

TRANSPORT : UNE APPROCHE D'ÉCONOMIE POLITIQUE

Michel Savy

Altern. économiques | « L'Économie politique »

2017/4 N° 76 | pages 8 à 23

ISSN 1293-6146

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-l-economie-politique-2017-4-page-8.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Altern. économiques.

© Altern. économiques. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Transport : une approche d'économie politique

Michel Savy*

LA PLUPART DES PUBLICATIONS ÉCONOMIQUES IGNORENT LA dimension spatiale de la production, des échanges et de la consommation, et donc le rôle du transport – en dehors des spécialistes de la question. Pourtant, les dépenses de transport sont un des premiers postes du budget des ménages français (soit 13 % du total) et le coût des opérations logistiques dans l'économie nationale est de l'ordre de 10 % du PIB, un niveau analogue à celui des autres pays développés. L'emploi salarié des entreprises de transport (hors intérim) s'élève en France à 1,3 million, sans compter les emplois de transport – principalement des chauffeurs routiers – internes aux autres entreprises. Si l'on raisonne en termes de filière, l'industrie automobile (construction, entretien, usage des véhicules, etc.) mobilise quelque 2,3 millions d'emplois directs et indirects.

Par-delà ces agrégats macroéconomiques, les performances du système de transport influencent l'ensemble du mode de vie des citoyens et du système de production. La qualité des infrastructures et des services de transport figure parmi les premiers indicateurs cités dans les enquêtes sur l'attractivité

* Michel Savy est professeur émérite à l'université Paris Est (Ecole d'urbanisme de Paris, Ecole des ponts-ParisTech).

d'un pays à l'égard des investissements internationaux. Enfin, le transport est massivement impliqué dans la nécessaire transition énergétique.

En même temps que les attentes sociales à l'égard du transport changent et se renforcent, des usages nouveaux se développent, tels que le covoiturage, l'auto-partage ou le renouveau des modes actifs (la marche, le vélo). L'e-commerce exacerbe la rapidité et la flexibilité attendues du transport de fret. Des systèmes d'information inédits permettent l'organisation de systèmes intégrés de mobilité. De nouvelles stratégies privées et publiques sont à l'ordre du jour.

Un système complexe mal régulé par le marché

Les caractéristiques fondamentales du transport déterminent le fonctionnement de l'ensemble du dispositif ^[1]. Le transport est un processus et non un produit, il implique la rencontre de plusieurs éléments techniquement et économiquement distincts : la personne ou l'objet à transporter, le véhicule transporteur et, enfin, une infrastructure (route, chemin de fer, voie, port ou aéroport). Si la partie de l'activité de transport commercialisée comme telle est classée parmi les services, le processus de transport n'est pas pour autant immatériel. La production de transport est une industrie lourde, considérant la masse d'équipements mobiles et fixes mis en œuvre (y compris les infrastructures, largement socialisées).

La production et la consommation du processus qu'est le transport sont simultanées, confondues. A la différence de la production et de la consommation d'un bien durable, elles ne peuvent être dissociées ni dans le temps ni dans l'espace. Il est impossible de « lisser » la courbe de production de transport en stockant et déstockant le processus pour satisfaire les fluctuations de sa consommation, comme on peut le faire pour un produit durable. La capacité de production de transport (en termes de personnels, de véhicules, d'infrastructures) est donc fixée par la pointe instantanée maximale à laquelle on veut répondre. Ce qui implique, inversement, une certaine surcapacité le reste du temps... Cette simple observation est lourde de conséquences avec, d'une part, le rôle de l'intermédiation dans le fonctionnement du marché du transport et, d'autre part, les multiples implications de l'État dans la régulation d'une activité tout à la fois indispensable et vulnérable.

[1] Voir *Le transport de marchandises. Économie du fret, management logistique, politique des transports*, par Michel Savy, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2017.



p. **10**

L'indispensable ajustement de la consommation et de la production de transport, qu'il s'agisse de personnes ou de choses, ne se réalise que partiellement à travers l'interface d'un marché rapprochant une demande et une offre. Le terme de régulation ne doit pas s'entendre au sens étroit de réglementation. La régulation du transport est celle que le régulateur à boules joue dans les machines à vapeur : il maintient en équilibre un système instable, il évite l'explosion de la chaudière...

