



FRANCE STRATÉGIE

ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

LA POLITIQUE EUROPÉENNE DES TRANSPORTS

Quatre enjeux
pour la nouvelle mandature

RAPPORT

Déc.
2014



Christine RAYNARD, François VIELLIARD
Sous la direction de Claude GRESSIER



LA POLITIQUE EUROPÉENNE DES TRANSPORTS

QUATRE ENJEUX POUR LA NOUVELLE MANDATURE

Christine RAYNARD

François VIELLIARD

sous la direction de **Claude GRESSIER**

avec la contribution de **Valentin HUANG**

coordonné par **Dominique AUVERLOT**



FRANCE STRATÉGIE

DÉCEMBRE 2014



AVANT-PROPOS



Si les tendances se poursuivent au rythme actuel, le nombre de passagers devrait augmenter de moitié en Europe d'ici à 2050, échéance des travaux de prospective sur les transports menés par la France et l'Union européenne. Quant au transport de marchandises, on estime qu'il devrait croître de quelque 80 %. Face à une telle évolution, une politique européenne des transports doit permettre à chacun, particulier et entreprise, de bénéficier d'un réseau de transport efficace et sûr.

Le présent rapport a été conçu comme une adresse à la nouvelle commissaire européenne aux transports, Violeta Bulc. Il s'agissait dans notre esprit de dresser un rapide panorama des grands dossiers qui, en matière de transport, devraient occuper la Commission et le Parlement européens durant cette nouvelle législature 2014-2019 qui vient de s'ouvrir. Une dizaine de courts chapitres tentent ainsi de donner au lecteur une problématique, un état des lieux et les points sensibles, avant d'avancer quelques recommandations.

De ce travail, il ressort quatre grands enjeux qui nous paraissent devoir dominer la nouvelle mandature.

Le premier de ces enjeux tient à la poursuite de la libéralisation des transports. L'ouverture des marchés à la concurrence est une constante de la politique européenne depuis les années 1990. Elle a été largement réalisée dans la plupart des modes de transport et elle a apporté des avantages importants aux clients en matière de coût et de qualité de service. Dans certains secteurs, des progrès sont encore possibles. Dans d'autres, des ajustements suffiront. Mais à nos yeux, la poursuite de cette ouverture à la concurrence doit s'accompagner de la mise en place d'une stratégie industrielle européenne visant la pérennité des entreprises de transport de l'Union, leur compétitivité internationale et leur contribution à la création d'emploi, et aussi d'un renforcement de l'harmonisation sociale et du contrôle du respect du droit du travail.

Le deuxième enjeu, c'est le découplage entre la progression de la croissance économique et celle de nos émissions de gaz à effet de serre. Dans le secteur des transports, elles ont notablement augmenté depuis 1990. L'objectif serait une diminution d'au moins 60 % d'ici 2050, bien que les trafics continuent à s'intensifier. Les mesures décisives pour y parvenir nous paraissent la mise en place d'un signal prix carbone crédible dans le temps, le

renforcement de la recherche sur les motorisations et le soutien accru aux véhicules propres en milieu urbain.

Le troisième enjeu, c'est la réduction du nombre d'accidents sur les routes européennes. Chaque année, les drames de la circulation routière conduisent à rayer de la carte l'équivalent en population d'une ville comme Cavaillon ou Rambouillet. Un engagement politique important, relayé par les médias, et des actions fortes sont nécessaires : déploiement massif de radars sur l'ensemble des routes, aggravation des sanctions à l'égard des infractions et de la conduite sous l'emprise d'alcool ou de stupéfiants, coordination renforcée par la création d'une agence européenne du transport et de la sécurité routière.

Le quatrième et dernier enjeu, ce sont les réseaux, grands facteurs de compétitivité. La qualité des infrastructures de transport est un atout compétitif pour les pays de l'Union européenne : les réseaux sont étendus et de bonne qualité, même si aujourd'hui les crédits d'entretien deviennent insuffisants dans un certain nombre de pays. L'augmentation attendue de la mobilité d'ici 2050, qu'il s'agisse des voyageurs ou du fret, pose donc la question du volume et du choix des investissements à réaliser pour faire face à cet accroissement du trafic. Au-delà des mesures nationales qui devront être mises en œuvre pour limiter cette augmentation et développer des transports alternatifs (autopartage, covoiturage, transports collectifs urbains, etc.) et qui ne seront pas développées dans le présent texte, un certain nombre d'investissements devront être mis en œuvre : la réalisation des infrastructures européennes de transport et de logistique à forte valeur ajoutée doit être recherchée, ainsi que la gestion intégrée des corridors de fret ferroviaire.

La libre circulation des personnes et des marchandises est un acquis fondamental de la construction européenne, un principe affirmé dès le Traité de Rome en 1957. De cette libre circulation dépend la réalisation du but ultime fixé au grand projet originel européen (article 2 du Traité) : « promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les États ».

Claude Gressier

Président honoraire de la section Économie-transport
du Conseil général de l'environnement et du développement durable



SOMMAIRE

Introduction – Les quatre enjeux de la politique européenne des transports	7
Premier enjeu : ouvrir les marchés à la concurrence en veillant à la réciprocité et à l'équité sociale.....	9
Deuxième enjeu : accélérer la transition énergétique dans les transports.....	12
Troisième enjeu : poursuivre l'amélioration de la sécurité routière	14
Quatrième enjeu : répondre à la demande de transport et de mobilité.....	14
Chapitre 1 – Les droits des passagers : jouer la qualité de service dans une concurrence équitable.....	17
Chapitre 2 – Le réseau transeuropéen de transport : comment financer les investissements ?.....	25
Chapitre 3 – La refonte du quatrième paquet ferroviaire : avancer pour donner de la visibilité aux acteurs	33
Chapitre 4 – Le transport routier de marchandises : un besoin urgent d'harmonisation sociale.....	37
Chapitre 5 – L'ouverture du ciel européen : veiller à la réciprocité entre compagnies européennes et extra-européennes.....	45
Chapitre 6 – Le ciel unique européen : concilier politique communautaire et savoir-faire des États membres	51
Chapitre 7 – Les carburants aviation : réduire la dépendance au pétrole.....	57
Chapitre 8 – Les émissions des véhicules de transport : des mesures nécessaires mais délicates à définir.....	63
Chapitre 9 – La sécurité routière : une politique commune pour réduire le nombre de morts sur les routes	71
Chapitre 10 – Les chaînes logistiques portuaires : contribuer à la compétitivité et à la croissance de l'Union européenne	75
Annexe – Personnes auditionnées	81



