

## DECISION SUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE

[CEMT/CM(2000)1/FINAL]

### LES MINISTRES SONT INVITES

- A noter les documents de référence concernant :
  - La conférence conjointe CEMT-ACEA-OICA sur les mesures pertinentes de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>.
  - La quantification des politiques de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>.
  - L'évolution des émissions des véhicules.
  - L'évaluation des avantages des transports.
  - L'évaluation stratégique environnementale dans les transports.
  - Le transport maritime à courte distance.
  - La sécurité des usagers vulnérables dans la circulation routière.
- A noter les progrès réels réalisés dans plusieurs domaines, et signalés dans ce papier.
- A reconnaître qu'il subsiste encore d'importants problèmes et défis à surmonter :
  - Une croissance de la circulation routière qui, souvent ne peut pas durer que ce soit à l'échelle locale, régionale ou internationale.
  - De graves nuisances sonores, des effets de coupure et d'intimidation provoqués par la circulation dans les zones construites.
  - Une augmentation persistante des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports.
  - Une qualité de l'air médiocre dans certaines localités malgré des progrès considérables dans le contrôle des émissions des véhicules.
  - Des atteintes aux paysages et à la biodiversité.
- A noter que beaucoup de questions concernant le développement durable peuvent être résolues seulement si les décisions ayant un impact sur l'accès aux marchés de l'emploi, du logement, des biens et services ainsi que de l'industrie et du commerce, sont prises selon une approche plus intégrée impliquant toutes les différentes administrations concernées par les divers aspects sectoriels.
- A reconnaître que ceci implique que :
  - Les Ministres des Transports fassent valoir leurs arguments avec davantage de force lors de la prise des décisions d'aménagement du territoire, pour éviter que le développement du trafic devienne inconciliable avec l'environnement, ainsi que dans d'autres domaines, notamment le logement et le développement régional.

- Les ministres des Transports exercent une influence de plus en plus significative pour créer une politique fiscale dans les domaines qui sont en rapport avec les prix des transports afin que des instruments économiques de bon rapport coût-efficacité puissent être déployés utilement.
  - Une approche plus cohérente est nécessaire envers la tarification et le financement de l'infrastructure des transports, fondée sur la valeur des avantages collectifs de l'infrastructure et les coûts externes de son utilisation. A cette fin, les décisions de dépenses publiques pour le financement des projets d'investissements devraient être plus clairement fondées sur les résultats des études socio-économiques menées par les administrations des transports et de l'environnement.
  - En contrepartie, ceci demande que les procédés d'évaluation économique soient améliorés afin de prendre pleinement en compte les distorsions dans les marchés des transports et de discerner clairement les mécanismes par lesquels les bénéfices attendus s'étendent aux groupes ciblés. Ceci suppose également que les évaluations environnementales recouvrent d'une manière satisfaisante les aspects stratégiques liés au projet.
- A confirmer, en conclusion, le besoin d'adopter une démarche plus volontariste pour relever le défi que pose l'élaboration de politiques de transport durable. Il faudra avant tout intégrer les politiques sectorielles. L'intégration des politiques des transports et de l'environnement est un processus à double sens et les ministères des Transports pourront jouer pleinement leur rôle en faveur du développement durable à condition que l'on accorde l'attention voulue aux incidences sur le trafic et la mobilité des décisions prises en dehors de ce secteur.
  - A confirmer l'importance accordée à la poursuite des travaux dans le cadre de la CEMT concernant l'élaboration de politiques de transport durable, en attachant une attention particulière à :
    - L'intégration des politiques sectorielles.
    - La réduction des émissions de CO<sub>2</sub> dans le secteur des transports.
    - La gestion des incidences sur l'environnement dans les pays devenus Membres récemment.
    - L'amélioration des processus décisionnels relatifs aux investissements dans les infrastructures.

## POLITIQUES DE TRANSPORT DURABLE

*Maximiser le bien-être présent et futur*

L'objectif du développement durable vise à maximiser le bien-être, ainsi qu'à jeter des bases économiques, sociales et écologiques solides pour les générations présentes et futures<sup>1</sup>. Le présent rapport recense les questions de fond qui se posent eu égard à la politique des transports à moyen et à long termes, et il passe en revue les progrès accomplis jusqu'à ce jour vers la mise en œuvre des politiques favorisant des transports plus viables du point de vue écologique, pour donner suite à la Résolution sur les transports et l'environnement de 1989 ainsi qu'à d'autres recommandations et résolutions approuvées depuis lors<sup>2</sup>.

### 1. Principales questions de fond

Pour mettre au point des politiques de transport durable, il importe de concilier des objectifs écologiques, sociaux et économiques, et il faudra apporter des améliorations aux transports terrestres dans des domaines très divers.

*Accidents*

La réduction des taux de mortalité et morbidité liés aux accidents est la préoccupation primordiale des décideurs afin de rendre les systèmes de transport plus durables. Pour les pouvoirs publics, même ceux des pays exceptionnellement performants en matière de sécurité routière, les taux actuels de décès et de blessures dans les accidents de la route sont loin d'être acceptables. Les taux d'accidents recensés dans les autres modes de transport sont beaucoup plus faibles, mais ce n'est pas pour autant que l'on peut les juger tolérables. Cependant, les mesures prises par les pouvoirs publics en la matière ne sont pas abordées dans le présent rapport car la sécurité routière est un thème à part entière des travaux de la CEMT, dont le volume est déjà considérable.

En excluant les coûts liés aux accidents, les principaux enjeux de l'élaboration de politiques en la matière peuvent se résumer de la façon suivante :

*Création de richesse*

- Le transport est un facteur fondamental dans la création de richesse. Pour atteindre les objectifs de l'intégration économique européenne à l'échelle du continent, il est essentiel d'améliorer l'accessibilité des marchés de l'emploi, du logement, des biens et des services ; il est en outre important, pour tenir compte des aspects sociaux et économiques de l'intégration, de faciliter la libre circulation des personnes en Europe. Les investissements dans les infrastructures ne sont pas toujours le moyen le plus efficace pour améliorer l'accessibilité. Il n'en reste pas moins que les retards inutiles dans le lancement de travaux sur des projets

---

1 . Développement durable : un effort renouvelé de l'OCDE, Synthèses de l'OCDE n° 8, 1998.

