



50^e anniversaire de la Conférence Européenne des Ministres des Transports

Bruxelles, 22 avril 2003

**Position de l'association des autorités responsables des transports des métropoles
européennes (EMTA)**

EUROPEAN METROPOLITAN TRANSPORT AUTHORITIES
c/o S.T.I.F. 11 Avenue de Villars F-75007 PARIS
T : + 33 (0) 1 47 53 28 00 / F : + 33 (0) 1 47 05 11 05 / e-mail : emta@emta.com
<http://www.emta.com>

L'association des autorités responsables des transports des métropoles européennes (EMTA) a été créée en 1998 afin de constituer un lieu d'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les autorités responsables des réseaux de transport public des métropoles européennes. L'association compte aujourd'hui 28 autorités membres chargées d'organiser et de financer les réseaux de transport public desservant plus de 70 millions de citoyens européens.

L'association conduit des actions multiples. Des groupes de travail ont ainsi été constitués pour approfondir les thématiques de l'accessibilité des réseaux de transport public aux personnes à mobilité réduite, du développement des systèmes de billetterie électronique, de mesure de la satisfaction des usagers, ou encore de perspectives de financement des infrastructures de transport public par prélèvement des plus-values foncières générées par ces infrastructures. Des séminaires sont organisés régulièrement sur des thèmes d'intérêt commun (derniers thèmes abordés : organisation des autorités chargées des transports publics, coordination entre politique de planification des transports et d'usage des sols, relations contractuelles entre autorités publiques et opérateurs des réseaux).

L'EMTA édite une lettre d'information trimestrielle, EMTA News, et un baromètre bisannuel contenant des informations statistiques sur les réseaux de transport public des métropoles d'Europe. Toutes ces publications peuvent être téléchargées à partir du site Internet de l'association (www.emta.com).

L'EMTA souhaite faire part de sa gratitude à l'égard de la Conférence Européenne des Ministres des Transports, qui l'a reconnue comme instance représentative au niveau européen et l'associe aux travaux de son groupe de pilotage traitant des transports urbains durables. L'EMTA est également honorée d'avoir été invitée à participer à cette audition, qui prend un caractère solennel à l'occasion du 50^{ème} anniversaire de la CEMT.

Les points qui suivent présentent la position des autorités responsables des réseaux de transport public des grandes villes d'Europe sur l'avenir de la mobilité dans les territoires urbains, sur le rôle que doivent jouer les différents niveaux d'autorités publiques concernées par cette question, et enfin sur les défis auxquels les autorités responsables des transports publics vont être confrontées au cours des prochaines années.

1- Vers l'urbain généralisé

75% de la population européenne vit à présent en milieu urbain, et ce taux dépasse 80% pour la seule Europe de l'Ouest¹. Les agglomérations de plus de 250.000 habitants accueillent pour leur part le quart de la population de notre continent. D'après des études de la Division de la Population de l'Organisation des Nations-Unies, cette urbanisation rapide (+9% entre 1980 et 1995) devrait se poursuivre au cours des prochaines années au rythme de + 0,3% par an en moyenne.

Cette évolution constitue une opportunité formidable. Les aires urbaines sont en effet les moteurs du développement économique et des progrès de la société. Le savoir et l'accès à l'information seront au cœur de la création de richesses au XXI^{ème} siècle. Or la circulation des idées et des informations ne s'effectue nulle part mieux que dans les villes, qui ont toujours été à la pointe de la transmission des savoirs et de l'innovation technologique. Et l'essor des

¹ Source : Division de la population de l'Organisations des Nations Unies

nouvelles technologies d'information (Internet) n'a pas fondamentalement remis en cause cette réalité. La proximité et l'échange sont consubstantiels au fait urbain. Les villes sont de plus des lieux de liberté (le dicton allemand médiéval, selon lequel « l'air de la ville rend libre », est toujours d'actualité), de tolérance, de brassage social, de créativité artistique et d'émulation en tous genres. En un mot, de civilisation.

En même temps, la croissance des aires urbaines peut être source de nuisances, qu'il incombe aux pouvoirs publics de maîtriser pour faire en sorte que l'urbanisation soit soutenable, et que les villes demeurent ce qu'elles ont toujours été, les lieux où l'on vit le mieux.

Les maux sont bien connus :

- atteintes à la qualité de vie et à la santé publique : allongement des distances domicile-travail, temps passé dans les transports, accidents de la circulation (le tiers des 40.000 personnes perdant chaque année la vie sur les routes de l'Union Européenne sont victimes d'accidents survenant en milieu urbain), affections respiratoires, troubles psychologiques et du sommeil liés aux nuisances sonores, etc.
- inefficacité économique : la ville construite autour de l'automobile est sous-optimale au plan économique (réseaux démesurés et sous-utilisés). De plus, la congestion qui frappe la plupart des agglomérations est source de pertes économiques importantes ;
- dégradation de l'environnement : pollution de l'air, artificialisation des sols, appauvrissement des écosystèmes ;
- ségrégation sociale et formation de ghettos urbains ;
- enlaidissement du paysage urbain avec la monopolisation par l'automobile d'un espace pourtant rare et donc précieux, que ce soit pour la circulation ou le stationnement.