INTRODUCTION

LES QUATRE ENJEUX DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DES TRANSPORTS

Dans le Traité de Rome signé en 1957, instituant la Communauté économique européenne ou CEE, la politique européenne des transports apparaît comme un objectif structurant. Pourtant, elle restera encalminée pendant près d'une trentaine d'années. De fait, à cette époque, le poids des États dans les transports est écrasant : ce sont eux qui fixent ou homologuent les tarifs dans l'aérien, le ferroviaire, le fluvial, le transport routier, eux qui décident des dessertes aériennes, des normes techniques ou des droits des passagers.

En 1985, pour relancer la construction européenne, le Conseil européen adopte l'Acte unique prévoyant l'établissement d'un grand marché intérieur à l'horizon du 1^{er} janvier 1993. En cette même année 1985, la Cour de justice des Communautés européennes établit un constat de carence du Conseil pour inaction dans le domaine de l'ouverture à la concurrence dans les transports. C'est sur cette base que se construit à partir de 1986 et durant toute la décennie 1990 une politique européenne des transports reposant notamment sur les cinq axes suivants.

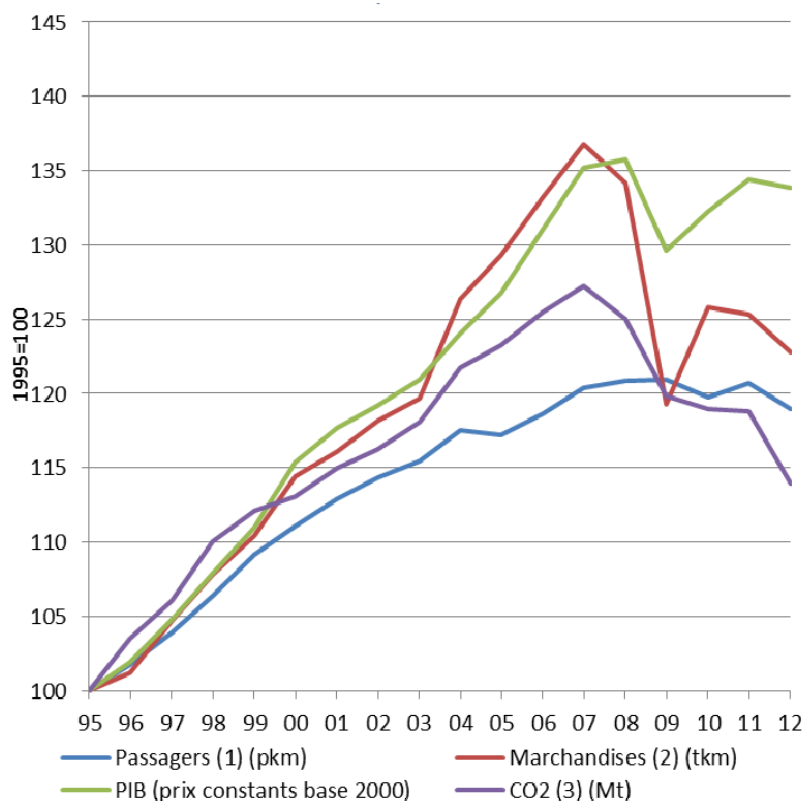
Les cinq axes de la politique européenne des transports durant la décennie 1990	Actions et bilan
Définition dans le traité de Maastricht d'un schéma directeur des infrastructures de transport au niveau européen.	Mise en place d'un réseau transeuropéen de transport dès le début des années 1990.
Volonté de dynamiser le fret ferroviaire par un ensemble de mesures destinées à libéraliser ce secteur.	Premières directives en vue d'un réseau européen ouvert apparues entre 1991 et 1996 ; ouverture complète en 2006.
Libéralisation progressive du transport routier de marchandises.	Suppression progressive de la tarification obligatoire et ouverture à la concurrence du marché. L'ouverture des marchés nationaux aux pavillons étrangers reste encadrée.
Recherche de normes sociales et fiscales communes.	Peu d'avancées : attentes fortes particulièrement sur le volet social.
Recherche d'une tarification équitable et efficace dans les transports.	Encadrement des péages autoroutiers ; libéralisation du trafic aérien (entraînant l'apparition des compagnies <i>low cost</i>) et ferroviaire.

La constitution d'un réseau de transport efficace est un fondement de la politique européenne, en tant qu'instrument de la liberté de circulation des citoyens et des échanges commerciaux. Aujourd'hui, alors que le Parlement européen vient d'ouvrir à Strasbourg une nouvelle législature de cinq ans, de nouveaux défis doivent être relevés pour renforcer les atouts de l'Europe, à la fois pour assurer une cohésion plus étroite entre les États membres et pour maintenir notre position dans le monde :

- 1) ouvrir les marchés à la concurrence en veillant à la réciprocité et à l'équité sociale ;
- 2) avancer sur la transition énergétique dans les transports ;
- 3) poursuivre l'amélioration de la sécurité routière ;
- 4) répondre à la demande de transport et de mobilité.

Le réseau de transport doit contribuer à la compétitivité de l'économie européenne.

Évolution du trafic de passagers et de marchandises, du PIB et des émissions de CO₂ dans les transports, UE-28, 1995-2012



(1) Voitures particulières, deux-roues, bus et autocars, tram et métro, trains, aérien intra-UE et maritime intra-UE.

(2) Route, rail, voies navigables intérieures, oléoducs, aérien intra-UE et maritime intra-UE.

(3) Soutes internationales incluses.