Pour le transport de personnes, la grande majorité des déplacements s'effectue, dans les pays développés, en automobile particulière. En 2015, en France, les véhicules particuliers assuraient 79,5 % de la mobilité des personnes en termes de voyageurs-kilomètres [2]. Le conducteur en est souvent le seul occupant : il est à la fois transporteur et transporté. En dehors

du covoiturage, s'il transporte des voyageurs, ceux-ci sont des membres de sa famille, des amis, et ne lui paient pas le service ainsi reçu. Pour disposer d'un véhicule avec le moins de contraintes possible, le plus simple est d'en être propriétaire, même si diverses formes de location et de partage se développent (selon ce qu'on appelle aujourd'hui « l'économie de la fonctionnalité »). S'il y a un marché de l'automobile et de son entretien, du carburant, de l'assurance, il n'y a guère aujourd'hui de marché du déplacement automobile. Seuls le transport par taxi, les transports collectifs urbains et régionaux (même s'ils sont subventionnés) et les transports interurbains par train, autocar et avion sont régis par un marché, pour 20,5 % des voyageurs-kilomètres. La mobilité des personnes relève de l'économie domestique et de l'économie publique (la grande majorité des infrastructures routières sont financées par l'impôt) plus que de l'économie de marché.

L'appariement de la production et de la consommation de transport de personnes trouve des solutions nouvelles avec les plateformes numériques qui déstabilisent les dispositifs en place et les professions traditionnelles, comme récemment pour les transports urbains avec les VTC. Cependant, l'exploitation des données massives (*big data*) n'en est encore qu'à ses prémices pour que la mobilité s'organise autour de dispositifs intégrés, couvrant la chaîne de déplacement multimodale de bout en bout et sur la base d'informations tenues à jour en temps réel afin de proposer les

[2] « Les comptes des transports en 2015 », *Datalab* n° 1, ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, août 2016.

**LA MOBILITÉ DES PERSONNES RELÈVE
DE L'ÉCONOMIE DOMESTIQUE
ET DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE
PLUS QUE DE L'ÉCONOMIE DE MARCHÉ**

solutions adéquates. La maîtrise de l'information apparaît comme un élément crucial pour le fonctionnement de ces dispositifs. Qui en conquerra le contrôle parmi les diverses parties prenantes ? Qui régulera cet ensemble en termes d'intérêt et d'ordre publics ?

Un arbitrage entre autoproduction et appel au marché (*make or buy*) est également en vigueur dans les entreprises en position de chargeur, d'expéditeur de fret. On distingue ainsi le transport pour compte propre, où une entreprise utilise ses propres moyens de transport pour tout ou partie de ses trafics (mais sans en faire commerce à l'extérieur), et le transport pour compte d'autrui assuré par une entreprise de transport qui réalise et vend l'accomplissement du processus de transport à des clients. Le régime du compte propre est souvent préféré pour les transports de produits spécifiques ou étroitement liés à l'activité principale de l'entreprise chargeuse (des camions à benne pour une entreprise de terrassement, par exemple). En revanche, en regroupant plusieurs clients émettant des flux divers et complémentaires (dans le temps et dans l'espace), un transporteur pour compte d'autrui réalise des gains de productivité inaccessibles au transport en compte propre et fait ainsi baisser les coûts et les prix du transport.

De fait, le transport de fret s'organise en chaînes plus ou moins complexes où les modes de transport (route, fer, voie d'eau, etc.) peuvent être associés. La vieille industrie qu'est le transport de marchandises est le laboratoire de l'entreprise-réseau, qui combine les formes les plus diverses de sous-traitance et où l'archaïsme social coexiste souvent avec les exigences modernes du management. Les structures de l'industrie du fret sont bipolaires, avec la coexistence d'entreprises globales (DHL, filiale de la Deutsche Post, emploie environ 485 000 personnes dans le monde pour un chiffre d'affaires de 61 milliards de dollars) et de milliers de petites et très petites entreprises (les entreprises de transport routier de marchandises en Europe comptent en moyenne 5 salariés). En dehors des taxis, la fragmentation est moindre du côté des transports de personnes, organisés en réseaux. Le groupe ferroviaire historique français, la SNCF, compte quelque 260 000 salariés dans le monde.

D'une politique des transports à une politique des mobilités

Qu'il s'agisse des déplacements des personnes ou du fret, le transport n'est donc pas un simple service que l'on achète



LE TRANSFERT MODAL FIGURE DANS LES PROGRAMMES POLITIQUES NATIONAUX ET EUROPÉENS DEPUIS DES DÉCENNIES. DE FAIT, IL Y A BIEN UN TRANSFERT, MAIS IL N'À CESSÉ DE SE FAIRE VERS LA ROUTE

