- ▶ La deuxième renvoie au principe d'addition. Si le volume total de marchandises transportées augmente, la hausse espérée du fret ferroviaire pourrait se réaliser sans réduction du fret routier comme cela a été constaté depuis le début du siècle. Les parts de marché gagnées par le ferroviaire pourraient encore une fois l'être aux dépens de la voie d'eau. Le trafic

sur le Rhin ne cesse en effet de baisser, car le tirant d'eau du fleuve baisse tendanciellement en période d'étiage ce qui oblige à réduire la charge des péniches, voire à empêcher leur circulation.

“ Pour transférer 79,5 Mds de p.km vers les transports collectifs depuis la route, il faudrait que cette dernière perde 10 % de son trafic d'ici à 2030. Cela ne pourrait se faire que par l'imposition de contraintes majeures. ”

- ▶ La troisième est qu'en Allemagne comme ailleurs en Europe, la priorité est donnée au trafic ferroviaire de voyageurs. Les financements comme les capacités ferroviaires sont d'abord orientés vers le report modal des voyageurs, qui reste lui aussi incertain.

## LE CAS DES VOYAGEURS EN FRANCE

En 2019, le trafic de passagers en automobile était en France de 797 Mds de passagers.kilomètres (p.km). Comme les émissions étaient de 88,1 g par p.km, cela conduisait à des émissions totales de 70,2 Mt (797 x 88,1). Supposons qu'en 2030, grâce à l'électrification du parc, au covoiturage, à l'allègement des véhicules et aux biocarburants, les émissions moyennes soient tombées à 62,9 g par kilomètre (- 29 %). Alors pour réduire de 5 Mt supplémentaires les émissions par le report modal, il faudrait que le nombre de p.km en automobile baisse de 79,5 Mds de p.km<sup>2</sup> soit 10 % du trafic de 2019. Dans le même temps, à volume constant de déplacement, ces 79,5 Mds devraient se reporter sur les transports collectifs soit, pour eux, une progression de 46 % ! Ce que résume la figure 9.

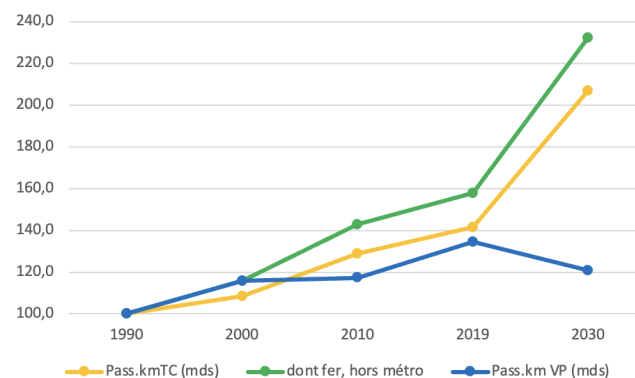


Figure 9 : Évolution nécessaire des trafics à l'horizon 2030. Source : calcul de l'auteur

Pour bien comprendre ce graphique, rappelons qu'il s'agit d'indices ayant comme base la valeur 100 en 1990. On note donc que le trafic automobile a progressé de 34 % de 1990 à 2019. Dans le même temps, le transport ferroviaire a crû de 58 %. L'ensemble des transports collectifs terrestres, qui inclut le ferroviaire, n'a gagné que 41,5 %, car les transports collectifs sur route (bus, autocars) ont été moins dynamiques que le rail.

## NOTES

2. Le calcul est le suivant : (5 Mt/62,9 g) x 1 000 000 = 79 491 millions de p.km. La multiplication par 1 000 000 est nécessaire pour transformer en tonnes les valeurs exprimées en grammes.

Pour transférer 79,5 Mds de p.km vers les transports collectifs depuis la route, il faudrait que cette dernière perde 10 % de son trafic d'ici à 2030 alors qu'il est en 2023 à peu près au niveau de 2019. Cela ne pourrait se faire que par l'imposition de contraintes majeures sur l'usage de la voiture individuelle (prix, taxes, vitesse...). Or comme l'ont montré la crise des Gilets jaunes en 2018 et dans une moindre mesure les effets de la guerre en Ukraine, l'acceptabilité d'une hausse brutale des prix des carburants est faible. En 2022, il a fallu réduire les taxes pour éviter les protestations et maintenir les prix des carburants dans des limites acceptables.