2 . La CEMT a pour mandat de mener des travaux sur les transports terrestres, mais la plupart des conclusions et recommandations formulées dans le présent rapport sont valables pour tous les modes de transport.

justifiés, résultant d'une coordination insuffisante des vérifications de leur utilité économique, de leur viabilité financière et de leur acceptabilité écologique, sont de plus en plus souvent perçus comme des obstacles à l'intégration et à la revitalisation économique.

#### *Accessibilité*

- Tous les citoyens devraient bénéficier de l'accessibilité offerte par les services de transport dans des conditions d'équité légitimes ; il importe donc d'empêcher que la dépendance à l'égard de l'automobile soit excessive, dans le souci d'éviter l'exclusion de certaines catégories de la population.

#### *Augmentation du trafic*

- De l'avis général, la circulation routière augmente, depuis quelque temps, à un rythme qui ne saurait durer dans de nombreux pays. Une inhabilité à intégrer suffisamment l'aménagement du territoire dans la politique des transports est souvent responsable d'une demande de transport difficile à maîtriser. On ne peut éviter un certain degré de congestion même avec des infrastructures dimensionnées de manière optimale mais les encombrements sont généralisés au-delà des limites de l'acceptable dans certains endroits et à certaines périodes dans de nombreux pays Membres.
- Dans nombre de zones écologiquement sensibles, il n'est plus possible de construire de nouvelles infrastructures à cause du bruit, du manque d'espace ou des effets qui se font déjà sentir par suite du volume important de la circulation. Sur certains itinéraires commerciaux, dans les vallées traversant les massifs montagneux, on est pratiquement arrivé à saturation ; pour absorber le surcroît de trafic, il faudra donc recourir à d'autres modes, d'où, dans certains cas, de lourds investissements dans les infrastructures ferroviaires.

#### *Intimidation*

- La circulation routière provoque des nuisances et des effets de coupure, ainsi que des craintes chez les piétons et cyclistes dans les zones construites ; ces problèmes, dans nombre d'endroits, sont graves.

#### *Nature*

- Le public considère que les atteintes aux paysages et à la biodiversité imputables aux investissements dans les infrastructures ont un coût grandissant.

#### *Bruit*

- Dans les zones urbaines et les vallées des régions montagneuses, le bruit provoqué par le trafic routier et la circulation des trains de marchandises est un problème majeur qui va en s'aggravant. On le retrouve souvent au premier rang des problèmes d'environnement dans les enquêtes effectuées auprès des ménages. Il importe également de préserver les zones encore silencieuses et de lutter contre le morcellement du milieu naturel pouvant découler de la construction de nouvelles infrastructures.

*CO<sub>2</sub>*

- La plupart des pays Membres doivent encore chiffrer les effets des mesures applicables au secteur des transports qui représenteront une proportion suffisante de la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> visée par le Protocole de Kyoto de 1997 en vertu des objectifs définis pour l'ensemble de l'économie.

*Qualité de l'air*

- Au cours de la dernière décennie, la réduction des émissions de polluants atmosphériques des véhicules neufs a enregistré des progrès remarquables dans de nombreux pays. En outre, l'Union Européenne a approuvé les résultats de deux nouveaux cycles de négociation concernant des réductions substantielles des rejets de CO, de NOx, d'hydrocarbures, de particules et de benzène. Le Comité des Transports Intérieurs de la CEE-ONU a également entrepris d'importants travaux dans ce sens.
- Toutefois, au moins dans une perspective à moyen terme, la qualité de l'air, eu égard aux concentrations de NOx, d'ozone et de particules pose encore un problème dans un bon nombre de localités et par fois à l'échelle régionale. L'influence des conditions météorologiques prévalants et de la topographie, ainsi que les caractéristiques de la circulation, font que la nature des questions de qualité de l'air est spécifique à la localité donnée.
- Dans la plupart des économies en transition, l'élaboration de stratégies visant à réduire les émissions de CO, d'hydrocarbures, de NOx et de particules des véhicules neufs et existants est une tâche qui reste à accomplir. La qualité de l'air se détériore de plus en plus dans de nombreuses agglomérations de ces pays, en raison de la croissance rapide du parc automobile auquel viennent s'ajouter des véhicules neufs et d'occasion dont les caractéristiques écologiques sont médiocres.

*Mise en œuvre*

- Une mise en application inefficace des réglementations existantes (en ce qui concerne le stationnement des voitures ou l'inspection des véhicules par exemple) rend plus sévère certains des problèmes cités plus hauts. Cette situation résulte soit d'une insuffisance des ressources consacrées au contrôle, soit à une forme de réglementation inadaptée. Dans la plupart des cas, l'amélioration de la réglementation ou sa mise en application s'impose avant que des mesures supplémentaires soient envisagées.

## **2. Progrès accomplis**

La Résolution sur les transports et l'environnement (n°66) adoptée par le Conseil en 1989 contient des recommandations sur toutes ces questions, dont beaucoup restent tout à fait d'actualité. Les progrès enregistrés dans les domaines visés par ladite Résolution sont exposés ci-dessous.

### *Limitation des émissions des véhicules*

*Normes  
Euro 3 & 4 et  
Programme  
Auto-oil*

A cet égard, le Conseil a recommandé que les meilleures technologies disponibles soient utilisées dans toute la mesure où cela est pratiquement possible à un coût acceptable. Depuis lors, quatre cycles de négociations ont abouti à l'imposition par l'UE de limites d'émissions très rigoureuses pour les véhicules neufs et la CEE-ONU suit une démarche similaire en élaborant des normes d'émissions en application de l'Accord de Genève de 1958 concernant l'adoption de conditions uniformes d'homologation et la reconnaissance réciproque de l'homologation des équipements et pièces de véhicules à moteur. Par ailleurs, le programme Auto-oil, lancé conjointement par la Commission Européenne, l'Association des Constructeurs Européens d'Automobiles (ACEA) et l'Association de l'industrie pétrolière européenne (EUROPIA) a défini ce qu'il est possible de faire sur le plan pratique et ce qui peut être considéré comme un coût acceptable en fonction du rapport coût-efficacité, à des horizons temporels différents. Pour sa part, le Parlement européen a joué un rôle clé dans le processus de négociation nécessaire pour dégager un consensus que le public pourrait accepter.