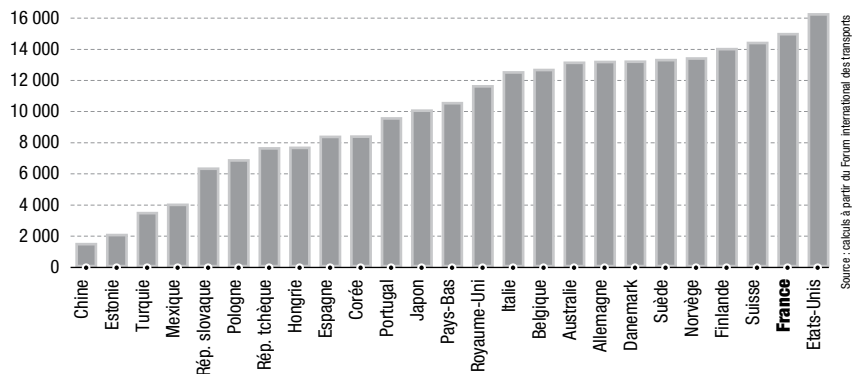
sur un marché. Parce que le bon fonctionnement des transports est nécessaire à l'ensemble de la vie sociale, à commencer par l'exercice des fonctions régaliennes de l'Etat (le contrôle du territoire en temps de paix et en temps de guerre), ce secteur fait l'objet d'interventions puissantes et diverses de la part des pouvoirs publics. Les motifs poursuivis relèvent de préoccupations variées : effectivité du droit au transport pour les citoyens, développement économique (qui suppose une santé suffisante de l'activité de transport elle-même), aménagement du territoire aux différentes échelles géopolitiques, sécurité et sûreté, préservation de l'environnement, etc. Ces préoccupations, parfois contradictoires, touchent à des aspects primordiaux du fonctionnement social et montrent qu'une politique des transports, par-delà ses aspects sectoriels et techniques, relève de choix de société.

Le transport des personnes est intimement lié au mode de vie de ces dernières, à l'organisation de leurs activités dans la journée, la semaine, l'année. Ces activités dissociées dans l'espace sont reliées par des déplacements auxquels plusieurs solutions techniques sont plus ou moins adéquates. Plus structurellement encore, la répartition des activités sur le territoire, les formes d'urbanisation (et leur évolution à long terme), l'équipement en infrastructures fixent le cadre dans lequel s'organisent les transports, et les politiques de transport tendent à devenir des politiques de mobilité. A l'échelle des agglomérations, celles-ci incluent, outre la fourniture de transports publics, la conception et la gestion des infrastructures, de la circulation et du stationnement des véhicules routiers, de l'urbanisme résidentiel et commercial, etc.

Quand on additionne l'ensemble des moyens de transport de personnes, individuels et collectifs, à courte et à longue distance, on constate que la mobilité des Français (mesurée en nombre de passagers-kilomètres annuels par habitant) est parmi les plus élevées au monde. Cette mobilité est à la fois subie (du fait d'un urbanisme éloignant les uns des autres les lieux d'habitat, de travail, de loisirs) et choisie. Cette ambiguïté est au cœur des réflexions en cours sur les politiques de transport, visant à faciliter la mobilité, notamment pour les usages quotidiens, tout en limitant les coûts et les effets externes négatifs.

L'hypermobilité des Français

Mobilité des personnes selon les pays, en voyageurs-kilomètres par habitant, en 2013



En matière de fret, on note tout d'abord que la caractérisation de l'économie moderne comme immatérielle est fort impropre : on transporte, en France, quelque 100 kg de marchandises par jour et par personne. Dans un système de production et de distribution marqué par la mondialisation et la recherche de flexibilité (diminution des stocks, approvisionnements et livraisons en juste-à-temps, instabilité des marchés), la logistique (gestion des flux de produits et d'informations) devient un outil primordial de la gestion des entreprises et des relations interentreprises. Au sens matériel, les opérations logistiques associent au transport proprement dit les opérations de manutention, entreposage, emballage et finition, en une prestation intégrée plus complexe, engendrant une valeur ajoutée d'un ordre de grandeur comparable à celui de la transformation manufacturière des produits. L'efficacité de la logistique est un puissant facteur de compétitivité des entreprises, mais aussi des économies nationales. C'est ainsi que l'Allemagne est en tête du classement qu'établit la Banque mondiale sur la base de son indice de performance logistique (Logistics Performance Index) [3].

Les enjeux sont économiques mais aussi écologiques. Le transfert modal, qui ferait passer une part du trafic routier vers les modes de transport réputés plus écologiques, figure dans les programmes politiques nationaux et européens depuis des décennies. De fait, il y a bien un transfert, mais il n'a cessé de se faire vers la route. Le transport routier assurait 87 % du

[3] Voir « Connecting to Compete. Trade Logistics in the Global Economy », par Jean-François Arvis *et al.*, Banque mondiale, 2016.



transport intérieur de marchandises en France en 2015, mesuré en tonnes-kilomètres ^[4], tandis que la part du ferroviaire dans le transport de marchandises est passée de 17 % du transport intérieur (hors oléoducs) en 2000 à 10 % en 2015. Pour la même année, la part du ferroviaire était de l'ordre de 20 % en Allemagne et de 40 % en Suisse.