Le chemin à parcourir s'avère donc particulièrement difficile, mais il l'est plus encore si on s'intéresse à l'autre face du problème, la progression des transports collectifs. En effet, dans une perspective de substitution, il faudrait que les trafics des transports collectifs de voyageurs, ferroviaires, et autres, augmentent de plus de 46 % d'ici à 2030 soit autant que la performance réalisée au cours des trente années précédentes.

**“ En supposant une baisse drastique du trafic automobile compensée par une véritable explosion des trafics ferroviaires, les prévisions du Conseil national de la transition énergétique sont encore trop optimistes. ”**

Pour évaluer les chances de voir se réaliser un tel scénario, il est important de rappeler que la progression des trente dernières années doit beaucoup au développement du trafic et des lignes à grande vitesse (LGV). De 1990 à 2019, le trafic TGV a été multiplié par 4 (+3 00 %). Il représente désormais près des deux tiers du trafic ferroviaire français (hors métro). Or, pour obtenir ce résultat, il a fallu multiplier par 3,5 la taille du réseau de LGV. De 1990 à 2019, il est passé de 800 à 2 800 km. Une performance qui ne pourra être renouvelée dans les prochaines années, car les lignes au plus fort potentiel de trafic ont déjà été réalisées et aucune ligne nouvelle ne sera mise en service avant 2030. Si, par exemple 50 %, de la progression du trafic ferroviaire devait se faire par les trains régionaux (TER, Transiliens et RER), ces derniers, qui ont transporté en 2019 35 Mds de p.km, devraient accroître leur trafic de 68,5 % à réseau pratiquement constant.

En supposant une baisse drastique du trafic automobile compensée par une véritable explosion des trafics ferroviaires, les prévisions du Conseil national de la transition énergétique, bien que prudentes, sont encore trop optimistes<sup>3</sup>. En effet, si la circulation automobile a fortement baissé depuis 1990 dans le cœur des grandes agglomérations, cela ne concerne que 10 % de la population qui faisait déjà peu de kilomètres. Ailleurs, les trafics continuent de croître, notamment dans les périphéries, du fait de la périurbanisation. 43 % des

Français habitent en zones périurbaines selon l'Insee qui a rappelé au mois de mai 2023<sup>4</sup> que le nombre d'actifs habitant en zone rurale progresse deux fois plus vite que dans l'urbain. En 2019, 48 % des actifs en emploi résidant dans une zone rurale (soit 4,2 millions de personnes) travaillaient en zone urbaine. Or la distance médiane effectuée par ces actifs du monde rural a progressé de 50 % en vingt ans. Ce double effet rebond (nombre d'actifs et distance moyenne domicile-travail) a conduit au fait qu'en 2019 ces habitants effectuaient chaque jour près de 320 millions de kilomètres contre 200 millions en 1999.

Pourrait-on répondre à cette demande par une offre de transports collectifs ? C'est une nécessité et le ferroviaire peut y contribuer avec le développement des services express régionaux métropolitains (SERM) qui doivent dans les années à venir bénéficier de financements publics importants, dans l'enveloppe de 100 Md€ évoquée au début de 2023 par l'ex-Première ministre. Mais derrière cet effet d'annonce, se cachent deux impensés qui invitent à réfléchir à un autre scénario.

- ▶ Le premier concerne l'origine des fonds nécessaires au développement de l'offre ferroviaire, laquelle est très coûteuse. Ne pourrait-on pas envisager que derrière cette politique, le carbone vienne au secours du ferroviaire en lui affectant une partie des recettes issues de la taxation de celui-ci ? La contribution climat énergie (CCE) actuellement incluse dans les taxes sur les carburants rapporte au budget de l'État environ 5 Md€ par an. Ils pourraient être affectés aux transports collectifs comme cela a été proposé dans une note récente<sup>5</sup>.
- ▶ Le second impensé est que le report modal ne se fait pas que vers le transport ferroviaire. La grande transformation des mobilités des prochaines décennies sera une diversification de l'usage des routes. C'est par la conjugaison d'une offre de transport public performante et des contraintes sur l'espace de voirie alloué aux voitures pour l'attribuer aux transports collectifs et aux modes actifs que les villes centres ont réussi à opérer une substitution de la voiture vers les transports publics. C'est en renouvelant cette logique d'offre performante et de contraintes sur la voiture que l'on pourra passer à l'effet de substitution hors des villes centres.