Le travail se poursuit dans le cadre du programme Auto-oil II, au fur et à mesure que progressent les technologies antipollution et les techniques de modélisation des incidences des émissions sur la santé et l'environnement. Les résultats de ce programme ont été pris en compte lors des récentes négociations de l'UE sur les réglementations en matière d'émissions applicables aux utilitaires légers et aux poids lourds.

*Camions verts et  
contingent  
multilatéral*

Le système de contingent multilatéral de la CEMT a été régulièrement actualisé afin d'offrir en permanence des incitations à l'utilisation des camions les moins polluants disponibles, parallèlement à l'évolution des réglementations sur les émissions, par le biais de contingents pour les camions verts. Lors de la réunion du Conseil à Prague, en 2000, il est prévu de présenter un texte complémentaire en vue de l'adoption des normes Euro 3 et Euro 4.

*Limites  
d'émission, essais  
et contrôles  
découlant des  
accords de l'ONU*

La conférence de Vienne de 1997 de la CEE-ONU prévoit que les limites d'émission et les contrôles techniques prescrits par l'UE et la CEE-ONU s'appliqueront à tous les poids lourds et à toutes les voitures dans le transport international par le biais de l'Accord concernant l'adoption de conditions uniformes applicables au contrôle technique périodique des véhicules à roues et la reconnaissance réciproque des contrôles. Les pays Membres n'ayant pas encore ratifié cet accord sont invités à le faire sans délai.

L'Accord de la CEE-ONU concernant l'établissement de règlements techniques mondiaux applicables aux véhicules à roues ainsi qu'aux équipements et pièces qui peuvent être montés et/ou utilisés sur les véhicules à roues signé en 1998, prévoit en outre la mise au point de normes mondiales harmonisées pour les véhicules et les essais, notamment en matière d'émissions dans l'environnement. Selon les prévisions, les préparatifs en vue de la certification mondiale des moteurs de poids lourds devraient se terminer entre 2005 et 2008.

Il a été donné suite aux recommandations du Conseil sur les carburants dans le cadre du programme Auto-oil I, et en procédant à l'élimination progressive de l'essence au plomb mentionnée dans la Résolution 99/6 de la CEMT ainsi que, plus concrètement, en application de la Directive 98/70/CE de l'Union Européenne et de la Déclaration de la CEE-ONU sur la réduction successive du plomb ajouté à l'essence datant de 1998.

### ***Emissions de gaz à effet de serre***

*Accords  
volontaires de  
l'UE et de la  
CEMT*

Les recommandations du Conseil sur les questions de pollution à l'échelle mondiale ont été suivies, en 1995, d'une Déclaration CEMT conjointe concernant la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> des voitures particulières aux termes de laquelle l'ACEA et l'OICA sont convenues de réduire la consommation de carburant des nouvelles voitures vendues dans les pays Membres de la CEMT de manière significative et continue. Par la suite, l'Accord volontaire conclu par l'ACEA avec la Commission Européenne a précisé l'engagement pris par l'industrie sous forme d'objectifs chiffrés. Le suivi assuré conformément à la Déclaration de la CEMT porte à croire qu'actuellement, la tendance des émissions moyennes des voitures particulières neuves va dans le sens de l'objectif de 140g de CO<sub>2</sub> par kilomètre à atteindre en 2008 (soit 25 % de réduction par rapport à 1995). Cette réduction serait de loin la plus importante que l'on pourrait imputer aux mesures prises jusqu'à présent dans le secteur des transports pour honorer les engagements de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> pris dans le cadre du Protocole de Kyoto de 1997.

### ***Efficacité et gestion de la circulation***

*Résolution de la  
CEMT sur  
l'internalisation*

S'agissant des recommandations du Conseil sur la gestion de la circulation, qui soulignent combien il est important d'améliorer l'efficacité et l'organisation de la profession dans le secteur des transports, des progrès ont été progressivement accomplis. C'est ainsi, notamment, qu'a été adoptée en 1998 une Résolution sur la stratégie des pouvoirs publics à l'égard de l'internalisation des coûts des transports. Elle a été suivie d'un rapport qui définit une méthodologie de comparaisons internationales des taxes et redevances sur le transport et formule des recommandations sur une fiscalité efficace dans ce secteur, ainsi que d'un projet de résolution à examiner au Conseil de Prague qui se tiendra en l'an 2000.

En matière de transports urbains, la définition des politiques reste une tâche particulièrement ardue ; elle est désormais axée sur la nécessité d'adopter des stratégies intégrées, associant la planification de l'utilisation des sols et des transports en zones urbaines, l'amélioration des réseaux de transports publics et des mesures de tarification. Cette approche intégrée appelle une coordination horizontale et verticale plus efficace entre les institutions chargées de formuler les politiques et les instances responsables de leur application, habituées à travailler de manière plus ou moins indépendante. Dans la pratique, parvenir à un niveau d'intégration suffisant n'a pas été sans peine, ce qui a ralenti la mise en œuvre des principes généralement admis de viabilité écologique dans les transports urbains, tels que ceux formulés conjointement par la CEMT et

l'OCDE<sup>3</sup> en 1995.

### ***Investissements dans les infrastructures***

#### *Evaluations environnementales stratégiques des processus TEN et TINA*

S'agissant des infrastructures, le Conseil a appelé à améliorer les évaluations environnementales, la consultation du public et l'évaluation des besoins en infrastructures. En 1997, il a formulé des recommandations concernant l'évaluation environnementale stratégique. En 1999-2000, il s'est de nouveau saisi de cette question en établissant un rapport et en formulant des recommandations qui insistent, entre autres, sur la nécessité d'effectuer des évaluations environnementales stratégiques des corridors en Europe centrale et orientale, où se situent les projets relevant du processus TINA, ainsi que plus à l'est encore, dans les Nouveaux Etats Indépendants. L'évaluation des besoins en infrastructures fait partie des activités courantes de la CEMT. Des recommandations sur l'évaluation des avantages que procurent les transports ont également été préparés en 2000. A propos de l'amélioration de la consultation du public, la déclaration de principes qui fait date est énoncée dans la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, soumise par la CEE-ONU à la conférence d'Aarhus de 1998.