Les multiples rôles des pouvoirs publics

Par politique des transports on désigne l'ensemble des orientations définies par la puissance publique, et des mesures pour les mettre en œuvre, pour gérer le système de transport, tant par une action directe que par une influence sur les autres acteurs. Toute la hiérarchie des institutions est mobilisée, de l'échelle communale à l'échelle nationale et, en Europe, à l'échelle communautaire. Par exemple, la circulation routière urbaine et le stationnement sont du ressort des municipalités, tandis que c'est une directive européenne qui définit la formation que doit obligatoirement recevoir tout conducteur de poids lourd.

Tous les éléments du dispositif de transport sont concernés, qu'il s'agisse des infrastructures, du cadre réglementaire d'exercice du transport – dans ses dimensions économiques, techniques et sociales (à commencer par le code de la route) –, de la régulation des marchés, de la fiscalité générale et de la fiscalité spécifique au secteur, etc. Aux objectifs politiques traditionnels d'accès à la mobilité et d'efficacité économique s'ajoutent des préoccupations de plus en plus fortes en matière d'environnement (pollution locale, émissions de gaz à effet de serre).

Le domaine où l'intervention publique est la plus manifeste et durablement inscrite sur le territoire est celui des infrastructures. Les infrastructures de transport sont le préalable à tout transport et donc à toute activité, elles appartiennent aux conditions générales de la production. Ce sont des investissements lourds, à longue durée de vie, et dont l'utilisation suppose souvent la réalisation complète. On ne construit pas la moitié d'un pont ou d'un tunnel, il s'agit d'équipements indivisibles, non déplaçables et irréversibles. Ils sont, dans le monde entier, principalement financés par des fonds publics car ils ne peuvent pas, sauf exception, être entièrement valorisés comme un capital privé à travers

LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT SONT LE PRÉALABLE À TOUT TRANSPORT ET DONC À TOUTE ACTIVITÉ, ELLES APPARTIENNENT AUX CONDITIONS GÉNÉRALES DE LA PRODUCTION

[4] Chiffres clés du transport, édition 2017, Datalab, Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer.

les péages perçus auprès des usagers (les autoroutes françaises gérées par des concessionnaires privés sont la propriété de l'Etat, tout comme les infrastructures portuaires, etc.).

Les infrastructures sont, aussi longtemps qu'elles ne sont pas saturées, des monopoles naturels : il est économiquement moins coûteux que l'intégralité des échanges entre deux zones s'effectue sur une infrastructure unique plutôt que sur deux infrastructures parallèles et concurrentes. Mais tout monopole appelle une régulation. Conformément à une directive européenne (voir encadré ci-dessous), des autorités indépendantes



La politique commune des transports

Les interventions publiques ne se limitent plus au cadre national. Bien qu'inscrite dans le traité de Rome de 1957, la politique commune des transports ne démarre vraiment qu'à partir de 1985. Dans la répartition actuelle des responsabilités entre l'Union et les Etats membres, les transports sont de compétence partagée. L'ensemble législatif européen élaboré au fil des ans « formate » nombre de dispositions nationales, dans un marché des transports de plus en plus ouvert à la concurrence intracommunautaire. Ainsi, la réforme ferroviaire en Europe a été lancée en 1991 par une directive posant les principes de la séparation de l'infrastructure et des services et de l'égal accès au réseau de tous les opérateurs ferroviaires agréés, historiques ou nouveaux entrants. Au fil des ans, quatre « paquets » législatifs sont venus approfondir et préciser cette évolution vers la libéralisation des marchés ferroviaires. Après le fret et le transport international de voyageurs, d'ores et déjà ouverts à la concurrence, le transport

national de voyageurs devrait être ouvert en 2021 et le transport régional, généralement organisé comme un service public, à partir de 2019 et au plus tard en 2023 (sous la forme d'appels d'offres pour l'attribution d'une concession exclusive et temporaire sur une ligne ou une zone donnée : il s'agit alors de concurrence pour le marché et non de concurrence sur le marché).