Source : EU Transport in Figures, Statistical pocketbook 2014.

Premier enjeu : ouvrir les marchés à la concurrence en veillant à la réciprocité et à l'équité sociale

L'ouverture des marchés du transport à la concurrence a constitué un axe fort de la politique européenne depuis une vingtaine d'années, et les consommateurs en ont été les principaux bénéficiaires. Ce but, clairement visé, est aujourd'hui largement atteint : la démocratisation du transport aérien en est la meilleure illustration. Certes, la concurrence n'est pas totale dans tous les modes de transport et certains secteurs restent régulés. Cependant, avant d'accorder de nouvelles facilités d'accès aux marchés, en particulier dans les liaisons aériennes internationales et dans le transport routier de marchandises, la politique européenne doit prendre en compte les incidences sociales et les impacts sur les entreprises européennes. Il s'agit de veiller à ce que les bénéfices attendus pour les consommateurs ne soient pas réalisés au prix de dommages aux entreprises qui pourraient entraîner leur disparition ou leur appauvrissement.

Un socle social communautaire bénéfique aux entreprises et à leurs salariés

Le transport est une activité prise dans un effet de ciseau sur le plan économique : l'exploitation est coûteuse tandis que le marché est soumis à une pression à la baisse des prix payés par les utilisateurs. Cette guerre des prix peut être saine : dans le domaine routier, une libéralisation plus poussée du cabotage¹ réduirait le coût de l'activité, ce qui augmenterait le pouvoir d'achat du consommateur et ouvrirait de nouvelles opportunités d'emploi aux pays d'Europe de l'Est.

Toutefois, dans l'état actuel de l'Union européenne, le Parlement européen souligne que *« sans davantage d'harmonisation, le risque est grand, étant donné les différences importantes en matière de législation sociale, que les succès des transporteurs routiers [...] ne soient pas tant le résultat de leur efficacité économique que de leur capacité à profiter, de manière légale ou illégale, des conditions de travail les plus favorables »*². La moindre rentabilité des transporteurs de l'ouest de l'Europe et la diminution des emplois en sont les conséquences directes. Une meilleure harmonisation des temps de travail et de conduite ainsi que des rémunérations et des charges sociales doit donc être recherchée avant toute extension du cabotage. Elle doit cependant s'accompagner d'une simplification des règles encadrant cette activité et d'un renforcement de son contrôle. Le déploiement du chronotachygraphe « intelligent » (avec GPS), à partir de 2018, ira dans ce sens. La création d'une agence européenne du transport et de la sécurité routière, que de nombreux acteurs appellent de leurs vœux, permettrait également un contrôle plus efficace et mieux coordonné du transport routier, en particulier des règles du cabotage. La généralisation progressive de l'existence d'un salaire minimum dans les différents pays européens

(1) Soit la possibilité pour un transporteur européen de livrer des marchandises entre deux points d'un État membre dans lequel il n'est pas établi.

(2) www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/tran/dv/cone_roadrail/_cone_roadrail_en.pdf.

constituerait également une étape importante vers une concurrence plus équitable entre les entreprises mais elle ne saurait suffire. Le recours à des chauffeurs de pays non européens (Géorgie, Moldavie, Turquie, Chine et Philippines) doit par ailleurs être encadré.

Un axe de travail prioritaire est l'harmonisation des conditions sociales dans le transport routier de marchandises, comme préalable à toute extension de la libéralisation du cabotage routier. Des distorsions de concurrence trop fortes nuisent en effet à la consolidation des entreprises et à leurs capacités d'autofinancement, tout en pesant sur l'emploi¹.

La question sociale ne se limite pas au transport routier : les pratiques de certaines compagnies aériennes *low cost* sont à examiner, dans la mesure où des textes réglementaires existent mais sont parfois contournés. Une vigilance particulière s'impose à l'égard des personnels extra-européens venus de pays à bas coûts salariaux, si on ne veut pas voir se reproduire dans l'aérien une situation rappelant celle des employés des pavillons de complaisance dans le maritime.

Des entreprises européennes fortes dans une concurrence structurée et loyale

L'ouverture à la concurrence a conduit à la disparition de la plupart des compagnies aériennes nationales et à la formation de trois grands groupes européens, Air France-KLM, Lufthansa et IAG (British Airways-Iberia), chacun membre d'une alliance mondiale. Ces compagnies s'affichent désormais comme des « majors » internationales. Elles sont cependant menacées par l'accès au marché européen des compagnies asiatiques, du Golfe et nord-américaines, plus performantes. Le risque pour l'Europe est de perdre la maîtrise de son réseau long-courrier, les liaisons directes étant remplacées par des relations *via* des hubs extra-européens et assurées par des compagnies libres de les supprimer. Dès lors la Commission doit veiller au devenir des compagnies européennes et ne pas accroître l'ouverture au profit exclusif de concurrents extra-européens de plus en plus puissants.

Le secteur ferroviaire s'ouvre à un rythme plus lent à la concurrence, non seulement à cause de celle – qu'il subit déjà fortement de longue date – des autres moyens de transport, route en tête, mais aussi en raison des coopérations qui existent entre les compagnies nationales pour assurer des liaisons transfrontalières. La gouvernance des systèmes ferroviaires est en évolution et la Commission doit veiller à fournir rapidement aux compagnies ferroviaires la visibilité nécessaire pour leur permettre de se préparer aux nouvelles caractéristiques du marché.

(1) Voir le Chapitre 4 consacré au transport routier de marchandises.

Deux priorités en découlent :

- ***organiser la concurrence dans le transport aérien intercontinental (notamment Asie et Pays du Golfe), en prenant en compte les intérêts des compagnies aériennes¹ et des aéroports européens ;***
- ***adopter rapidement le quatrième paquet ferroviaire, déjà largement discuté, pour permettre aux acteurs du secteur d'anticiper les évolutions techniques, institutionnelles et économiques².***

Des droits des passagers rigoureux, réparateurs, mais sans tomber dans la sanction financière abusive

La qualité de service et la compétitivité des entreprises européennes doivent progresser harmonieusement, c'est-à-dire dans un cadre leur permettant de construire un modèle économique stable et préservant leurs capacités d'autofinancement. L'incitation à offrir un meilleur service aux clients doit être constamment et raisonnablement soutenue.