Les questions de mobilité sont au cœur de ces nuisances, et, à condition d'être bien traitées, peuvent être au cœur des solutions.

2- Le transport public : au service d'une urbanisation durable

Le transport public a joué un rôle fondamental dans l'extension des aires urbaines en relation avec la révolution industrielle du 19^{ème} siècle. Les banlieues de la plupart des grandes villes ne seraient pas ce qu'elles sont si les tramways, les chemins de fer métropolitains et les lignes de banlieue n'avaient pas connu un si grand essor à partir des années 1830. La mise en place de réseaux de transport public efficaces a permis aux villes européennes de passer du statut de villes pédestres, caractérisées par une compacité et une densité importantes, à la ville étendue, sans que cette extension spatiale ne remette en cause le fonctionnement urbain.

Le développement rapide de l'usage de l'automobile au détriment des transports publics depuis les années 1950 a amplifié la tendance à la croissance spatiale des aires urbaines et a pu apparaître comme une solution universelle aux problèmes de mobilité. Symbolisant la liberté des déplacements offerte à chacun, et offrant des trajets porte à porte, la voiture devait, dans l'esprit de la plupart des individus, se substituer progressivement aux transports publics.

Cependant, les limites du modèle du tout-automobile, devenues peu à peu évidentes, ont permis de revenir sur ce jugement et de prendre conscience, à partir des années 1970, de la nécessité de conserver des transports publics de qualité. Mais inverser des tendances aussi lourdes n'est pas aisé. Entre 1970 et 2000 la part modale des transports publics en Europe a reculé d'environ 50% pour se stabiliser à 16% du nombre total de déplacements, tandis que celle de la voiture individuelle passait de 73,8 à 78,3%².

La croissance des déplacements automobiles engendre un cercle vicieux : plus les individus sont motorisés, et plus ils peuvent s'installer loin du cœur des agglomérations. Ce faisant, ils deviennent encore plus dépendants de leur automobile, rendant très difficile une inversion du phénomène.

Pourtant, l'utilité des transports publics est plus que jamais d'actualité, tout particulièrement dans les aires métropolitaines :

- le transport public n'exclut personne, alors que l'automobile, aussi répandue soit elle, ne bénéficie pas à toute la population. La liberté de mouvement qu'elle offre est conditionnée au fait d'être en âge et en santé de conduire et d'avoir des ressources suffisantes. Les jeunes, les personnes âgées, les personnes démunies, les personnes souffrant d'un handicap sont en partie exclues de la mobilité offerte par la voiture individuelle ;
- seul le transport public est capable de transporter rapidement des centaines de milliers de personnes, notamment aux heures de pointe ;
- le transport public offre le meilleur ratio d'individus transportés par unité d'espace consommé et est donc parfaitement adapté aux milieux urbains denses.

Il suffit d'observer les conséquences souvent dramatiques des interruptions des transports publics pour se convaincre de leur caractère absolument indispensable.

3- Facteurs-clés de succès pour l'existence de réseaux de transport public de qualité

Les transports publics ont un potentiel important de développement au cours des prochaines années. Pour y parvenir, ils doivent offrir une alternative attractive à l'usage de la voiture particulière. L'amélioration des transports publics nécessitera :

- un **accroissement de l'offre et une adaptation aux nouveaux besoins** : les individus n'accepteront de renoncer à la voiture particulière que s'ils ont à leur disposition des services de transport public en quantité suffisante. Cela implique une desserte fine du territoire, des amplitudes horaires larges et une capacité adaptée à la demande. Les systèmes de transport à la demande peuvent constituer des pistes prometteuses, notamment pour la desserte des territoires moins denses et pour les services de soirée.
- une **intégration poussée des réseaux** de manière à offrir un trajet sans rupture aux voyageurs. Cette intégration doit couvrir les différentes entreprises de transport présentes sur un territoire pertinent donné, ainsi que l'ensemble des modes de transport public disponibles. Elle doit également inclure les autres modes (voiture particulière, marche à pied, vélo). Il convient que l'intégration soit à la fois fonctionnelle (réseaux structurés et

² Source : EU Energy and Transport in figures, Statistical pocketbook 2002

hiérarchisés), physique (passage aisé d'un mode à l'autre), tarifaire et enfin informationnelle.

