



**Conseil Economique et
Social**

Distr.
GENERALE

TRANS/2004/10
9 décembre 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS ET FRANÇAIS
SEULEMENT

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITE DES TRANSPORTS INTERIEURS
(Soixante-sixième session, 17-19 février 2004,
point 11(d) de l'ordre du jour)

TENDANCES DE L'EVOLUTION ET ECONOMIE DES TRANSPORT

**Etude entreprise par d'autres organisations sur
l'économie des transports et le coût des infrastructures**

Transmis par la Conférence Européenne des Ministres des Transport (CEMT)

Note : Le présent document est reproduit tel qu'il a été reçu.

* * *

**CONCLUSIONS DE LA TABLE RONDE 124 :
«POLITIQUES SPATIALES ET TRANSPORTS»**

1. Les 7 et 8 novembre 2002, la CEMT a tenu sa 124ème Table Ronde sur l'économie des transports, consacrée au thème "*Politiques spatiales et transports*". Présidée par G. Wolfgang Heinze (Allemagne), la Table Ronde a été ouverte par des communications d'Axel Priebes et Andrea Dittrich-Wesbuer (Allemagne), Carlo Sessa (Italie), David Banister (Royaume-Uni) et Susan Handy (Etats-Unis).

2. On trouvera ci-après une brève synthèse des principales conclusions de la Table Ronde.

1. INTRODUCTION

3. On s'accorde en général à reconnaître que les politiques des transports et les politiques spatiales ont de fortes incidences les unes sur les autres. Cela étant dit, il est frappant que l'élaboration de ces politiques apparaisse fragmentée du point de vue institutionnel comme conceptuel. Sur quoi repose l'interdépendance des politiques des transports et des politiques spatiales ? Est-ce que les réponses à cette question nous informent sur la façon d'organiser cette interdépendance ? Quelle est l'utilité des mesures réglementaires et fiscales pour atteindre des objectifs éventuellement communs ou pour trouver le point d'équilibre entre ces deux domaines d'action ? C'est à ces questions qu'étaient consacrés les rapports présentés dans le cadre de la Table Ronde ainsi que les débats qui s'y sont déroulés, dans le but de formuler des propositions de politiques cohérentes et efficaces.

4. Avant d'entrer dans le débat sur les politiques à suivre, il est utile d'examiner ce qui est à la base de l'interdépendance entre la forme urbaine ou son développement et les transports. Si les décisions autonomes des ménages et des entreprises quant à leur lieu d'habitation ou d'implantation engendraient des zones résidentielles et industrielles homogènes et très localisées, la demande de transport de voyageurs et de fret serait minimale. Mais étant donné l'évident manque d'homogénéité de la configuration spatiale, il faut en conclure que celle-ci n'est pas seulement déterminée par la volonté d'éviter les coûts de transport. L'existence des villes et des structures suburbaines résulte plutôt de l'existence d'économies d'agglomération. Autrement dit, les entreprises vont améliorer leur productivité en s'implantant à proximité les unes des autres, et les ménages aiment se regrouper selon certaines caractéristiques sociales. Les forces d'agglomération du côté de la production sont le résultat d'un grand nombre de déterminants, dont les plus évidents sont les rendements d'échelle croissants, la disponibilité d'une main-d'œuvre spécialisée uniquement au niveau local, et la nécessité de communications directes entre partenaires commerciaux.

5. Si l'« avantage économique de la proximité » est plus fort pour les producteurs que pour les ménages, il se formera un "quartier central des affaires". Selon le modèle de base des études d'urbanisme, les ménages choisissent de s'installer à la périphérie de ce centre, mettant en balance d'une part des loyers relativement élevés et de faibles coûts de transport vers le centre-ville, et d'autre part des loyers moins chers et des coûts de transport plus élevés associés à la nécessité de parcourir une plus grande distance pour aller travailler ou faire leurs achats.