Les relations périphéries-agglomérations concentrent un tiers des p.km de la voiture. Si l'on veut encourager le report modal, le réseau des voiries départementales et communales va devoir s'adapter au vélo, mais surtout à l'offre de transport par autocar. Cette dernière se développe dans plusieurs départements non pas en concurrence, mais en complément avec le ferroviaire comme le montre le cas des agglomérations grenobloise ou marseillaise. Mais quelle sera l'ampleur du développement de ces nouveaux services de transport ? Et quels en seront les impacts : substitution ou addition ? ■

## NOTES

3. <https://www.gouvernement.fr/upload/media/content/0001/06/70271d2b861fd93577b32511f41998aa6f1b8e19.pdf>
4. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7622203>
5. <https://tdie.eu/engagements-climatiques-et-mobilités-a-la-recherche-du-bien-commun/>





© iStock

## LES SERVICES PUBLICS DANS L'UNION EUROPÉENNE

PATRICK FAUCHEUR

**Le terme de « service public » revêt un double sens : tantôt, il désigne l'organisme de production du service, tantôt il vise la mission d'intérêt général confiée à celui-ci. Afin d'en permettre l'accomplissement, des obligations de service public spécifiques peuvent être imposées par l'autorité publique à l'organisme de production du service, par exemple en matière de transport terrestre, aérien ou ferroviaire.**

Ces obligations de service public donnent lieu, sous certaines conditions, à des compensations financières. C'est notamment pour éviter cette ambiguïté de terminologie et la nécessité d'apporter une clarification que l'Union européenne a précisé dans le traité d'Amsterdam l'objet des services publics. Elle en a distingué deux types :

- ▶ Les services d'intérêt général (SIG) sont des services marchands ou non marchands considérés comme étant d'intérêt général par les autorités publiques, et soumis comme tels à des obligations spécifiques de service public ;
- ▶ Les services d'intérêt économique général (SIEG) correspondent uniquement à des services de nature économique assujettis à des obligations de service public (ex. : transports, services postaux, énergie, communications). Ils constituent un sous-ensemble des SIG dans la mesure où ils sont soumis aux règles de la concurrence. Seuls les SIEG sont mentionnés dans les traités européens.

Les traités sur l'Union européenne (TUE) et sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ayant accordé une place importante au principe de concurrence, « les règles applicables aux entreprises » ayant en effet prévu que les règles de concurrence et du marché intérieur s'appliquent aussi aux entreprises chargées de la gestion de SIEG dès lors que ces règles ne font pas obstacle à l'accomplissement de la mission d'intérêt général qui leur est impartie. Elles ont ainsi mis fin à la situation de monopole de certains services publics (c'est notamment le cas de la directive du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur qui est en lien avec les quatre « paquets ferroviaires » ayant entraîné une libéralisation progressive).

Le droit européen a ainsi conduit à des réformes de l'organisation du service public « à la française » en ouvrant des secteurs à la concurrence, la pratique nationale étant que les SIEG pouvaient être fournis directement par des collectivités publiques en régie ou par des entreprises,

### LA LIBÉRALISATION DU TRANSPORT FERROVIAIRE

La libéralisation du transport ferroviaire dans l'UE a eu lieu par étapes : le premier paquet ferroviaire, adopté en 2001, visait surtout à la séparation du gestionnaire de l'infrastructure de l'opérateur de service. Le deuxième paquet ferroviaire, adopté en 2004, a débouché sur l'ouverture à la concurrence du fret international au 1<sup>er</sup> janvier 2006 et du fret domestique au 1<sup>er</sup> janvier 2007. Le troisième paquet ferroviaire (2007) a instauré l'ouverture à la concurrence en 2010 du transport international de voyageurs. L'étape ultime de la libéralisation, l'ouverture du transport national de voyageurs, a fait l'objet du quatrième paquet ferroviaire, adopté fin 2016 : *open access* pour les lignes nationales non conventionnées à partir de décembre 2020 et attribution par appel d'offres des contrats de service public de transport nationaux ou régionaux. Possible dès décembre 2019, celle-ci devient la règle à compter de décembre 2023.