- une **amélioration de la qualité de service**. Le transport public doit proposer une qualité de service comparable à celle offerte par la voiture particulière, qui a pleinement bénéficié des progrès technologiques des dernières décennies. En particulier, l'amélioration de l'information en temps réel, de la régularité des services, de la vitesse commerciale, du confort de l'attente et du voyage, et de l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, sont des facteurs déterminants. Il est important de mesurer régulièrement le niveau de satisfaction des usagers de manière à déterminer les voies prioritaires d'amélioration.
- une **tarification attractive et une communication dynamique**. Le coût social du transport public étant inférieur à celui de la voiture particulière, il doit être meilleur marché pour les personnes de se déplacer en transports en commun. La tarification doit prendre en compte les capacités contributives des différentes catégories d'usagers (jeunes, personnes démunies) et offrir des réponses adaptées aux besoins spécifiques de déplacements (voyages en groupes, familles). De plus, le transport public doit recourir aux techniques de communication et de marketing permettant d'améliorer son image auprès des habitants et de lutter à armes égales avec la voiture particulière, omniprésente dans les médias.
- une **attention poussée aux problématiques de financement**. Dans la grande majorité des villes d'Europe, les transports publics ne constituent pas une activité rentable économiquement sans apport de financements publics. Les tarifs qui permettent d'attirer un nombre important de voyageurs sont généralement inférieurs au seuil de rentabilité des entreprises exploitantes. Il est donc fondamental que les autorités publiques acceptent d'apporter des financements complémentaires, qui peuvent être soit issus de la fiscalité générale, soit de ressources spécifiquement dédiées au financement des transports publics. L'internalisation des coûts externes de l'usage de l'automobile, la tarification de l'usage de la voirie par les voitures, le financement des infrastructures de transport par les projets immobiliers constituent des exemples de pistes prometteuses. Il convient également que les autorités s'assurent que les coûts de fonctionnement des réseaux de transport public dont elles ont la responsabilité soient raisonnables, et que les gains de productivité potentiels soient systématiquement recherchés par les opérateurs.
- une **coordination avec les politiques de planification et d'aménagement urbains**, de manière à ce que la ville qui se construit soit adaptée à une desserte par les transports publics. En particulier, il convient de densifier les territoires bien desservis par les transports en commun, et de ne pas aménager d'équipements attirant un public nombreux (zones d'activité économique, pôles commerciaux ou de loisirs, plate-formes aéroportuaires) sans prévoir au préalable leur desserte en transports publics

4- Les enjeux pour les autorités responsables des transports

A la différence d'activités purement commerciales dans lesquelles les entreprises sont libres de définir leur stratégie pour satisfaire au mieux les besoins de la clientèle, le secteur du transport public ne peut être régi uniquement par les lois du marché et nécessite une implication forte des autorités publiques. En effet, le transport public est ce qu'il est convenu d'appeler un service d'intérêt économique général, c'est à dire qu'il répond à des besoins de

la société dans son ensemble et que nul ne devrait en être exclu. De plus, le fait que le secteur soit généralement non viable sans apport de fonds publics fait que les autorités ne peuvent se désintéresser de son organisation.

Pour une implication forte des autorités publiques

Les autorités publiques ont un rôle fondamental à jouer dans :

- la définition des objectifs des politiques de mobilité. Il revient aux autorités politiques de déterminer quelle doit être la place de la voiture individuelle dans les villes, de définir le volume et la qualité de service de l'offre de transports publics, le niveau d'accessibilité de cette offre.
- le dimensionnement des réseaux et le choix des modes de transport public à mettre en service.
- la politique tarifaire.
- la coordination de la politique des transports publics avec les autres volets des politiques de mobilité (circulation automobile, stationnement, taxis, circulations douces) et de l'action publique en général (planification de l'usage des sols, logement, politique sociale, etc.).

Sur tous ces aspects, les autorités peuvent consulter les entreprises de transport, qui disposent souvent d'une grande compétence technique et doivent être des forces de proposition, mais il est important que la décision ultime soit entre les mains de l'autorité publique. Cela implique bien entendu que les autorités se donnent les moyens humains, techniques et financiers de développer une expertise dans tous ces domaines, de manière à ne pas être totalement dépendantes des entreprises.

La tendance actuelle est à une décentralisation de la responsabilité de l'organisation des réseaux de transport public des Etats vers les collectivités locales.

Il est important que les autorités responsables de l'organisation des transports publics couvrent des territoires pertinents correspondant à la réalité des déplacements quotidiens des populations. Lorsque différentes autorités publiques peuvent être concernées par les problématiques de mobilité sur un bassin de déplacements, il est souhaitable qu'elles se regroupent dans une structure de coordination, à l'image des PTAs britanniques, des Verkehrsverbund allemands, des Syndicats mixtes français, et des Consorcio de Transportes espagnols. C'est une condition nécessaire à la définition d'une politique intégrée de développement des transports publics.