2. TENDANCES DU DEVELOPPEMENT DE LA STRUCTURE URBAINE

6. Cet arbitrage entre rente foncière et coûts de transport est au cœur même de l'interdépendance des politiques des transports et des politiques spatiales. En effet, plus les premières parviennent à faire baisser les coûts de transport, plus les ménages décideront de vivre loin du centre, d'occuper des lots plus grands et d'assumer des coûts de transport plus importants. Des études empiriques sur la forme urbaine et les coûts de transport confirment une forte

diminution de la rente foncière à mesure que l'on s'éloigne du centre-ville vers la périphérie. Plus encore, la pente de cette diminution est beaucoup moins prononcée qu'auparavant. Est-ce à dire, comme le prétendent certains analystes de l'évolution de l'aménagement et des transports, que ces observations traduisent un équilibre du marché, lequel ne justifierait par conséquent guère d'interventions correctives sur le plan des politiques spatiales et/ou des transports ?

7. Ces évolutions s'accompagnent d'un énorme accroissement du taux de motorisation et des distances parcourues ainsi que d'une urbanisation effrénée, phénomènes lourds de conséquences : augmentation considérable de la congestion, des dommages à l'environnement, du bruit de la circulation et des risques d'accident, dégradation des centres-villes et destruction des paysages naturels.

8. Ce qui complique la situation, c'est l'évolution de la structure urbaine monocentrique vers une structure polycentrique. Si les nouveaux centres secondaires reproduisaient la structure économique du centre traditionnel, nous pourrions nous attendre à voir diminuer la demande de déplacements, puisque les consommateurs et les travailleurs pourraient habiter moins loin de ces centres émergents. Mais du fait que ces centres sont souvent très spécialisés, dans la mesure où ils attirent une offre de services et des possibilités d'emplois spécifiques, les problèmes d'accessibilité se multiplient et la demande globale de transport augmente.

9. Plus encore, les résultats d'études empiriques sur la structure urbaine sont en désaccord avec la conception de l'évolution monocentrique et polycentrique des villes : l'habitat résidentiel n'est pas réparti de façon radiale à la périphérie des centres-villes traditionnels, équilibrant l'effet de la diminution de la rente foncière et de l'augmentation des coûts de transport. En fait, on a constaté sept fois plus de déplacements domicile-travail que ne le prédisait le modèle monocentrique et trois fois plus que ce que l'on prévoyait à l'aide du modèle polycentrique.

10. On a expliqué ces résultats par l'hétérogénéité des goûts personnels ainsi que par la spécificité de l'offre localisée des aménagements collectifs, qui sont susceptibles d'encourager la séparation de la population urbaine selon des catégories sociales. En outre, l'emploi est même dispersé à l'échelle locale.

3. LES POLITIQUES DES TRANSPORTS ET LEUR IMPACT SUR LA CONFIGURATION SPATIALE

11. Les premiers instruments dont dispose la politique des transports sont ceux qui visent à restreindre l'utilisation de la voiture particulière. En effet, les conséquences néfastes de cette utilisation nécessitent des mesures de tarification adaptées qui reflètent les coûts que l'automobiliste individuel impose aux autres : tarification de la congestion, redevances de stationnement, taxation de la pollution ou des carburants, etc.

12. Si les mesures visant à renchérir le transport urbain en général et l'utilisation de la voiture en particulier pour prendre en compte les coûts externes n'ont guère emporté l'adhésion de la population et des responsables politiques, c'est peut-être en partie parce qu'elles peuvent avoir des effets sensibles sur le marché foncier. Ainsi, plus le transport urbain est cher et plus il contribue à réduire l'étalement urbain, plus sera forte la pression à la hausse sur la rente foncière urbaine. Etant donné la répartition des groupes sociaux dans l'espace urbain, cette évolution aura souvent des conséquences fâcheuses sur le plan de la répartition, compte tenu de la structure de la ségrégation sociale dans de nombreuses agglomérations. Pour atténuer la pression sur la rente foncière, les politiques visant à restreindre l'utilisation de la voiture particulière ont été accompagnées de politiques infrastructurelles qui tiennent compte des coûts et avantages relatifs des différentes options modales de transport. Pour cela, il faut souvent privilégier davantage les transports publics, notamment par des investissements infrastructurels et des mesures prioritaires pour les autobus. La tendance en faveur de l'implantation d'activités économiques spécialisées dans les centres urbains secondaires et le fait que cette tendance sera vraisemblablement accélérée par l'augmentation des coûts des transports urbains limitent toutefois les possibilités de répondre à la demande de transport en favorisant les transports publics.