### ***Déclarations de principes des Nations Unies et de l'UE sur les transports et l'environnement***

En octobre 1999, le Conseil de l'UE a arrêté une stratégie relative à l'intégration des questions d'environnement et de développement durable dans la politique commune des transports. En juin 1999, les ministres de 51 pays européens ont adopté la Charte de l'OMS sur les transports, l'environnement et la santé, alors qu'en 1997, les ministres des Transports et de l'Environnement avaient adopté la Déclaration de la CEE-ONU sur les transports et l'environnement. Ces trois déclarations internationales récentes portent sur bon nombre des sujets de préoccupation évoqués précédemment.

#### *Stratégie de l'UE*

La stratégie des Etats membres de l'UE spécifie que les problèmes d'environnement à long terme devraient être placés sur le même plan que d'autres domaines d'intérêt, notamment les facteurs économiques et sociaux, dans la formulation de la politique future des transports. Le Conseil de l'UE a notamment invité les Etats membres à élaborer des stratégies intégrées en faveur du développement durable, donnant lieu si besoin est à l'adoption coordonnée de mesures.

---

3. Transports urbains et développement durable, CEMT, Paris, 1995.

### 3. Objectifs d'action

En matière d'élaboration de politiques de transports pour un développement durable, l'enjeu consiste à guider le secteur vers une solution de compromis optimal, qui maximise les avantages économiques et sociaux des transports tout en réduisant au minimum les coûts environnementaux, sociaux et économiques qui y sont liés. Un bon nombre des mesures à prendre pour atteindre cet équilibre n'ont rien de nouveau, la principale difficulté résidant dans leur application pratique.

#### *Efficacité*

*Réglementation  
conjointe aux  
redevances et  
meilleure qualité  
de service*

La meilleure approche pour maximiser l'efficacité est d'appliquer de façon conjuguée les instruments réglementaires (notamment en ce qui concerne les émissions des véhicules) avec la restructuration des taxes et redevances d'utilisation des infrastructures en fonction des coûts marginaux (y compris les coûts externes) au moyen d'instruments fiscaux incitant à ramener les coûts externes au niveau optimal. Il importe souvent également de viser l'amélioration des services de transport, particulièrement ferroviaires (en garantissant la fiabilité et des services logistiques complets), et la promotion du transport intermodal. En effet, si la structure des taxes et redevances n'est pas rationnelle, les autres instruments seront beaucoup moins efficaces par rapport à leurs coûts.

*Restructuration  
des redevances et  
des taxes*

Dans un premier temps, la structure des redevances est plus importante que leur niveau exact. Il est à noter que des prix efficaces ne couvrent pas toujours la totalité des coûts d'infrastructure (c'est souvent le cas pour les chemins de fer, tandis que, pour les routes urbaines, les prix efficaces procurent des recettes bien supérieures aux coûts d'investissement en infrastructures). Cela étant, il faut reconnaître que l'efficacité n'est pas la seule considération politique qui entre en jeu dans la fixation des redevances : parfois, des pressions budgétaires conduisent à les augmenter au-delà du niveau correspondant au coût social marginal. En outre, le recouvrement intégral des coûts est considéré comme une importante question de principe dans certains pays.

*Redevances  
électroniques pour  
les camions  
fondées sur les  
distances  
parcourues  
en t-km*

Les progrès de la technologie ont fait baisser les coûts et offrent de nouvelles possibilités d'application de taxes plus étroitement liées aux coûts externes. Il semble désormais réaliste de les envisager pour les véhicules lourds de transport de marchandises, de même que l'on pourrait mettre en place un système électronique de perception de redevances kilométriques, qui se substituerait en partie à la taxe actuelle sur les carburants et à la vignette. C'est le cas par exemple en Suisse, où la nouvelle Redevance Poids Lourds liée aux Prestations (RPLP) entrera en vigueur en 2001. La restructuration de l'Eurovignette à laquelle ont récemment procédé six pays Membres afin d'y inclure des incitations au respect de l'environnement va dans le sens de la Résolution 98/1 sur la stratégie des pouvoirs publics à l'égard de l'internalisation des coûts externes des transports. Étant donné que certains pays participants ne sont pas satisfaits du régime actuel, ce serait l'occasion de le remplacer par un système international de perception par voie électronique

de redevances fondées sur le poids et la distance. D'autres pays pourraient adhérer à un nouveau système de redevances de cette nature, applicable aux poids lourds au lieu d'augmenter les taxes sur les carburants et les taxes fixes actuellement en vigueur.

*Stratégie en trois volets*

D'une manière plus générale, un certain nombre de pays Membres ont adopté une stratégie à trois volets pour améliorer les incitations offertes par le biais des taxes et redevances appliquées à tous les véhicules. Ces trois volets sont les suivants : augmenter l'importance relative des prélèvements fixes en réduisant celle des prélèvements variables, mettre en place des dispositifs relativement simples de perception de redevances d'usage et différencier aussi bien les taxes fixes que les redevances d'utilisation.

### ***Encombremments***

*Tempérer les attentes*

Dans une certaine mesure, les encombrements sont une entrave à la circulation et témoignent de l'absence de mécanisme de tarification de l'espace routier. Ils sont incessants dans certains endroits en raison du sous-investissement dans les infrastructures routières sur de longues périodes. Souvent, l'encombrement découle du fait que l'aménagement du territoire et de l'espace urbain et la planification des transports n'ont pas été intégrés. Cependant, la perception du problème de la congestion traduit parfois un certain manque de réalisme des attentes qui supposent que la norme serait la fluidité du trafic en permanence. Or, même dimensionnée de manière optimale, une infrastructure se trouvera inévitablement engorgée aux heures de pointe. L'utilité d'une infrastructure de transport – même surchargée – est telle que les avantages nets continuent de se faire sentir, même lorsqu'elle connaît des périodes d'encombrement relativement longues. En conséquence, il importe de mieux comprendre comment s'effectue le transfert des avantages économiques des usagers directs des infrastructures vers leurs employeurs, leurs clients et les autres agents économiques.