Cependant, l'essor de la vente des billets sur internet conduit à l'apparition de pratiques abusives :

- *l'IP tracking* consiste à augmenter le prix en fonction du nombre de clics des internautes, repérés par leur adresse IP ;
- la surréservation et donc le refus injustifié d'embarquer lorsque les principes du *yield management* (littéralement « gestion du rendement »³) sont poussés à l'extrême.

Les passagers mal – voire pas du tout – servis par un transporteur défaillant ont droit à une prise en charge ou à un dédommagement. Cependant, le coût de cette prise en charge a une retombée sur le modèle économique des entreprises européennes de transport. Compte tenu des sommes en jeu, il est à mesurer attentivement, autant que les désagréments subis par les passagers. Quelle compensation accorder à un préjudice, pour ne pas perdre le client sans pénaliser outre mesure le transporteur ? selon quelle équité concurrentielle entre modes de transport ? à quel coût pour les compagnies européennes face aux compagnies extra-communautaires ?

Déjà en cours, ce travail sur le dossier des dédommagements aux passagers des transports publics devra être mené à bien dans un souci d'équilibre entre toutes les parties prenantes, opérateurs et clients et dans le respect de la qualité de service. Il est en particulier nécessaire d'inciter les transporteurs à mieux prendre en charge leurs clients,

(1) Voir le Chapitre 5 consacré à l'ouverture du ciel européen.

(2) Voir le Chapitre 3 consacrée à la refonte du quatrième paquet ferroviaire.

(3) Soit l'ajustement permanent des prix selon l'offre et la demande, en vue de maximiser la rentabilité.

notamment en cas de situation perturbée, mais sans perdre de vue la charge financière que cela peut représenter pour les compagnies¹.

Deuxième enjeu : accélérer la transition énergétique dans les transports

Cet enjeu couvre trois sujets essentiels sur lesquels l'Union européenne engage sa place d'avenir dans le monde : son indépendance énergétique, la compétitivité de son économie et la qualité de son environnement. Ces questions ne se limitent pas à notre continent. L'Europe a tout intérêt à occuper le leadership dans les instances internationales où elles sont abordées.

Un effort soutenu en faveur de la transition énergétique et environnementale

Le transport a un rôle majeur à jouer dans la transition environnementale. En 2008, les émissions de gaz à effet de serre sont restées en France voisines de celles de 1990. Elles ont cependant augmenté de plus de 20 % pour les transports sur la même période.

Cette augmentation des émissions de CO₂ émanant des transports est d'abord liée à la hausse des trafics, même si la corrélation tend à s'estomper. La priorité doit donc être accordée au découplage entre la progression des trafics et celle de leurs émissions, ce qui nécessite notamment une politique de recherche et développement ambitieuse, ciblée et coordonnée : l'innovation doit permettre au secteur des transports de poursuivre son développement économique tout en diminuant significativement ses émissions². Le découplage entre croissance économique et atteintes environnementales passe par la réduction de la consommation de carburant. Les nouveaux modèles qui émergent autour de l'économie de la fonctionnalité et d'une offre diversifiée de services, tels que les nouveaux usages partagés de la voiture³, y contribuent.

Les actions à mettre en avant pour mener à bien ce découplage sont :

- ***l'amélioration de la performance énergétique***, ce qui nécessite d'accroître et donc de financer une recherche d'excellence sur les systèmes de motorisation et de propulsion, sur les matériaux et la conception des véhicules, ainsi que sur les carburants de substitution. Les véhicules hybrides et électriques sont prometteurs. Une attention

(1) Voir le Chapitre 1 consacré aux droits des passagers.

(2) Selon le Livre blanc sur la politique des transports de l'UE à l'horizon 2050, publié en mars 2011, la stratégie européenne vise une réduction de 60 % de ses émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2050 par rapport à 1990, avec un objectif intermédiaire de réduction de 20 % des émissions en 2030 par rapport à 2008. Le secteur des transports, source importante et toujours croissante de GES, devra réduire d'au moins 60 % ses émissions d'ici 2050 par rapport au niveau 1990. Pour y parvenir tout en augmentant la mobilité, la stratégie décline des objectifs et solutions (report modal, optimisation des modes de transport actuels, etc.) par type de déplacements (urbains, interurbains et longue distance).

(3) Rapport France Stratégie, *Quelle France dans 10 ans ?*, juin 2014.

particulière doit être apportée au secteur aérien, même si les volumes en jeu sont bien moindres que pour la route, en raison de la dépendance totale de l'avion à l'égard du pétrole¹. Tout ceci est conditionné par la modification des comportements de chacun par rapport aux modes de consommation ;

- **la mise en place de nouvelles infrastructures et de systèmes innovants de gestion des trafics, ainsi que l'exploitation optimale, grâce aux nouvelles technologies, des réseaux existants.** La fluidité des trafics est source d'économies dans la consommation de carburant et va de pair avec une meilleure productivité des systèmes de transport². Les nouvelles technologies permettront la mise en place de systèmes d'information et de gestion du trafic intégrés et performants³. La définition en amont de normes communes pour le ravitaillement en carburants de substitution (y compris l'électricité pour la route) à l'échelle européenne est un préalable nécessaire au développement de tels systèmes⁴ ;
- **l'adoption de normes d'émissions incitatives et ambitieuses.** Alors que les émissions de CO₂ et de polluants atmosphériques concernent tous les modes de transport (le train dans une moindre mesure), seuls les véhicules particuliers et les véhicules utilitaires légers font pour l'instant l'objet de normes contraignantes⁵. De telles normes pourraient être définies au niveau européen pour les poids lourds, même si la profession n'y est pas favorable. Les externalités correspondant à ces émissions pourraient être internalisées par un signal-prix carbone tel que l'augmentation du prix des carburants (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, contribution climat-énergie) ou des péages ;
- **dans le secteur aérien et à la suite des actions menées par l'UE, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) s'est donné trois ans pour mettre en place un système international d'échange de quotas d'émission.** Compte tenu de cet engagement qu'elle devra appuyer, la Commission a suspendu l'initiative qu'elle avait prise d'intégrer les vols internationaux dans son système ETS : au vu des décisions que prendra l'OACI en 2016, le prochain commissaire européen aux transports devra gérer la suspension de la mesure au-delà du 31 décembre 2016, en bonne entente avec l'OACI et la communauté internationale.