publiques ou privées, mandatées à cet effet. Cette évolution a, toutefois, soulevé plusieurs questions en France, portant notamment sur son modèle social fondé sur un service public fort, vecteur de cohésion sociale et d'aménagement du territoire et relevant de priorités portées par des autorités nationales ou locales, mais aussi sur des pratiques spécifiques du service public telles que les politiques tarifaires ou l'instauration d'un service minimum. S'agissant des compensations financières, le droit européen prévoit qu'elles ne peuvent être assimilées à des aides d'État : soit parce qu'elles entrent dans le champ d'application d'un règlement *de minimis*, soit parce qu'elles remplissent les quatre critères posés par la jurisprudence Altmark :

- ▶ existence d'obligations de service public clairement définies et confiées à l'entreprise par un acte de la puissance publique ;

- ▶ établissement préalable, objectif et transparent des paramètres de calcul de la compensation;
- ▶ absence de surcompensation;
- ▶ sélection par un marché public.

## L'ARRÊT ALTMARK DU 24 JUILLET 2003

À l'occasion de l'arrêt Altmark du 24 juillet 2003, la Cour de justice européenne a précisé les conditions de financement des services d'intérêt économique général<sup>1</sup>. La compensation liée à des obligations de service public (OSP) accordée par les autorités compétentes ne constitue pas une aide d'État<sup>2</sup> sous réserve que quatre conditions cumulatives soient réunies :

- ▶ les obligations de service public doivent être clairement définies;
- ▶ la compensation doit être préalablement calculée de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes;
- ▶ la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public en tenant compte des recettes ainsi que d'un bénéfice raisonnable;
- ▶ lorsque le choix de l'entreprise n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public, le calcul de la compensation doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise bien gérée aurait supportés pour exécuter ces obligations.

- ▶ octroient une compensation aux opérateurs pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public;
- ▶ des règles sur les modalités d'attribution des contrats de service public;
- ▶ des règles sur la méthode de calcul du montant des compensations.

Ce règlement s'applique aux services publics de transport de voyageurs par autobus ou par chemin de fer. Cependant, il peut également par extension s'appliquer au transport public de voyageurs par voie navigable et par voie maritime nationale.

Les contrats de service public sont établis par l'autorité compétente dans une zone donnée (l'autorité organisatrice) qui octroie à un opérateur un droit exclusif et/ou une compensation en contrepartie de l'exécution de l'obligation de service public.

Ils établissent les obligations de service public à remplir; les règles de calcul des compensations ainsi que la nature et le champ d'application des droits exclusifs, en évitant une surcompensation; les modalités de répartition des coûts liés à la fourniture des services (coûts de personnel, d'énergie, d'infrastructure, du matériel roulant, de maintenance, etc.); les modalités de répartition des recettes liées à la vente des titres de transport (conservées par l'opérateur, reversées à l'autorité compétente ou partagées); la durée du contrat de service public qui ne doit pas dépasser dix ans pour les services d'autobus et d'autocar et quinze ans pour les services de transport de voyageurs par chemin de fer ou autres modes ferroviaires.

## LES CONTRATS DE SERVICE PUBLIC DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS

Le règlement de 2016 a modifié le règlement précédent en introduisant le principe d'attribution concurrentielle pour les contrats de service public dans le secteur ferroviaire, qui en était auparavant exclu. De longues périodes transitoires ont été autorisées, permettant l'attribution directe de contrats afin de permettre aux autorités et aux opérateurs de s'adapter aux nouvelles règles. Au-delà de ces périodes transitoires, le règlement a posé le principe de l'attribution après mise en concurrence des contrats de service public de transport de voyageurs par chemin de fer à compter du 25 décembre 2023, ainsi que les dérogations à cette obligation. Les dérogations prévues par le règlement OSP et reprises dans le code des transports permettent l'attribution directe de contrats :