4. LES POLITIQUES SPATIALES ET LEURS INCIDENCES SUR LA DEMANDE DE TRANSPORT

13. L'un des aboutissements naturels des politiques spatiales serait d'influencer la structure sectorielle des centres secondaires émergents ou des pôles périphériques. Un large éventail sectoriel d'offre de biens et de possibilités d'emploi ferait disparaître bon nombre des besoins de transport. Dans la mesure où une telle politique pourrait porter ses fruits, on peut même imaginer des zones résidentielles suffisamment proches des implantations commerciales pour qu'il soit possible d'effectuer le trajet à bicyclette ou à pied. L'acceptation de tels concepts de développement urbain et de leurs coûts de mise en œuvre dépend de la réponse qui sera donnée à la délicate question de savoir ce qui détermine les choix géographiques des entreprises. A cet égard s'opposent deux hypothèses. Les entreprises auraient ainsi intérêt, ou bien à s'implanter à proximité d'autres producteurs de biens et services comparables, ou bien à s'installer à proximité d'un large éventail d'autres industries. Des études empiriques globales ne permettent de rejeter aucune de ces hypothèses, ce qui tendrait à indiquer que les économies d'agglomération sont différentes selon les industries.

14. A un niveau plus général, l'utilisation de la tarification pour lutter contre les dommages occasionnés aux paysages naturels prendrait la forme d'une taxe sur les nouvelles zones d'aménagement récent. On pourrait obtenir un effet analogue en subventionnant l'habitation à proximité des centres urbains, ce qui permettrait également de freiner la dévaluation du parc immobilier dans les centres-villes, qui est causée par des subventions souvent implicites accordées pour l'aménagement de nouvelles zones d'habitation à la périphérie des villes, et l'érosion du patrimoine culturel que représente l'architecture du centre-ville.

15. Des mesures non fiscales proposées dans le cadre de concepts normatifs ont aggravé les problèmes des transports urbains. On s'est beaucoup efforcé, en urbanisme, d'éviter ce que l'on appelle "les usages incompatibles du sol urbain". Etant donné que des mesures de tarification visant à corriger les externalités négatives (bruit, odeurs, charge imposée au système d'épuration) seraient très coûteuses à mettre en œuvre, les aménageurs ont eu recours au zonage et aux restrictions à l'implantation. Dans certains cas, les prescriptions de zonage, par exemple, qui consistent à séparer complètement l'utilisation des terrains pour le commerce et pour l'habitat ont considérablement contribué à l'accroissement de la demande de déplacement.

16. Cette constatation vaut également pour les politiques qui ont pour but de préserver les espaces verts. Bien que l'on ne puisse guère contester les bienfaits des ceintures vertes pour la collectivité, celles-ci ont également contribué à la demande de déplacement, ont induit des coûts d'opportunité sous la forme d'augmentations de la rente et ont favorisé l'étalement urbain.

17. Les municipalités suburbaines ont parfois adopté des politiques de zonage d'exclusion visant dans une large mesure à tenir à l'écart les citoyens à faible revenu, qui paieraient moins d'impôt communal tout en bénéficiant de l'infrastructure publique locale. Il est probable que ce zonage ait considérablement renforcé la décentralisation des centres-villes et aggravé les problèmes d'inadéquation géographique du marché du travail. Ce phénomène peut à son tour expliquer en partie la longueur des trajets domicile-travail ainsi que leur frappante configuration spatiale.

5. CONCEPTION INSTITUTIONNELLE

18. Ce dernier argument signale un problème plus général qui concerne la structure spatio-administrative. Avec l'extension géographique des zones urbaines, le découpage administratif hérité du passé apparaît de plus en plus inadapté. A mesure que l'évolution de la structure de l'habitat instaure une interdépendance entre des collectivités territoriales qui jouissaient jusqu'à présent d'une grande indépendance, l'indifférence manifestée pour cette nouvelle interdépendance au nom d'une légitimité purement locale engendre d'importants problèmes, surtout en ce qui concerne les politiques de transport urbain.