Nul doute que le péage différencié afin de maîtriser les encombrements permet d'améliorer les flux de circulation sur les grands axes interurbains. Il importe donc d'évaluer les possibilités qu'il offre de gérer la congestion dans les zones urbaines, en effectuant des essais dans des villes pilotes. Il va sans dire qu'à plus long terme, il est impératif de mieux intégrer la planification de l'utilisation des sols et celle des transports.

### ***Transports urbains***

*Intégrer la planification urbaine et la gestion du trafic*

Les meilleures pratiques actuellement mises en œuvre dans le cadre des politiques d'aménagement local et de gestion de la circulation constituent pour tous les pays Membres un objectif à retenir à bien des égards pour la gestion de la circulation urbaine : par exemple, pour s'attaquer aux effets de coupure des infrastructures et aux nuisances causées par la circulation routière. Dans les travaux actuellement menés en commun par la CEMT et l'OCDE, il devient de plus en plus évident que, même si les progrès sont lents, une majorité de villes connaissant des problèmes d'encombremments chroniques sont en train de mettre en place des mesures visant à améliorer l'efficacité des transports urbains.

Beaucoup d'efforts sont consacrés au développement des transports publics, par exemple en améliorant la qualité des services et en intégrant ces réseaux dans une approche de la mobilité urbaine plus adaptée aux besoins de l'utilisateur, conçue « de porte à porte ». Toutefois, de l'avis général, les transports publics ne sauraient à eux seuls résoudre le problème. Des mesures complémentaires de tarification (notamment des taxes de stationnement) sont donc indispensables pour encourager une utilisation plus rationnelle de l'automobile. Les recherches menées récemment en Europe et l'expérience acquise dans plusieurs pays, dont les Pays-Bas (où les lignes directrices de planification, dites ABC, conseillent de choisir entre différents sites le lieu d'implantation des projets en fonction des incidences qu'ils auront sur les transports publics et privés et des besoins correspondants), en appliquant des principes directeurs de planification, soulignent l'importance que revêt une politique cohérente en matière de développement urbain, de transports publics et de stationnement.

### *Émissions de gaz à effet de serre*

*Quantifier les réductions des émissions de CO<sub>2</sub>*

Pour faire en sorte que les réductions des émissions de CO<sub>2</sub> soient efficaces par rapport aux coûts, les mesures à prendre dans le secteur des transports devraient être choisies sur la base d'une analyse intersectorielle des mesures possibles. La première étape, dans le secteur des transports, consiste à quantifier avec rigueur les réductions des émissions qui devraient être obtenues grâce aux mesures déjà prises ou proposées aux niveaux national et international. Un scénario de référence solide pour les prévisions d'émissions est la clé de toute évaluation de telles mesures. Le processus est engagé dans la plupart des pays Membres, mais dans aucun de ces pays il n'est arrivé à son terme.

*Mesures pertinentes pour réduire les émissions*

Pour compléter l'Accord volontaire de l'ACEA sur les émissions de véhicules neufs, il est probable que les mesures les plus efficaces à court terme seront celles visant à influencer le comportement au volant et à assurer le bon entretien des véhicules. Des instruments économiques auront une place importante à la fois pour créer des incitations à accélérer la diffusion des véhicules à moindre consommation de carburant et pour influencer la demande de carburant. L'amélioration de la gestion de la circulation a également joué un rôle notable dans un certain nombre d'agglomérations (Turin, par exemple), notamment à la faveur de mesures intégrées pour améliorer l'information en temps réel des usagers de la route sur les encombrements et sur les horaires prévus d'arrivée des autobus (facteur essentiel pour la qualité du service).

*Accords volontaires concernant les véhicules légers ?*

Dans une perspective à plus long terme, il faut réduire encore plus la consommation spécifique de carburant des véhicules utilitaires, et surtout des utilitaires légers. Dans ce contexte, un accord volontaire supplémentaire pourrait peut-être s'avérer utile. En ce qui concerne les poids lourds, la complexité du problème s'accroît en raison de la sensibilité du prix des modèles de véhicules au coût de l'amélioration de la consommation et du fait qu'ils sont modulaires. Pour ce type de véhicule, les gisements les plus prometteurs d'économies de carburant se trouvent dans l'amélioration du comportement au volant et les avancées des systèmes logistiques et informatiques.

Les perspectives d'évolution des émissions de CO<sub>2</sub> laissent entrevoir une certaine stabilisation des émissions des voitures particulières, alors que celles des poids lourds et du transport aérien devraient continuer de croître ; il est prévu que les émissions des poids lourds dépasseront celles des voitures particulières à brève échéance. Aussi conviendrait-il d'axer désormais les efforts sur les mesures permettant de réduire les émissions dans ces sous-secteurs où elles augmentent rapidement.

*Augmenter l'aide pour les recherches en technologies perfectionnées*

Les progrès technologiques jouent un rôle essentiel dans toutes les stratégies de réduction des émissions. Il serait donc judicieux d'allouer des aides publiques bien ciblées aux activités de recherche et de développement sur les technologies perfectionnées des moteurs et des véhicules ainsi que sur leur conception. Quelques travaux de recherche menés conjointement avec l'industrie sont actuellement financés dans le cadre d'un programme communautaire et il y a intérêt à élargir la coopération à l'échelon national et international.

Des mesures sont attendues de la part des gouvernements à la fois pour venir à l'appui des progrès technologiques, notamment pour favoriser la mise au point de véhicules à faible émission, et pour modérer la demande de transport. Eu égard à l'action sur la demande, les mesures déjà évoquées concernant la planification de l'utilisation des sols, le transport intermodal et l'amélioration des transports collectifs urbains sont importantes.