Pour des relations transparentes et équilibrées avec les entreprises de transport

Les contrats constituent un outil tout à fait intéressant pour régir les relations entre les autorités et les entreprises exploitant les réseaux. Ils permettent de définir les responsabilités de chaque partie et de prévoir les financements apportés par les autorités en l'échange de la prise en compte par les opérateurs des obligations de service public imposées par ces autorités. Les contrats doivent prendre en considération la qualité du service fourni et

comporter des mécanismes d'incitation permettant à l'opérateur d'être récompensé s'il fournit des services de qualité.

Lorsque les autorités publiques n'ont pas la maîtrise des infrastructures et du matériel roulant, elles doivent malgré tout s'assurer que ces actifs stratégiques sont correctement entretenus et remplissent les exigences de sécurité et d'accessibilité.

Lorsque les autorités décident de confier des contrats à des entreprises du champ concurrentiel, la procédure d'attribution doit être ouverte, transparente et non-discriminatoire.

Pour la recherche de nouvelles sources de financement et pour une optimisation des fonds consacrés aux transports publics

Accroître quantitativement et qualitativement l'offre de transports publics dans les aires urbaines impliquera d'augmenter les ressources publiques disponibles, puisqu'il est peu réaliste d'augmenter significativement les prix des billets aux usagers. Les autorités chargées de l'organisation des réseaux de transport ont une responsabilité incontournable dans la recherche de nouveaux financements et dans la maîtrise des coûts de production des services, par l'incitation à la bonne gestion des opérateurs et la recherche de gains de productivité notamment grâce aux nouvelles technologies.

Les autorités organisatrices doivent animer la réflexion et alerter les autorités nationales et supranationales sur la nécessité de mettre au point rapidement de nouveaux dispositifs financiers, faute de quoi il y a fort à parier que des crises de financement sévères attendent les réseaux avant la fin de la décennie.

Pour une juste application du principe de subsidiarité

Bien que la responsabilité de l'organisation des transports publics soit essentiellement une mission locale, les autorités nationales et supranationales ont également un rôle déterminant à jouer dans l'avènement d'une mobilité urbaine durable. L'Union Européenne, qui s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre dans le cadre du protocole de Kyoto, ne peut se désintéresser de la mobilité dans les villes, qui constitue une source potentiellement importante de réduction des émissions polluantes. De même, des questions liées à l'organisation des règles de concurrence, à la facturation des infrastructures de transport, à la sécurité des déplacements, aux caractéristiques techniques des véhicules (accessibilité, consommation énergétique), et à leur standardisation, sont partiellement du ressort des autorités européennes.

Le Livre Blanc sur la politique du transport en Europe à l'horizon 2010, publié en 2001 par la Commission Européenne, a constitué un tournant important dans la prise en compte des nuisances générées par l'usage excessif de l'automobile. Il manque cependant d'ambition pour ce qui concerne les problèmes de mobilité dans les territoires urbanisés, qui concentrent, n'ayons pas peur de nous répéter, plus de 75% de la population européenne. La référence au principe de subsidiarité et la crainte d'empiéter sur des compétences exclusives des autorités de niveau inférieur ne doivent pas faire oublier que la subsidiarité signifie également qu'il est de la responsabilité du niveau supérieur de prendre les décisions ne pouvant valablement être prises au niveau inférieur. Les autorités responsables des transports publics attendent donc des autorités européennes et des Etats une politique plus volontariste et un engagement financier plus important en faveur de l'amélioration de la mobilité dans les villes.

List of public transport authorities belonging to the association of European Metropolitan Transport Authorities (EMTA)

AMSTERDAM (ROA)

ATHENS (OASA)

BARCELONA (ATM)

BIRMINGHAM-WEST MIDLANDS (Centro)

BILBAO (CTB)

BRUSSELS (Ministère de la Région de Bruxelles)

DUBLIN (DTO)

FRANKFURT (RMV)

GENEVA (Office des Transports et de la Circulation)

HELSINKI (YTV)

LONDON (GLA)

MADRID (CTM)

MANCHESTER (GMPTE)

MILAN (Comune di Milano)

OSLO (AS Sporveier)

PARIS (STIF)

PRAGUE (ROPID)

ROME (Comune di Roma)

SEVILLA (Consorcio de Transportes de Sevilla)

STOCKHOLM (AB SL)

VALENCIA (ETM)

VIENNA (VOR)

VILNIUS (MECS)

WARSAW (ZTM)

ZURICH (ZVV)

Associate Members :

BERLIN (VBB)

Associazione della Città Italiane per una mobilità sostenibile