(1) Voir le Chapitre 7 consacré aux carburants aviation.

(2) Voir le Chapitre 6 consacré au ciel unique européen.

(3) ERTMS, *European Rail Traffic Management System*, SESAR, *Single European Sky Air traffic management Research*.

(4) Pour les dernières avancées communautaires dans ce domaine, voir http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-440_fr.htm?locale=fr.

(5) Voir le Chapitre 8 consacré aux émissions des véhicules de transport.

Troisième enjeu : poursuivre l'amélioration de la sécurité routière

La qualité d'un système de transport repose d'abord sur la sécurité. Celle-ci, objet d'une vigilance permanente, est réputée bonne en Europe pour le train, l'avion et le navire. La voiture, malgré des progrès encourageants, demeure un point faible. Plus de 25 000 personnes meurent encore chaque année sur les routes européennes. Cependant, le nombre des tués a diminué de moitié en dix ans, ce qui montre qu'une politique volontariste porte ses fruits et que l'effort mérite d'être poursuivi¹. Les améliorations constatées depuis une dizaine d'années en France reposent sur un engagement politique important, sur le respect du code de la route, sur le développement des contrôles (notamment avec le déploiement des radars) ainsi que sur le renforcement des sanctions.

Les pistes d'amélioration résident dans la coordination des actions et des contrôles entre États membres. Cette mission pourrait être confiée à une agence européenne du transport routier et de la sécurité routière.

Quatrième enjeu : répondre à la demande de transport et de mobilité

Cet enjeu porte sur la définition, la réalisation, l'entretien et l'exploitation des voies de communication pour répondre aux flux de trafic. Le financement des études et des travaux constitue un domaine où la politique européenne trouve toute sa pertinence.

Les investissements dans les infrastructures : entre nécessité et contrainte financière

Les réseaux de transport européens ont fait l'objet de plans successifs, en fonction des besoins de modernisation et de développement. L'étape la plus récente a désigné comme prioritaires neuf corridors transeuropéens, qui quadrillent le continent du Rhin au Danube, de l'Adriatique à la Baltique, de la Méditerranée à la mer du Nord. C'est sur ces corridors que doivent se concentrer les projets d'investissement. L'UE a ainsi préparé un ensemble de mesures destinées à soutenir financièrement les plus pertinents. Les initiatives doivent maintenant être portées par les États membres, en fonction des investissements que chacun est capable d'engager.

Il est crucial de veiller à l'efficacité de la logistique en Europe car c'est un facteur important de croissance. Cette logistique s'appuie notamment sur les ports qui doivent donc faire l'objet des investissements adéquats dans leur enceinte et dans les liaisons qu'ils entretiennent

(1) Voir le Chapitre 9 consacré à la sécurité routière.

avec leur hinterland¹. Il importe aussi de veiller au développement de plates-formes logistiques multimodales, ainsi qu'à la gestion intégrée des corridors de fret ferroviaire.

Pour que cette logistique soit viable sur le plan environnemental, il faut retrouver au niveau de l'Union européenne un mécanisme de soutien au transport combiné utilisant le fer, la voie d'eau ou les voies maritimes.

Le financement du RTE-T, réseau transeuropéen de transport

L'UE financera certains projets d'infrastructures du RTE-T pour la période 2014-2020 par l'intermédiaire du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)², du Fonds de cohésion et du Fonds européen de développement régional (FEDER). Doté d'un budget de 33,242 milliards d'euros, le MIE vise aussi à accélérer les investissements dans l'énergie et les télécommunications. Le secteur des transports bénéficiera à lui seul de 26,25 milliards pour les sept prochaines années, dont 11,305 milliards pour les pays éligibles au Fonds de cohésion. Ce montant a été multiplié par trois par rapport à la période 2007-2013. Le montant total des investissements pour le réseau central du RTE-T est estimé à 250 milliards d'euros (500 milliards pour le réseau global) pour la période 2014-2020.

Les projets à forte valeur ajoutée européenne (résorption des goulets d'étranglement, interopérabilité ferroviaire, liaisons transfrontalières manquantes et à améliorer) concentreront 80 % des ressources affectées aux transports. Le réseau central, et plus particulièrement les neuf corridors, en bénéficieront donc au premier chef.

Aux formes classiques de financement que sont les subventions et les passations de marchés s'ajouteront des instruments financiers innovants visant à faciliter l'accès aux emprunts (garanties pour les flux de trésorerie liés aux infrastructures de transport, émissions obligataires) et aux fonds propres (fonds d'investissement Marguerite). Grâce à l'appui de la Banque européenne d'investissement (BEI), ces instruments financiers auront pour but d'attirer des fonds privés et publics en réduisant le profil de risque des projets et en donnant davantage de garanties aux investisseurs. Dans le cadre du plan d'investissement européen, dit « plan Juncker », le Fonds européen pour les instruments stratégiques (FEIS) devrait enfin permettre de financer un certain nombre de projets de transport conformes aux objectifs de l'UE et pouvant démarrer d'ici à 2017.

(1) Voir le Chapitre 10 consacré aux chaînes logistiques portuaires.

(2) Règlement (UE) n° 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, modifiant le règlement (UE) n° 913/2010 et abrogeant les règlements (CE) n° 680/2007 et (CE) n° 67/2010, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32013R1316>.