Longtemps fondée sur deux préoccupations principales, l'établissement d'un marché unique des transports et la recherche d'une mobilité écologiquement soutenable, la politique commune doit désormais se faire plus systémique et concilier libéralisation des marchés et harmonisation sociale et fiscale, relayer la politique des transports, politique de l'énergie, politique de l'environnement et politique industrielle, soutenir l'innovation technique et organisationnelle (numérisation), etc. Par exemple, le transport est particulièrement concerné par les débats en cours sur le « détachement » des travailleurs d'un pays membre à l'autre.

telle l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) française sont ainsi chargées de veiller à l'égal accès à l'infrastructure de tous les opérateurs ferroviaires. En France encore, les concessionnaires privés d'autoroutes ne sont pas libres de fixer à leur convenance le mode d'exploitation et la tarification de l'ouvrage qu'ils gèrent et sont encadrés par la puissance publique. La responsabilité des pouvoirs publics sur les infrastructures englobe tout leur cycle de vie et toute leur gestion : planification, décision, programmation, construction, exploitation, entretien, ainsi que leur financement et leur tarification éventuelle. Tout un appareillage de calcul socio-économique a été élaboré pour évaluer l'opportunité de réaliser tel ou tel projet d'infrastructure – même si les décideurs ne suivent pas systématiquement les recommandations des experts.

Artefact indispensable et fragile, le marché du transport fait l'objet d'un encadrement spécifique. Par exemple, la séparation stricte entre transport de marchandises pour compte propre et pour compte d'autrui vise à limiter les phénomènes de concurrence biaisée. La puissance publique peut, au motif de l'intérêt général, autoriser ou interdire tel ou tel marché du transport. Récemment, en France, la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques de 2015 a ouvert le marché du transport de voyageurs par car, jusqu'alors fermé pour protéger le transport ferroviaire, à la différence de ce qui se pratique au Royaume-Uni, en Allemagne et en Espagne. En deux ans à peine, les « cars Macron » ont construit un réseau national inédit, s'ajoutant aux services ferroviaires et aériens et aux usages individuels et partagés de l'automobile, sans toutefois trouver encore leur équilibre économique.

Les diverses activités de transport sont également encadrées par une réglementation technique et sociale. On y trouve aussi bien le code de la route que la normalisation des véhicules habilités à circuler dans l'espace public (en termes de poids et dimensions, sécurité, pollution) ou la définition des professions et des conditions d'accès à leur exercice : par exemple, un transporteur routier doit satisfaire à une quadruple condition d'honorabilité, de capacité financière, d'enregistrement dans le pays et d'attestation de capacité. La réglementation de la durée du travail a évidemment de fortes répercussions économiques et est en outre un des points de divergence entre Etats membres de l'Union européenne, alors

que le marché du transport routier international est ouvert à la concurrence. Elle touche aussi aux questions de sécurité, d'ordre public.

Une question cruciale pour toute réglementation est celle de son effectivité : la productivité et, donc, la compétitivité des entreprises de transport sont fort différentes selon qu'elles respectent, ou non, les réglementations relatives aux temps de conduite et de repos, à la vitesse de circulation ou au chargement maximum des véhicules. En l'absence de contrôle et de sanction, l'infraction devient la norme de fait et une entreprise vertueuse est mise hors marché.

Le contrôle exercé par les pouvoirs publics est d'autant plus nécessaire que le transport est le laboratoire d'innovations sociales. L'apparition de nouvelles technologies et de nouveaux opérateurs pour le transport de voyageurs (les VTC, le covoiturage, l'auto-partage) comme de marchandises (les livraisons de la logistique urbaine) déclenche de véritables mutations organisationnelles où les frontières entre l'artisanat et le salariat, l'individuel et le collectif, le commercial et le bénévole, le privé et le professionnel sont remises en cause, au risque du développement d'une économie informelle. Les professions traditionnelles accusent les nouveaux venus de concurrence déloyale, de dumping social. De manière symptomatique, on désigne couramment la tendance générale à la précarisation de l'emploi du nom d'« ubérisation ». Quelle politique publique mettre en place pour préserver l'innovation mais restreindre les abus et assurer un niveau significatif de protection sociale ^[5] ?