- ▶ en cas d'exploitation du service par l'autorité organisatrice ou par une entité sur laquelle l'autorité organisatrice exerce un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services (régie);
- ▶ en cas de circonstances exceptionnelles, pour une durée maximale de cinq ans;
- ▶ lorsque la valeur du contrat ou la longueur des services en cause est inférieure à certains seuils;

## LE RÈGLEMENT SUR LES OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC DE TRANSPORT

Le règlement de l'Union européenne de 2007 sur les obligations de service public (OSP) de transport de voyageurs par chemin de fer et par route fixe les conditions d'octroi de compensations ou de droits exclusifs aux opérateurs de transport par les autorités publiques pour la fourniture de services publics de transport d'intérêt général qui ne seraient autrement pas rentables sur le plan commercial. En établissant des obligations de service public, les autorités visent à garantir l'accès des voyageurs à des services publics de transport de voyageurs sûrs, efficaces, attrayants et de grande qualité.

Le règlement OSP établit :

- ▶ une obligation pour les autorités de conclure des contrats de service public lorsqu'elles attribuent des droits exclusifs qui habilite un opérateur à exploiter certains services publics de transport de voyageurs sur une ligne, sur un réseau ou dans une zone donnée, à l'exclusion de tout autre opérateur, et/ou

### NOTES

1. [https://competition-policy.ec.europa.eu/publications\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/publications_en)

2. En règle générale, sont jugées « incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions » (art. 107 TFUE).

- ▶ pour des raisons de performance, c'est-à-dire lorsque l'attribution directe est justifiée par les caractéristiques structurelles et géographiques pertinentes du marché et du réseau concernés et a pour effet d'améliorer la qualité des services ou le rapport coût-efficacité ou les deux par rapport au précédent contrat de service public lorsque l'entreprise ferroviaire est également le gestionnaire d'infrastructure;
- ▶ lorsque l'entreprise ferroviaire est également le gestionnaire d'infrastructure;
- ▶ en cas d'urgence.

Le décret n° 2020-728 du 15 juin 2020 portant application du Code des transports a précisé les modalités d'attribution directe des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs.

L'attribution directe d'un tel contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs est soumise à une décision préalable de l'autorité organisatrice compétente, prenant la forme, pour les services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt national, d'une décision motivée du ministre chargé des transports; et pour les autres services publics de transport ferroviaire de voyageurs, d'une délibération motivée et publiée de l'organe délibérant compétent.

Cependant, un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs ne peut être attribué avant un délai de cinq semaines à compter de la publication de la décision préalable. Le décret prévoit également le régime de la saisine de l'Autorité de régulation des transports d'une demande d'évaluation, qui peut être demandée au cours du mois suivant la publication de cette décision préalable.

## LES NOUVELLES LIGNES DIRECTRICES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE SUR LE RÈGLEMENT OSP<sup>3</sup>

Les nouvelles lignes directrices du règlement OSP publiées par la Commission en 2023 prévoient notamment qu'il convient d'évaluer si les services de transport public envisagés répondent à un besoin réel. Afin d'apprécier l'existence de ce besoin réel, il convient que les autorités compétentes:

- ▶ évaluent s'il existe une demande de la part des usagers;
- ▶ jaugent si cette demande ne peut pas être satisfaite, ne fût-ce que partiellement, par les opérateurs du marché en l'absence d'obligations de service public;
- ▶ privilégient la méthode la moins restrictive pour les libertés fondamentales et la moins préjudiciable au bon fonctionnement du marché intérieur afin de satisfaire les besoins recensés.

La préparation de ces nouvelles lignes directrices a duré plusieurs mois et suscité de nombreux débats entre la Commission, les parties prenantes et les parlementaires

européens de la commission TRAN, qui méritent d'être rapportées pour comprendre les enjeux de la nouvelle interprétation du règlement.

## LE DÉBAT PRÉPARATOIRE À LA RÉVISION DES LIGNES DIRECTRICES DE LA COMMISSION POUR L'INTERPRÉTATION DU RÈGLEMENT OSP

Afin d'apporter des éléments de clarification sur l'interprétation et la mise en œuvre des dispositions du règlement OSP de 2007, la Commission avait déjà publié en 2014 des lignes directrices interprétatives, sous la forme d'une communication<sup>4</sup>, un document non législatif, qui ne crée donc pas de nouvelles règles.