*Mesures pertinentes, avantages immédiats*

Etant donné que nombre de mesures nécessitent des cadres temporels relativement longs pour porter pleinement leurs fruits, il s'impose de commencer sans tarder à les prendre pour atteindre les réductions d'émissions requises. Ceci souligne l'importance de la place des mesures autres que celles visant la conception des véhicules (incitations à l'amélioration du comportement au volant, amélioration des programmes d'inspection et de contrôle des véhicules, augmentation de la pression des pneumatiques, par exemple) qui exercent une influence sur les véhicules déjà en service et ont un potentiel aussi important que les améliorations des véhicules neufs en termes d'économies de carburant.

Un cadre réglementaire cohérent est indispensable pour empêcher que des obstacles freinent la commercialisation des avancées technologiques. En effet, il faut parfois trouver des compromis délibérés entre des contraintes réglementaires incompatibles. La qualité des carburants a une place importante dans ces considérations. En même temps, une certaine uniformité des réglementations et des incitations adoptées dans les différents pays d'Europe est nécessaire afin de réaliser des économies d'échelle, par exemple pour mettre en place des réseaux durables de distribution de carburants de substitution.

## *Qualité de l'air*

### *Entretien et inspection*

Si l'on veut que les progrès actuels des technologies des véhicules et des réglementations des émissions aient un impact à court et à moyen terme sur la qualité de l'air dans tous les pays Membres, il est nécessaire d'adopter des mesures pour améliorer l'entretien des véhicules en circulation et favoriser une adoption plus rapide de véhicules à faible taux d'émission. Les observations faites dans la section précédente sur le comportement au volant et les autres mesures non-techniques s'appliquent également ici.

### *Du succès en ce qui concerne la réduction de la masse et de la quantité des particules ?*

Une évaluation des incidences du respect des objectifs prévus en matière d'émissions de particules sera très utile pour choisir les nouvelles mesures à envisager, le cas échéant. Les pièges à particules qui sont commercialisés récemment et dont sont équipés certaines voitures diesel et les poids lourds devraient permettre de réduire, non seulement la masse, mais aussi les quantités de particules émises : ainsi, les émissions imputables aux moteurs diesel seront ramenées à des niveaux comparables à ceux des moteurs à essence. Il semble toutefois que certaines voitures pourraient être en conformité avec les réglementations des émissions Euro 4 applicables au sein de l'UE à partir de 2005 sans filtre à particules. Néanmoins, il faudra peut-être renforcer la réglementation relative aux émissions de particules si l'emploi de ces filtres n'est pas largement répandu, en tenant compte des résultats des recherches concernant les effets des particules ultrafines sur la santé, notamment les risques de cancer.

A terme, en conséquence du progrès réalisé en termes de réduction des émissions des voitures particulières et des véhicules commerciaux, les émissions dues aux autres catégories de véhicules (deux roues, véhicules agricoles et industriels, locomotives et avions) seront responsables d'une partie de plus en plus significative des émissions et des mesures de contrôles devraient progressivement viser d'avantage ces sources.

### *Nouveaux pays Membres - vieux problèmes*

Les pays qui sont devenus Membres récemment doivent prendre des mesures supplémentaires en vue de réduire les émissions des véhicules neufs et en service. Citons par exemple, la nécessité d'élaborer et d'appliquer des normes d'émissions plus strictes -- sur la base des deux dernières séries de limites d'émissions adoptées par l'UE pour éviter de dresser des obstacles sur le marché international des véhicules. Dans certaines grandes villes, il faut étudier la possibilité de prendre des mesures visant à équiper après coup les véhicules existants de dispositifs antipollution et à promouvoir les carburants de substitution, compte tenu du bon rapport coût-efficacité que l'on peut en attendre. Dans ces pays, un volet important des stratégies à mettre en œuvre sera probablement l'amélioration de la qualité des carburants.

## **Bruit**

### *Mesures intégrées*

Le trafic aérien et la circulation sur les artères principales peut causer des agressions sonores graves dans les logements, les bureaux, les établissements scolaires ou autres bâtiments qui se trouvent à proximité. Là où des directives relatives à l'exposition au bruit sont en vigueur, il arrive que les dépassements soient généralisés et fréquents. Le bruit des trains, surtout celui des freins des wagons de marchandises, est un problème moins courant mais important tout de même, mais il ne faut pas oublier que les restrictions concernant le bruit la nuit peuvent faire obstacle à l'utilisation rationnelle des chemins de fer. Pour résoudre les problèmes de bruit occasionnés par le transport routier et ferroviaire de marchandises, il faudra conjuguer des mesures agissant sur la circulation, investir dans des écrans antibruit et réduire les émissions sonores à la source. A l'autre extrémité du spectre des nuisances sonores, on constate que les espaces de loisir situés dans des zones urbaines et rurales traversées par de grands axes routiers sont de moins en moins silencieux.

### *Protection des endroits calmes*

## **Incidences des investissements sur les paysages et la biodiversité**

Au fur et à mesure que le territoire desservi par des réseaux de transport s'étendra, les sommes à consacrer aux mesures d'atténuation iront inéluctablement en augmentant. Il faudra réfléchir davantage à des solutions autres que la construction, tout en améliorant les procédures de consultation du public (ainsi que le préconise la Déclaration d'Aarhus de 1998 de la CEE-ONU). Les conclusions relatives à l'évaluation environnementale stratégique présentées dans la suite du présent document sont intéressantes à cet égard.

## **4. Prise de décisions**

### *La vraie question*

Lors du dernier débat du Conseil sur les questions d'environnement qui s'est déroulé en 1997, le ministre néerlandais a souligné que les transports offrent des avantages considérables en dépit de leur coût élevé pour l'environnement, et que la véritable difficulté est de prendre des décisions qui maximisent les avantages tout en réduisant les coûts au minimum. La méthode employée afin d'établir cet équilibre dans la prise de décision sur les projets d'infrastructures, ainsi que dans la politique des transports, est fondamentale pour la réalisation d'un système de transport plus durable en termes concrets.