De toute manière, le marché n'est pas à même d'assurer toutes les fonctions que la puissance publique assigne au transport, en particulier pour celui de personnes. Le droit au transport est inscrit dans la loi d'orientation des transports intérieurs (Loti) en vigueur depuis 1982, et la notion de service public de transport lui est bien antérieure encore. A ce titre, diverses collectivités territoriales (les intercommunalités pour les transports urbains et périurbains, les régions pour les transports régionaux, généralement ferroviaires [TER], l'Etat pour

**LE TRANSPORT EST LE LABORATOIRE
D'INNOVATIONS SOCIALES. L'APPARITION DE
NOUVELLES TECHNOLOGIES ET DE NOUVEAUX
OPÉRATEURS DÉCLENCHÉ DE VÉRITABLES
MUTATIONS ORGANISATIONNELLES**

[5] Voir « Des marchandises dans la ville. Un enjeu social, environnemental et économique majeur », par Lætitia Dablanç *et al.*, Terra Nova, 2017.



les « trains d'équilibre du territoire » [TET]) ont la compétence d'autorité organisatrice pour établir sous leur responsabilité un dispositif de transport public de personnes. Elles peuvent en confier l'exploitation à une régie, mais aussi, le plus souvent, à un opérateur privé, au terme d'un appel d'offres pour l'attribution d'une concession temporaire sur la base d'un cahier des charges. Celui-ci précise les services attendus, les tarifs, ainsi que la part du financement qui sera assurée par les recettes commerciales, par la taxe parafiscale qu'est le versement transport payé par les employeurs et par les soutiens publics. Les transports collectifs locaux sont ainsi subventionnés à hauteur d'environ 70 % et les transports sont couramment, avec l'éducation, le premier poste de dépense des conseils régionaux.

Tout en jouant son rôle de régulateur du système et du marché du transport, l'État demeure un acteur direct, un transporteur de première importance, en dépit d'une tendance à la privatisation des entreprises publiques observable dans divers pays d'Europe depuis une trentaine d'années. Il est ainsi à la fois arbitre et joueur. Il est actionnaire, parfois majoritaire, voire exclusif, de grandes entreprises présentes dans divers modes de transport : la SNCF et l'ensemble de son groupe (dont Geodis, premier transport routier de marchandises, et Keolis, entreprise de transport public de personnes présente dans le monde entier), la RATP, Air France, sans oublier La Poste, qui est, en termes d'effectifs employés, le premier transporteur de France (même si elle entre dans une autre branche de la comptabilité nationale et ressortit à un autre ministère que celui des Transports).

Autre outil de l'État, la fiscalité est à la fois ressource budgétaire et, à travers les incitations dont elle est porteuse, un instrument de politique publique, par exemple avec le mécanisme des bonus/malus poussant à l'achat d'automobiles moins consommatrices d'énergie fossile. S'ajoutant à la fiscalité générale (TVA, impôt sur les bénéfices des sociétés), une fiscalité spécifique touche divers éléments du système : enregistrement des véhicules, assurance, etc. A elle seule, la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) a rapporté 16 milliards d'euros au budget de l'État en 2016.

**TOUT EN JOUANT SON RÔLE DE RÉGULATEUR,
L'ÉTAT DEMEURE UN ACTEUR DIRECT,
UN TRANSPORTEUR DE PREMIÈRE
IMPORTANCE, EN DÉPIT D'UNE TENDANCE À LA
PRIVATISATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES**

A cette liste incomplète, on doit ajouter les fonctions cognitives de l'Etat propres à produire et transmettre des informations (à commencer par des statistiques fiables), à organiser la formation initiale et professionnelle, à faire des études pour éclairer les décisions publiques, etc. La maîtrise des données (*data*) est aujourd'hui un enjeu stratégique pour l'organisation de systèmes intégrés de mobilité. De façon significative, la loi Macron de 2015 fait obligation aux opérateurs de transport de transmettre des informations sur leur activité aux instances compétentes.

Considérée dans son ensemble, une politique des transports est donc la somme de décisions prises à des moments différents, dans des contextes sociopolitiques différents, pour des motifs différents et au terme d'une sorte de sédimentation. La complexité de cet ensemble résulte de plusieurs facteurs : grand nombre de composantes du système de transport lui-même ; grand nombre de décideurs et parties prenantes, en particulier dans les pays décentralisés où peuvent apparaître des dissensions entre niveaux institutionnels ; accumulation de décisions de long et de court termes. La décision de créer une infrastructure nouvelle portera ses effets pendant plusieurs dizaines d'années, alors qu'une modification marginale de la fiscalité peut répondre à un souci conjoncturel.

Il n'est pas étonnant que cet ensemble présente des incohérences et contradictions internes, car c'est une somme de compromis entre objectifs désirables mais partiellement incompatibles : augmentation de la mobilité et diminution de la consommation d'énergie, amélioration des conditions de travail dans le transport et baisse du coût du transport, etc.

Quelles orientations pour la France ?

Le gouvernement français formé à la suite des élections de mai 2017 a annoncé ses orientations pour la politique des transports de l'Etat pour les années à venir. Elles marquent un changement par rapport aux pratiques antérieures. Les Assises pour la mobilité (lancées le 19 septembre 2017 à Paris) sont destinées à recueillir les propositions à même de nourrir une future loi d'orientation des mobilités, examinée et votée par le Parlement en 2018.