Les projets d'infrastructures (routières, ferroviaires ou fluviales) sont actuellement indissociables des capacités nationales de financement pour les investissements nécessaires au développement du réseau transeuropéen. En ce qui concerne la France, plusieurs projets existent : la question de leur présentation auprès de l'UE dans son appel à projets à l'échéance de février 2015 relève d'une décision nationale, qui n'entre pas dans le champ du présent rapport. Le développement de nouvelles infrastructures de transport pourrait être favorisé par une prise de risque plus grande de la part de la BEI, par l'émission d'eurobonds pour un projet ou un ensemble de projets européens, par des emprunts nationaux dérogeant aux critères de Maastricht ou, dans certains cas, par l'augmentation du paiement d'usage des infrastructures par leurs utilisateurs¹.

*

* *

Durant la nouvelle mandature 2014-2019 du Parlement européen, la politique des transports devra traiter des quatre enjeux prioritaires résumés ici et détaillés dans les chapitres suivants. Les dossiers correspondants sont, pour certains, déjà engagés mais doivent être menés à terme, pour d'autres des points de blocage sont à lever. L'attractivité de l'UE en dépend en partie, car elle repose notamment sur la qualité de son réseau de transport.

(1) Voir le Chapitre 2 consacré au réseau transeuropéen de transport.



CHAPITRE 1

LES DROITS DES PASSAGERS : JOUER LA QUALITÉ DE SERVICE DANS UNE CONCURRENCE ÉQUITABLE

1. Contexte et problématique

Les entreprises de transport sont tenues d'amener leurs clients à destination et dans des conditions de sécurité suffisantes. Mais le respect des délais d'acheminement est traité de diverses façons selon les modes de transport. C'est pourquoi un juste équilibre devra être trouvé entre les droits des passagers s'appliquant aux différents modes (train, avion, autocar).

Le transport aérien s'appuie sur la convention de Montréal du 28 mai 1999 fixant un certain nombre de droits des passagers, auxquels se sont substitués des droits spécifiques de l'Union européenne, venus combler certaines lacunes.

Deux projets de règlements sont en cours d'examen, abrogeant :

- le règlement n° 261/2004 traitant des droits des passagers en cas de retard, d'annulation de vol et de refus d'embarquement ;
- le règlement n° 2027/97 relatif aux dommages subis par les passagers et les bagages.

Pour les autres modes de transport, la législation européenne est plus récente :

- le règlement n° 1371/2007, entré en vigueur le 3 décembre 2009, vise à offrir une meilleure protection aux passagers ferroviaires, avec des services plus sûrs et de qualité accrue ;
- le règlement concernant les droits des passagers voyageant par mer ou par voie de navigation intérieure a été publié le 17 décembre 2010 sous le n° 1177/2010 et est entré en vigueur le 18 décembre 2012 ;
- quant aux autobus et autocars, le règlement n° 181/2011 a été publié le 28 février 2011 et ses dispositions s'appliquent depuis le 1^{er} mars 2013.

Les dédommagements, lorsqu'ils existent, peuvent être en nature (prise en charge immédiate), en bons d'échange, donner lieu à remboursement ou à indemnisation.

2. Situation actuelle

2.1. Aérien

Les passagers bénéficiant des droits mentionnés ci-après¹ sont ceux qui décollent d'un aéroport situé dans l'UE ou qui atterrissent dans l'UE avec une compagnie de l'UE, d'Islande, de Norvège ou de Suisse.

Dans le cas d'un refus d'accès à bord, d'une annulation de vol ou d'une surréservation, les compagnies doivent assurer le remboursement du billet ou le réacheminement vers la destination finale dans des conditions comparables.

Quand le retard est supérieur à cinq heures, le remboursement est possible sur demande. Toutefois, suite à jurisprudence², ce délai est ramené à trois heures.

Selon l'ampleur du retard, la compagnie est tenue d'offrir aux passagers des rafraîchissements, un repas, la possibilité de téléphoner et, si nécessaire, un hébergement.

En cas de refus d'accès à bord, de vol annulé ou d'un retard de plus de trois heures à la destination finale, une indemnisation de 250 à 600 euros est prévue, en fonction de la distance du vol. Si le transporteur propose un autre vol à un horaire similaire, l'indemnisation peut être réduite de moitié.

En cas de vol annulé, aucune indemnisation n'est exigible si l'annulation est due à des circonstances exceptionnelles (conditions climatiques par exemple) ou si un autre vol est proposé pour le même itinéraire, à un horaire similaire.

En ce qui concerne les bagages enregistrés perdus, endommagés ou retardés, la réglementation européenne prévoit le versement éventuel d'une indemnisation, pour un montant maximum de 1 220 euros, conformément à la convention de Montréal.

Par comparaison, les réglementations extra-européennes – lorsqu'elles existent, ou à défaut les « conditions de transport » – sont en général moins précises et le choix des modalités est souvent laissé aux compagnies aériennes. À titre d'exemple :

- pour les vols au départ ou à destination des États-Unis, les compagnies américaines et étrangères ont pour obligation d'établir et de divulguer leurs propres conditions de

(1) Le détail des mesures en vigueur figure sur le site internet de l'Union européenne : http://europa.eu/youreurope/citizens/travel/passenger-rights/air/index_fr.htm.

(2) En octobre 2012, la Cour européenne de justice a assimilé, en ce qui concerne les indemnisations aux passagers, les retards de plus de trois heures à un refus d'embarquement (arrêt de la grande Cour du 23 octobre 2012, affaire C-581/10).

remboursement. Celles-ci sont notamment disponibles sur le site des compagnies. Le passager doit donc consulter attentivement le contrat de voyage proposé par les différents opérateurs avant de faire son choix ;

- de plus, aux États-Unis le transporteur est soumis au Plan d'urgence en cas de retard important sur le tarmac (*Contingency plan for lengthy tarmac delays*). Le Département des transports américain (DOT) a étendu l'application des règles nationales aux compagnies aériennes étrangères opérant aux États-Unis. Dorénavant, avant le décollage et après l'atterrissage, le temps maximum de stationnement d'un avion avec passagers sur le tarmac est de quatre heures pour les vols internationaux et trois heures pour les vols intérieurs ;
- les conditions de transport¹ de Qatar Airways précisent que les horaires de vol ainsi que le temps imparti pour réaliser la prestation de transport sont susceptibles de varier. En cas de retard (y compris un retard conduisant à manquer une correspondance) ou de vol annulé, la compagnie propose les trois possibilités suivantes :
 - une place offerte sur un autre vol Qatar Airways ;
 - l'acheminement du passager vers sa destination initiale par quelque moyen que ce soit, avec prise en charge des éventuels coûts additionnels ;
 - le remboursement du billet.