## *Évaluation des politiques et des projets de transport*

### *Rendre compte des dysfonctionnements du marché*

Les travaux effectués récemment<sup>4</sup> soulignent l'importance d'une analyse coûts-avantages de qualité pour s'assurer que les décisions en matière d'investissements et de politiques agissent dans le sens d'un développement durable. Ils offrent également un cadre pour arriver à des résultats fiables face aux défaillances du marché qui sont fréquentes dans le secteur des transports. Ainsi sont résolues des faiblesses dans les analyses traditionnelles qui ont mené certains pays à négliger l'analyse coûts-avantages par le passé. Ce cadre précise dans quelles conditions économiques des analyses complémentaires conviennent suivant le degré de distorsion a) des prix des transports, et b) des prix des produits sur le marché.

- Si les distorsions sont faibles, une analyse coûts-avantages traditionnelle de qualité suffit pour rendre compte de tous les avantages économiques à attendre de la décision d'investir : il n'y a pas lieu d'escompter d'avantages supplémentaires notables (en termes d'aménagement du territoire, par exemple), s'ajoutant à ceux qui ressortent de l'analyse.
- En cas de distorsion des prix, il y aura des avantages *et des coûts* supplémentaires à prendre en compte.
- Lorsque les prix du *transport* sont faussés, il importe de les corriger, plutôt que de fonder les décisions d'investissement sur des prix dont la formation est contraire à l'efficacité.

### *Qui seront les bénéficiaires ?*

Il est probable que les aspects concernant la répartition des revenus qui sont associés aux avantages d'un investissement en infrastructures revêtiront une importance politique primordiale, surtout en ce qui concerne l'aménagement du territoire. Les bénéficiaires de l'investissement changent avec le temps ; par exemple, des entreprises déménagent pour tirer le meilleur parti de la modification d'un réseau routier. Le fait que les mécanismes économiques puissent réorienter les avantages vers ceux qui y attachent le plus de valeur en termes pécuniaires peut même défavoriser les bénéficiaires qui étaient visés à l'origine, lorsque l'économie s'est finalement rééquilibrée en fonction de l'infrastructure nouvelle. Par conséquent, dans toute analyse coûts-avantages, il faudrait tenir compte en priorité d'une analyse fiable de la manière dont les avantages devraient se concrétiser, ainsi que des moyens de se les approprier et de les redistribuer dans le temps. Il importe tout particulièrement de savoir comment un gain de temps initial est remplacé par un autre avantage, à caractère financier, surtout lorsque l'investissement a pour but de réduire les encombrements.

---

4. Évaluation des avantages des transports [CEMT/CS/ENV(99)4].

*Le bon équilibre  
dans les dépenses  
publiques  
d'investissement*

Il est essentiel de ne pas perdre de vue le lien entre l'évaluation des projets et la prise de la décision de dépense publique. Il arrive, en effet, que des projets concernant les transports ayant fait l'objet d'une analyse coûts-avantages exhaustive et rempli les conditions voulues en matière d'environnement, au plan juridique, ou à d'autres égards, ne soient pas mis en œuvre. C'est souvent parce que l'on croit qu'ils ne laisseront pas de place à des investissements privés. Le fait que les critères d'évaluation financière ne soient pas les mêmes pour le secteur public et le secteur privé pose un problème, car il est difficile dans ces conditions de comparer directement la rentabilité des investissements. La méthode de contrôle appropriée pour les dépenses publiques consiste à déterminer si le rendement calculé de l'investissement public dépasse son coût d'un montant supérieur au coût d'opportunité des fonds publics. Ceci peut être mesuré à l'aide du taux des obligations à long terme, compte tenu d'une pondération si des dépenses publiques plus élevées influent sur ce taux. Un projet satisfaisant à cette condition serait alors justifié. La France a appliqué cette règle dans la plupart des décisions qu'elle a prises dans les années 90 (en utilisant un taux d'actualisation du coût opportunité de 8 pour cent). Les conséquences de ce principe sont importantes pour calculer le prix des transports en fonction du coût social marginal, car il met en lumière que les recettes ne sont pas le fruit d'un « sous-investissement », mais font partie d'un ensemble cohérent d'instruments économiques. Des recherches supplémentaires afin d'arriver à un consensus internationale dans ce domaine sont à encourager.

***Évaluation environnementale stratégique***

Les études d'impact sur l'environnement sont un élément essentiel de la prise de décision sur les investissements d'infrastructures. Or, les faiblesses de cette méthode sont apparues quand les incidences à évaluer dépassaient la portée du projet proprement dit. En conséquence, pour pouvoir prendre en compte les effets à grande échelle, on a commencé à faire appel à l'Évaluation Environnementale Stratégique (EES), qui permet notamment d'évaluer :

- les répercussions sur le trafic au-delà des limites géographiques retenues pour l'évaluation du projet ;
- les incidences sur l'environnement au niveau régional et mondial, notamment l'acidification, l'appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique, le changement climatique et la biodiversité ;
- ainsi que les incidences sur l'environnement des décisions des pouvoirs publics.

*Un outil de prise  
de décision*

Les études récemment effectuées par la CEMT mettent en évidence quatre principes clés pour maximiser l'efficacité de ce nouvel outil :

- établir un lien explicite entre l'EES et le processus de planification aboutissant à une décision d'investissement et engager l'évaluation le plus tôt possible ;

- veiller en permanence à ce que les résultats de l'EES soient simples et pertinents afin qu'ils aient le maximum d'impact sur les décideurs ;
- avoir à l'esprit que c'est seulement par la pratique que l'on peut concevoir des méthodologies et des procédures d'EES efficaces ;
- et enfin, dans les pays devenus Membres récemment, considérer comme une priorité les EES le long des corridors paneuropéens, par exemple en les menant en liaison avec le processus TINA.

#### *Agir sans retard*

Les procédures d'EES ont pour but d'améliorer la prise de décisions en traitant les questions fondamentales d'environnement dès le début du processus de planification. Pour être concluante, une EES doit simplifier la prise de décision et éliminer les retards inutiles au lieu de dresser de nouveaux obstacles empêchant la concrétisation de projets satisfaisants.

### **5. Mise en œuvre**

La mise en œuvre des mesures destinées à atteindre les objectifs des pouvoirs publics évoqués plus haut est parfois lente, ou pose des difficultés sur le plan politique. Il importe donc de mieux comprendre quelle est la meilleure méthode à appliquer et comment il est possible de vaincre les obstacles à l'adoption des mesures qui s'imposent. On peut aussi tirer des enseignements des travaux en cours sur la mise en œuvre des politiques visant les transports urbains durables.