Sans entrer ici dans le détail des mesures à prendre, on peut, à la suite du *think tank* TDIE ^[6], désigner six thèmes majeurs structurant le débat sur les transports en France :

[6] TDIE pour « Transport, développement, intermodalité, environnement ». Voir « Pour une politique des transports. Analyses, propositions et questions pour les candidats à l'élection présidentielle de 2017 », TDIE, 2017.



p. **20**

– **Fret et logistique** : la logistique en France montre un bon niveau de performance, mais est confrontée à la concurrence des pays voisins (en particulier le Benelux et l'Allemagne), qui en ont fait un thème prioritaire de leur stratégie de développement et d'aménagement ^[7]. A la suite d'une conférence nationale, une stratégie France logistique 2025 a été définie, qu'il convient désormais de mettre en œuvre en y associant tous les acteurs impliqués et en s'appuyant sur un dispositif d'observation et sur un suivi politique exigeant ^[8].

– **Avenir du chemin de fer** : le système ferroviaire français doit faire face à plusieurs problèmes de fond. Le transport de fret ne cesse de diminuer en dépit de l'ouverture du marché à de nouveaux opérateurs qui devaient le relancer. Le transport régional de voyageurs a connu une forte croissance depuis sa décentralisation, mais ses coûts augmentent aujourd'hui plus vite que l'inflation alors que le trafic stagne, en dépit d'un lourd subventionnement. Le transport à grande vitesse a augmenté au rythme de l'ouverture des lignes, mais les projets montrant une rentabilité socio-économique raisonnable sont désormais réalisés et il faut se tourner vers l'amélioration des infrastructures traditionnelles existantes. La dette du système ferroviaire ne cesse de croître et la question des conditions de sa reprise par l'Etat est posée. Enfin, il convient de préparer l'ouverture prochaine à la concurrence du marché intérieur de transport de voyageurs (à partir de 2019 et au plus tard en 2023, conformément aux directives européennes regroupées dans le récent quatrième « paquet ferroviaire »).

– **Renouveau de la route** : naguère désignée comme la source de tous les problèmes (émissions de gaz à effet de serre, pollution, insécurité), la route montre une grande capacité d'innovation tant technique que sociale : amélioration des moteurs et développement des véhicules électriques, déploiement de la conduite assistée et bientôt de la conduite autonome, covoiturage, auto-partage, services de cars à moyenne et longue distances, développement des livraisons à domicile (avec les problèmes sociaux afférents d'individualisation et de précarité de l'emploi), etc. Il convient d'inclure cette dynamique dans un projet cohérent, répondant aux attentes de la société.

– **Systèmes de mobilité intégrés** : les nouvelles technologies offrent des moyens inédits de coordination pour des solutions

[7] Voir *Aktionsplan Güterverkehr und Logistik – Logistikinitiative für Deutschland*, Bundesminister für Verkehr und Digitale Infrastruktur, 2010.

[8] Voir le rapport « La logistique en France. Etat des lieux et pistes de progrès », ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, mars 2015.

de transport de bout en bout, associant plusieurs modes, plusieurs opérateurs, plusieurs autorités organisatrices. Le traitement des « *big data* » permet l'appairage entre une demande et une offre de transport diffuses, dans des dispositifs flexibles. Encore faut-il que des acteurs aux logiques et statuts différents acceptent de coopérer, et notamment d'échanger leurs données nonobstant de puissants enjeux économiques et politiques. Qui, des divers transporteurs, des différentes collectivités publiques ou des opérateurs de systèmes d'information (alors que les « Gafa » – Google, Apple, Facebook, Amazon – étendent leur marché à la gestion globale des villes [*smart city*], au commerce et à la logistique, etc.), sera en mesure de piloter le système ? Dans quel cadre juridique, avec quelle régulation et quel régulateur en termes d'intérêt et d'ordre publics ?

AUJOURD'HUI, LES RÉSEAUX D'INFRASTRUCTURES SONT EN MAUVAIS ÉTAT ET CONTINUENT DE SE DÉGRADER FAUTE D'ENTRETIEN SUFFISANT. ÉT UNE PART NOTABLE DES GRANDS PROJETS DÉJÀ ANNONCÉS PAR L'ÉTAT NE SONT PAS ASSORTIS DES FINANCEMENTS NÉCESSAIRES

– **Décarbonation des transports** : le transport contribue pour environ un quart au total des émissions de gaz à effet de serre dans le monde (un tiers en France, du fait de l'importance de l'électricité nucléaire), et il est la seule activité en Europe qui continue d'augmenter ses émissions. Le gouvernement a d'ores et déjà annoncé un plan d'aide au renouvellement et à l'électrification du parc automobile. Mais le souci de décarbonation doit recouper toutes les mesures d'une politique des transports, qui doit désormais être une politique de mobilité durable.