19. Le premier élément à mentionner à cet égard concerne l'indifférence aux retombées interrégionales dans un processus de concurrence entre collectivités territoriales. Soucieuses avant tout de répondre aux demandes de la population locale, les administrations locales ne s'intéresseront vraisemblablement pas aux avantages que les citoyens d'autres collectivités pourraient retirer de leurs politiques locales en matière de transport et d'aménagement. Le sous-investissement dans les structures interterritoriales est un exemple de ce genre de parti pris.

20. Un deuxième argument, qui semble plus important encore étant donné les problèmes caractéristiques des transports urbains, fait fond sur la concurrence que se livrent les collectivités territoriales pour attirer certains types de ménages et d'industries. Ce processus d'écroulement se

traduit en général par un gaspillage de fonds publics. S'agissant de la politique des transports, il entraînera un surinvestissement dans les infrastructures publiques et aboutira à la mise en place d'un ensemble de politiques d'aménagement et des transports privilégiant les entreprises et les ménages que la collectivité veut attirer, c'est-à-dire normalement ceux dont on attend des recettes fiscales élevées par rapport aux dépenses que les administrations publiques auront engagées pour la mise à disposition d'équipements collectifs.

21. Tous les types d'économies d'agglomération donnent raison à cette concurrence géographique. Au-delà des coûts économiques associés à la distorsion des prix des terrains et des transports, les grandes collectivités jouissent forcément d'un avantage concurrentiel, qui les amène à faire peu de cas des collectivités plus petites. Outre les conséquences néfastes sur le plan de la répartition, pareille attitude engendrera une structure spatiale globale à forte demande de transport.

22. Les rapports présentés à l'occasion de la Table Ronde et le débat qui s'y est déroulé ont permis d'exposer des propositions détaillées sur la façon d'atténuer les insuffisances de la fragmentation administrative. Comme le coupage administratif repose sur des raisons historiques et que sa modification est souvent limitée par des obstacles constitutionnels, il doit être tenu pour acquis dans la plupart des cas.

23. Une première étape pour faire avancer les choses en matière d'élaboration des politiques locales pourrait être de créer des organismes de planification supraterritoriale. Dans la mesure où la collectivité locale dispose d'une forte autonomie politique, la planification prise en charge par de tels organismes ne peut être qu'indicative, et éclairera également les responsables politiques locaux, ce qui pourrait aussi réduire les risques d'isolement politique.

24. L'intégration de la planification supraterritoriale gagnera en importance si elle est associée à des mécanismes d'incitation fiscale qui corrigent les insuffisances de la coordination entre les collectivités. Des systèmes de péréquation examinés au cours de la Table Ronde doivent récompenser les politiques visant à améliorer la situation économique du système politico-administratif dans son ensemble, au lieu de servir les seuls intérêts de certaines collectivités.

6. RESUME

25. Il importe d'intensifier les efforts de sensibilisation du public, des groupes d'intérêts catégoriels, des organismes de planification et des responsables politiques aux incidences que les politiques spatiales et les politiques des transports ont les unes sur les autres. L'instauration d'une coordination officielle de la planification des transports et de l'aménagement entre les collectivités dont les économies et les structures d'habitat sont étroitement interdépendantes pourrait être une première étape en ce sens. Etant donné l'interaction entre les politiques spatiales et les politiques des transports, une planification intégrée aide à évaluer les coûts et les avantages globaux de la mise en place d'un système de transport durable et à définir les objectifs opérationnels pour les deux sous-secteurs de la politique urbaine.

26. Pour résoudre le problème de la fragmentation dans l'élaboration des politiques, il faut toutefois que les responsables soient encouragés à prendre en compte les effets des interactions entre les juridictions. Des mécanismes de péréquation devront intervenir à cet égard.

27. Une rationalisation des structures institutionnelles de l'élaboration des politiques spatiales et des politiques des transports devrait contribuer très utilement au développement des transports durables.