En raison des changements intervenus depuis lors (dont l'adoption du quatrième paquet ferroviaire qui modifie le règlement de 2007) et l'arrêt «SNCM» de la Cour de justice de l'UE en 2017, la Commission européenne a jugé nécessaire de modifier les lignes directrices interprétatives. Elle a alors élaboré un nouveau projet d'orientations interprétatives en 2021, qu'elle a soumis comme il est d'usage à une consultation restreinte des États membres et des organisations européennes concernés. Le projet a également donné lieu à une présentation en commission TRAN le 17 mai 2022.

## L'ARRÊT SNCM

Dans son arrêt, la CJUE a confirmé que pour qu'une compensation de service public puisse échapper à la qualification d'aide d'État, deux critères notamment doivent être remplis: d'une part, l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies, et d'autre part l'entreprise bénéficiaire doit être choisie dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence réelle et ouverte.

Ce projet de nouvelles lignes directrices interprétatives a suscité de nombreuses critiques de la part des principales organisations européennes concernées (Union internationale des transports publics, Community of European Railways & Infrastructure Managers<sup>5</sup>, European Metropolitan Transport Authorities<sup>6</sup>, SGI Europe<sup>7</sup>, Polis<sup>8</sup>, les réseaux de collectivités Eurocities et le Conseil des communes et régions d'Europe), qui se sont réunies en coalition pour dénoncer en mai 2022 dans un document de position politique<sup>9</sup> plusieurs points de la proposition de la Commission, et notamment:

- ▶ L'existence d'un besoin réel d'obligations de service public
- ▶ Avant de fixer les caractéristiques des obligations de service public, la Commission considère que l'autorité compétente doit apprécier s'il existe un besoin réel pour les services de transport public envisagés et, à cette fin, s'il existe une demande réelle des usagers qui ne peut être satisfaite, même partiellement, par

## NOTES

3. Partie rédigée avec la contribution de Cécile Combette-Murin.

4. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:092:FULL&from=FR>

5. Groupement qui rassemble des entreprises ferroviaires et gestionnaires d'infrastructure issus des États membres de l'UE, dont la SNCF.

6. Association rassemblant 32 autorités responsables du transport public dans les plus grandes agglomérations de l'UE, dont Île-de-France Mobilités ;

7. Association européenne qui représente des entreprises publiques ou privées, offrant des SIEG.

8. Réseau de villes et régions européennes qui coopèrent pour des solutions de transport innovantes.

9. [https://cms.uirp.org/wp-content/uploads/2022/05/PSO-revised-guidelines\\_UITP-Coalition-Political-statement-1.pdf](https://cms.uirp.org/wp-content/uploads/2022/05/PSO-revised-guidelines_UITP-Coalition-Political-statement-1.pdf)

les opérateurs du marché en l'absence d'obligations de service public. Cette nouvelle approche axée sur la demande est rejetée par les organisations signataires, qui mettent en avant le fait que les autorités publiques peuvent avoir toutes sortes de raisons économiques, environnementales ou de politique sociale (amélioration de la qualité de l'air et de la santé publique, diminution de la congestion et des nuisances sonores, aménagement plus équilibré de l'espace urbain, amélioration de la cohésion sociale et territoriale et de l'accessibilité, etc.) pour organiser la mise en place de services de transport public. Elles soulignent par ailleurs que c'est l'offre qui crée la demande, et non l'inverse.

- ▶ L'obligation d'effectuer un test supplémentaire de surcompensation ex-post sur les contrats de service public attribués dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres concurrentielle. Les organisations signataires craignent que cette disposition entraîne une charge supplémentaire pour les autorités publiques compétentes, ainsi qu'une incertitude juridique pour les opérateurs. Les procédures d'appel d'offres concurrentielles devraient en soi déjà permettre de garantir le meilleur prix du marché et la meilleure qualité de service possible.
- ▶ L'absence de prise en considération par la Commission de l'importance de « l'effet réseau » des services de transport, pourtant fondamental dans la définition des obligations de service public.