Aucune limite de temps n'est fixée. Par exemple, le remboursement est accordé dans le cas où la compagnie annule le vol ou si elle n'a pas pu assurer le vol en un temps « raisonnable » ;

- Singapour Airlines² précise que l'horaire indiqué sur le billet ne fait pas partie des conditions du contrat de voyage. La compagnie dispose également des trois options mentionnées ci-dessus, « en prenant en considération les intérêts raisonnables du passager ». Les modalités de remboursement figurent dans le contrat de transport relatif à chaque billet, elles peuvent donc varier ;
- certains pays tiers, tels le Maroc, le Brésil et Israël, ont repris la réglementation européenne.

2.2. Ferroviaire

Les passagers bénéficiant des droits mentionnés ci-après³ sont ceux qui voyagent à bord d'un train international circulant dans l'UE ; les pays européens peuvent aussi appliquer ces droits pour les trains nationaux (services urbains, suburbains, régionaux, etc.) et internationaux dont le trajet débute ou se termine en dehors de l'UE.

(1) www.qatarairways.com/global/en/conditions-of-carriage.page.

(2) www.singaporeair.com/jsp/cms/en_UK/global_footer/conditions-carriage.jsp.

(3) Le détail des mesures en vigueur figure sur le site internet de l'Union européenne : http://europa.eu/youreurope/citizens/travel/passenger-rights/rail/index_fr.htm.

Quand le retard à destination est supérieur à une heure, le voyageur peut renoncer à son déplacement et demander le remboursement de son billet ; il peut aussi demander le réacheminement vers le point de départ ou l'acheminement par un autre moyen de transport.

Des repas, des rafraîchissements, voire un hébergement, peuvent être proposés selon le délai d'attente.

Si le voyageur choisit de maintenir son déplacement, il peut demander une indemnisation : 25 % du prix du billet si le train a entre une et deux heures de retard, et 50 % si le retard excède deux heures.

En France, la SNCF a déjà été condamnée à plusieurs reprises pour des cas particuliers qui ne relèvent pas des conditions mentionnées ci-dessus (retards répétés pouvant entraîner le licenciement d'un usager par exemple). Le règlement européen stipule qu'il n'est pas nécessaire d'établir un lien entre le retard et le préjudice pour obtenir une condamnation. Mais certains États utilisent des exemptions à ce règlement et notamment la France, qui applique la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF). Ainsi, pour qu'il y ait condamnation et donc réparation, le lien entre les retards et le préjudice allégué doit être démontré.

En cas de bagages enregistrés perdus ou endommagés, le dédommagement peut aller jusqu'à 1 300 euros si le passager fournit la preuve de la valeur du contenu. Sinon, il est de 330 euros par bagage.

2.3. Navires

Les passagers bénéficiant des droits mentionnés ci-après¹ sont ceux qui quittent ou arrivent dans un port de l'UE, quel que soit le transporteur².

En cas de voyage annulé ou de départ retardé de plus de 90 minutes, le transporteur doit assurer le remboursement du billet ou le réacheminement gratuit vers le point de départ ou l'acheminement dans des conditions similaires, vers la destination finale, dès que possible et sans coût supplémentaire.

Des repas, des rafraîchissements, voire un hébergement, peuvent être proposés selon le délai d'attente.

Une indemnisation de 25 % ou 50 % du prix du billet doit être offerte si l'arrivée à destination accuse un retard de plus d'une heure. Un retard imputable à une catastrophe naturelle ou à des conditions météorologiques extrêmes ne donne droit à aucune indemnisation.

(1) Le détail des mesures en vigueur figure sur le site internet de l'Union européenne :

http://europa.eu/youreurope/citizens/travel/passenger-rights/ship/index_fr.htm.

(2) À l'exception des bateaux de moins de 13 passagers, n'ayant pas plus de 3 membres d'équipage, couvrant une distance inférieure à 500 mètres pour un aller simple, des bateaux historiques ou d'excursion et de tourisme s'ils ne disposent pas d'infrastructures d'hébergement ou si le séjour ne dépasse pas deux nuits à bord.

Une indemnisation est aussi proposée pour des bagages, véhicules ou autres effets personnels perdus ou endommagés lors d'un accident.

2.4. Autobus ou autocars

Les passagers bénéficiant des droits mentionnés ci-après¹ sont ceux qui effectuent en autobus ou autocar² un trajet régulier de longue distance (plus de 250 km) commençant ou se terminant dans un pays de l'UE ; certains de ces droits s'appliquent à tous les services réguliers.

Les pays de l'UE peuvent décider de ne pas appliquer ces droits à certains services réguliers exclusivement intérieurs ou à certains trajets dont une partie importante, y compris un arrêt programmé, s'effectue en dehors de l'UE.

En cas d'annulation ou de retard supérieur à deux heures sur un trajet de plus de 250 km, le transporteur doit assurer le remboursement du billet et, le cas échéant, le réacheminement gratuit vers le point de départ initial, ou le transport dans des conditions similaires vers la destination finale sans coût supplémentaire.

Des repas et des rafraîchissements doivent être offerts si le trajet longue distance initialement prévu est supérieur à trois heures et que le départ est retardé de plus de 90 minutes ou s'il est annulé.

Si nécessaire, un hébergement pouvant aller jusqu'à deux nuitées pour un montant maximum de 80 euros par nuit peut être offert, sauf si le retard est dû à une catastrophe naturelle ou à des conditions météorologiques extrêmes.