#### *Consulter le public*

Il est extrêmement important de consulter le public et les groupes d'intérêt, non seulement lors de la préparation des propositions de projets d'infrastructure, mais aussi lorsque sont prises des initiatives de gestion de la circulation, de tarification et dans d'autres domaines relevant de l'action des pouvoirs publics. Pour qu'une consultation soit efficace, il faut y consacrer du temps et des moyens mais, faute de concertation, on accroît le risque d'échec ou de retard prolongé à une date rapprochée de l'échéance à laquelle la mise en œuvre était prévue.

#### *Collaborer avec les médias*

Il est essentiel d'emporter l'adhésion du public et des responsables politiques car elle permettra que l'adoption des mesures soit mieux comprise et acceptée. A cet effet, la communication joue un rôle indispensable pour mener des campagnes avec des associations locales ou des groupes concernés et mobiliser ceux qui vont bénéficier du projet car, à l'inverse, ceux qui estiment qu'ils n'en tireront pas avantage se mobiliseront spontanément. A cet égard, le rôle des médias est crucial et la collaboration avec eux est nécessaire pour que la couverture des faits soit équilibrée. La preuve par l'exemple, administrée au moyen de projets pilotes faisant l'objet d'une bonne publicité, peut également se révéler très convaincante.

*Favoriser  
l'adhésion du  
public*

On peut, dans certains cas, planifier une chronologie des mesures pour en favoriser l'acceptation lorsque, dans l'ensemble des dispositions, certaines sont jugées positives et d'autres négatives par des groupes d'intérêt déterminés. Une application particulière de ce principe général, qui consiste à affecter les recettes provenant d'un nouveau système de tarification à l'investissement dans l'amélioration de services de transport, a parfois également donné de bons résultats. Il est probable que l'on obtienne des résultats analogues en utilisant les recettes pour réduire la fiscalité dans un autre domaine (transports ou autres).

*Assurer le respect  
de la loi de  
manière efficace*

Le contrôle strict du respect des lois et règlements constitue un volet essentiel de la mise en œuvre. Lorsqu'il s'avère difficile de l'exercer, il peut y avoir intérêt à modifier la réglementation, les taxes ou les redevances, ou d'autres aspects encore, afin de le faciliter; cependant, les progrès technologiques offrent de nouvelles possibilités d'assurer le respect de la loi par des moyens automatiques, par exemple les limiteurs de vitesse actuellement utilisés sur les poids lourds, et le développement probable d'applications de localisation par satellite pour les péages, et éventuellement pour des contrôles réglementaires.

## **6. Renforcement du rôle des Ministres des transports**

*Une démarche  
plus volontariste*

Au cours de la décennie écoulée depuis l'adoption de la Résolution du Conseil sur les transports et l'environnement, les pressions extérieures en faveur d'une meilleure protection de l'environnement ont conduit à améliorer la planification et la réglementation du secteur des transports. Les ministres des transports seront appelés désormais à adopter une démarche volontariste pour relever le défi que pose l'élaboration de politiques de transport durable. Il faudra avant tout intégrer les politiques sectorielles, comme le souligne, par exemple, le Traité d'Amsterdam de 1998 de l'UE. L'intégration des politiques des transports et de l'environnement est un processus à double sens et les ministères des transports pourront jouer pleinement leur rôle en faveur du développement durable à condition que l'on accorde l'attention voulue aux incidences sur le trafic et la mobilité des décisions prises en dehors de ce secteur. Les ministres des transports exerceront donc une influence significative en forgeant la politique fiscale dans les domaines qui sont en rapport avec les prix des transports. Ils devront aussi faire valoir leurs arguments avec davantage de force lors de la prise des décisions d'aménagement du territoire pour éviter que le développement du trafic devienne inconciliable avec l'environnement, ainsi que dans d'autres domaines, notamment le logement et le développement régional, qui relèvent habituellement de la compétence des ministres de l'environnement et d'autres ministères.

*L'intégration est  
un processus*

Pour parvenir à une meilleure intégration politique, il est recommandé en particulier de prendre des initiatives dans les domaines spécifiques suivants :

*bilatéral*

- Il conviendrait que les ministres des transports conseillent les ministres des finances sur l'aménagement des taxes et redevances d'usage des infrastructures de transport qui serait susceptible d'améliorer l'efficacité du secteur des transports. Pour s'assurer que l'évolution soit harmonieuse dans ce domaine sur tout le continent, cela devrait se faire dans le cadre national et dans des institutions internationales telles que la CEMT ;
- Dans les évaluations économiques des investissements envisageables dans les infrastructures de transport, les ministères des transports et de l'équipement devraient tenir pleinement compte des distorsions des prix des transports. Ils devraient également discerner clairement les mécanismes par lesquels les bénéfices attendus s'étendraient aux groupes ciblés en tenant compte de la capacité des autres agents économiques à capturer ces bénéfices au fil du temps, moyennant des évolutions dans les comportements et la localisation des sites commerciaux et industriels, par exemple. Pour obtenir les fonds publics nécessaires au financement des projets qui auront satisfait aux conditions strictes d'analyse coûts-avantages et d'impact environnemental, un poids plus important devrait être accordé aux méthodes de contrôle objectifs des rendements financiers, au lieu de se référer aux niveaux de dépenses totales fixés de façon arbitraire.
- Les ministres des transports devraient s'efforcer de mettre en place des procédures communes de consultation avec les autorités chargées de la planification à l'échelon local ainsi qu'avec les ministres de l'environnement, du logement, des travaux publics et du développement régional à l'échelon national, afin que les projets dans le domaine des transports fassent l'objet d'études d'impact sur l'environnement et que les plans d'utilisation des sols soient évalués du point de vue de leurs incidences sur les transports.

*Une gestion intelligente*

A long terme, on assistera à un changement d'orientation des fonctions des ministères des transports qui seront de moins en moins considérés comme de simples fournisseurs d'infrastructures de transport, mais davantage tenus pour responsables d'une gestion intelligente du système de transport en tant qu'ensemble intégré.