Selon le manifeste de la coalition, ce premier projet de la Commission risquait donc d'entraver les efforts en faveur du développement des transports publics, nécessaires pour atteindre les objectifs du pacte vert européen et garantir une reprise durable du transport public après la pandémie de Covid-19.

Pour tenir compte des critiques, la Commission européenne a élaboré une nouvelle version de ses orientations interprétatives, que la DG MOVE (Mona Bjorklund, directrice de la direction « politique et coordination ») a présentées aux membres de la commission TRAN du Parlement européen le 2 mars 2023. Elle a, notamment, rappelé les points suivants :

- ▶ Les orientations interprétatives étant un document non législatif, elles ne créent pas de nouvelles règles, mais exposent la façon dont la Commission interprète les règles adoptées par les colégislateurs.
- ▶ Il ne s'agit pas de rouvrir le débat réglé par le quatrième paquet ferroviaire : les octrois de contrats de service public par appel d'offres étant la règle, les octrois directs étant l'exception.
- ▶ Compte tenu des périodes de transition prévues par la législation, les États membres ont eu le temps de se préparer à la libéralisation du marché.
- ▶ Conformément au règlement de 2007 modifié en 2016, des obligations de service public ne peuvent être imposées que pour des services que le marché ne veut pas remplir.
- ▶ L'arrêt SNCM de la CJUE s'applique également au transport ferroviaire.

“ Les règles européennes sont-elles adaptées au regard de l'importance des investissements à réaliser ? ”

## SUR CES BASES, LA COMMISSION A ADOPTÉ LE 22 JUIN 2023 SES NOUVELLES LIGNES DIRECTRICES

Celles-ci apportent un certain nombre de clarifications sur les sujets traités par le règlement OSP, à savoir : le champ d'application du règlement OSP ; les obligations de service public multimodal ; la définition des obligations de service public et le contenu des contrats de service public ; la définition et la nature des droits exclusifs ; l'accès aux facteurs de production et aux informations essentielles ; les modalités d'attribution des contrats de service public ; les compensations de service public.

## CONCLUSION

Dans le cadre de la Conférence intergouvernementale préparatoire au traité d'Amsterdam, la France avait présenté un *memorandum* sur la question des services publics : « Dans une économie de marché, la réponse aux différents besoins des particuliers ou des entreprises relève généralement de l'initiative privée. Elle s'exprime

dans le cadre des règles de la concurrence et de différentes législations sociales, fiscales et techniques. Il en résulte une offre adaptée

à la diversité des demandes, avec une bonne qualité de services et des prix ajustés. Certains besoins d'intérêt général nécessitent cependant des dispositions particulières en raison de leurs spécificités et des limites naturelles d'efficacité du marché. »

Ce *memorandum* avançait quatre arguments principaux en faveur du service public :

- ▶ la **nécessité de lourds investissements** dans les services de base, comme les transports, l'énergie ou les communications, qui sont générateurs d'économies d'échelle, mais qui n'ont de rentabilité qu'à long terme, pouvant nécessiter des modalités spécifiques ;
- ▶ l'**exigence d'un service universel**, garantissant l'accès aux services de base à l'ensemble des usagers et des clients ;
- ▶ l'**indifférence du marché** à l'égard d'objectifs de solidarité et d'équité, qui peuvent être atteints par la péréquation tarifaire au sein du service public ;
- ▶ l'**absence de réponse spontanée du marché** aux exigences d'intérêt général, telles que la protection de l'environnement ou l'aménagement du territoire.

La question se pose donc encore aujourd'hui sur la pertinence de la réponse apportée par l'Union européenne quant au service public de transport, compte tenu de ses spécificités. Les règles européennes sont-elles adaptées au regard de l'importance des investissements à réaliser, de l'indifférence du marché et son absence de réponse spontanée dans un contexte d'enjeux tels que la lutte contre le changement climatique ou l'aménagement du territoire ?

Les nouvelles lignes directrices du règlement OSP qui mettent l'accent sur l'évaluation des besoins et le recours aux méthodes les moins préjudiciables au marché intérieur ne conduisent-elles pas à ajuster, sinon à revoir le système pour les transports ? ■