– **Financement et tarification des infrastructures** : les arbitrages pour l'affectation des ressources publiques (nationales et locales) entre les secteurs économiques et, à l'intérieur du domaine des transports, entre les modes de transport, entre les dépenses d'investissement, d'entretien ou de rénovation, sont particulièrement sensibles dans une période de contrainte budgétaire forte. Aujourd'hui, les réseaux d'infrastructures (route, fer) sont en mauvais état et continuent de se dégrader faute d'entretien suffisant. Une part notable des grands projets d'infrastructures déjà annoncés par l'Etat (lignes ferroviaires à grande vitesse, canal à grand gabarit, autoroutes) ne sont pas assortis des financements nécessaires. Aussi le gouvernement a-t-il annoncé que la réalisation de nouveaux grands projets d'infrastructures est suspendue et



que la priorité ira aux « transports de la vie quotidienne ». La Loi d'orientation des mobilités comprendra une programmation des investissements sur les cinq années à venir. Pour faire face à de nouveaux besoins, les responsables politiques sont aussi à la recherche de modes de financement nouveaux (par l'impôt, par l'usage) économiquement efficaces et socialement acceptables.

Un enjeu démocratique

De la complexité du système de transport et des mesures qui y sont liées, de l'inertie d'organisations techniques et sociales lourdes, du poids des contraintes à prendre en compte, on ne saurait déduire que la politique des transports ne dispose que de faibles marges de manœuvre. Une telle conclusion pes-

simiste vaut peut-être pour le court terme. A long terme, les comparaisons internationales montrent au contraire de considérables écarts d'un pays à l'autre, même entre pays relevant d'un même système social et d'un même niveau de développement comme à l'intérieur de l'Europe occidentale ^[9].

Par exemple, le système suisse des transports est profondément différent du système français : au-delà des facteurs géographiques, les facteurs institutionnels et politiques de long terme en sont l'explication principale.

Il n'est donc pas surprenant, ni choquant, que chaque citoyen entende se mêler, d'une manière ou d'une autre, de politique des transports, qu'il s'exprime comme automobiliste, cycliste, piéton, usager des transports publics, contribuable, riverain d'infrastructure lourde, militant, électeur... Si l'on évoque rarement dans les conversations courantes les meilleures technologies pour fabriquer du yaourt ou du plâtre, chacun a une opinion (pas toujours experte !) sur la meilleure manière de fabriquer du transport : chemin de fer, métro et tramway, petits ou grands véhicules routiers, transport fluvial, maritime et aérien ont leurs partisans et leurs adversaires. Le transport est en effet un élément de la vie quotidienne de chacun, il se déroule largement dans l'espace public à la vue de tous et ses effets bénéfiques (l'accession quotidienne au travail, à l'école, aux commerces) ainsi que ses nuisances (de pollution, de bruit, d'insécurité) sont manifestes.

LE TRANSPORT EST UN ÉLÉMENT DE LA VIE QUOTIDIENNE DE CHACUN, IL SE DÉROULE LARGEMENT DANS L'ESPACE PUBLIC À LA VUE DE TOUS, ET SES EFFETS BÉNÉFIQUES AINSI QUE SES NUISANCES SONT MANIFESTES

[9] Voir les travaux de l'Observatoire des politiques et des stratégies de transport en Europe (OPSTE) et son bulletin *Transport / Europe* : www.ecologique-solidaire.gouv.fr/observatoire-des-politiques-et-strategies-transport-en-europe

Des gouvernements (il y a un ministre des Transports dans tous les gouvernements du monde), on attend une vision d'ensemble, des choix assumés et expliqués, une cohérence et une constance dans la mise en œuvre. Les économistes parlent de « dépendance du chemin » pour désigner le fait qu'une situation donnée est marquée par l'histoire dont elle est le fruit. Cette caractérisation vaut pour les systèmes de transport, et les politiques de transport doivent nécessairement s'organiser autour d'objectifs de long terme, ordonnant les multiples décisions de court terme qu'appellent l'actualité et le simple fonctionnement du système. Ces politiques doivent entraîner la participation, éventuellement conflictuelle, des multiples acteurs politiques, économiques et sociaux impliqués. Le succès passe par le débat public, la décision majoritaire légitime prenant en compte consensus et dissensus dans le souci de l'intérêt général. C'est-à-dire par la démocratie. ■