Une indemnisation est prévue pour des bagages et autres effets personnels perdus ou endommagés lors d'un accident.

3. Enjeux et points sensibles

Les discussions européennes actuelles portent sur l'aérien et notamment sur le projet de règlement abrogeant le règlement n° 261/2004 traitant de trois catégories de droits :

- la réorganisation du voyage (remboursement ou reprogrammation du vol) ;
- la prise en charge des passagers ;
- l'indemnisation.

(1) Le détail des mesures en vigueur figure sur le site internet de l'Union européenne : http://europa.eu/youreurope/citizens/travel/passenger-rights/bus-and-coach/index_fr.htm.

(2) Les autobus et autocars sont différenciés selon le type de carrosserie repéré dans le fichier central des automobiles. Le terme autobus fait référence à un usage urbain ou périurbain, avec une vitesse du véhicule relativement faible et des arrêts fréquents. Pour les liaisons interurbaines, on utilise des autocars, où les voyageurs sont obligatoirement assis. Les autobus sont surtout conçus pour effectuer des trajets moins longs que les autocars : www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/CS_TCRV_83_cle7423b3.pdf.

La révision des textes est motivée par un souci de clarification, de meilleure mise en œuvre (car ils sont différemment appliqués selon les États) et de prise en compte de l'impact financier sur l'industrie.

Elle résulte principalement de deux événements :

- l'éruption volcanique de mars/avril 2010 en Islande, qui interrompt les vols pendant plusieurs jours, suscite une proposition de limiter à trois nuits l'obligation d'hébergement ;
- l'arrêt Sturgeon du 19 novembre 2009 de la Cour de justice de l'Union européenne stipule qu'un retard égal ou supérieur à trois heures est équivalent à une suppression de vol, ouvrant droit ainsi à un remboursement total et non à une indemnité inférieure au prix du billet. Le Parlement européen se range du côté des passagers, tandis que les compagnies aériennes souhaitent le maintien du seuil de cinq heures (et non l'application de la jurisprudence à trois heures) à partir duquel le billet est remboursable. S'ajoute une question en débat : en cas de correspondance manquée, faut-il indemniser ou rembourser si le retard à l'arrivée à la destination finale est supérieur à trois heures ou bien à cinq heures ?

Si les débats progressent au niveau européen, trois problèmes majeurs persistent et devraient être réglés au plus vite. Ils concernent : les seuils de déclenchement de l'indemnisation (cinq heures en théorie, en fait trois heures suite à jurisprudence), l'indemnisation en cas de correspondance manquée et enfin la définition d'une liste des dérogations à l'obligation d'indemnisation (circonstances exceptionnelles). La multitude des causes de retard ou d'annulation et des éventuels préjudices subis par les passagers appelle à la définition de règles claires et précises, intégrant autant que possible les cas particuliers. Les compagnies aériennes y gagneront en visibilité et les droits des passagers seront préservés.

Par ailleurs, les cas de co-modalité tels que le TGV Air¹ ou les billets de train utilisables sur un autocar ou un ferry ne sont pas aujourd'hui traités de manière satisfaisante. Chaque parcours est soumis aux règles du mode de transport concerné, alors que le client détenant un seul billet pour l'ensemble de son trajet devrait être soumis à une règle globale d'indemnisation, ce qui peut passer par des accords commerciaux.

Les retombées des règles de dédommagement sur le modèle économique des entreprises européennes de transport doivent, compte tenu des sommes en jeu, être examinées attentivement, au même titre que les désagréments subis par les passagers. L'intérêt des compagnies aériennes doit être pris en considération car les modalités peuvent peser sur la rentabilité des transporteurs. Les questions suivantes se posent donc :

- dans quelle mesure et jusqu'à quel niveau les droits des passagers mettent-ils en péril un transporteur ?

(1) TGV Air permet d'acheter un billet combiné train + avion comprenant un vol international précédé ou suivi d'un trajet TGV.

- quelle compensation juste et suffisante proposer après un préjudice, pour ne pas perdre le client... sans pénaliser outre mesure le transporteur ?
- selon quelle équité concurrentielle entre modes de transport ?
- à quel coût pour les compagnies européennes face aux compagnies extra-communautaires ?

Un autre point sensible, qui n'a pas encore fait l'objet de débats au niveau européen, concerne les excès de la pratique du *yield management* (littéralement « gestion du rendement »)¹. Si cet outil permet aux compagnies aériennes et ferroviaires d'optimiser leurs revenus, il conduit souvent à des tarifs très différents entre voyageurs. La surréservation peut être une conséquence directe d'une optimisation trop poussée du taux de remplissage. Pour l'aérien, cela pose la question de savoir s'il est acceptable qu'on refuse, le jour du départ, un voyage à une personne qui a payé sa place. Le refus d'embarquement est de fait couvert par la réglementation européenne, mais le préjudice subi par les passagers concernés ne peut pas toujours être réparé par des compensations financières. Le problème n'est donc pas de pratiquer le *yield management* mais d'en abuser.

À cette pratique s'ajoute celle de *l'IP tracking*, qui consiste à moduler les tarifs d'un trajet en train ou en avion en fonction de l'intérêt que le consommateur lui porte. Ce dernier serait repéré par son adresse IP et verrait le prix d'un billet augmenter à chaque fois qu'il consulte le site internet du transporteur : la création artificielle de rareté pousserait ensuite le consommateur à acheter le billet à un prix plus élevé que prévu et sans avoir connaissance du mécanisme sous-jacent.

Cet usage du *yield management* et de *l'IP tracking* est condamnable et devrait être étudié sous l'angle des pratiques commerciales déloyales et de la protection des données.

L'IP tracking pourrait être traité par les règles de concurrence : les comportements répréhensibles y sont mieux appréhendés pour corriger les abus de position dominante et les amendes sont plus élevées que celles de la réglementation aérienne.

4. Recommandations

Un consensus devra être trouvé dans l'intérêt des entreprises de transport européennes, quel que soit le mode, tout en préservant les droits des passagers. Il convient donc de veiller aux points suivants :

- le coût des dédommagements doit rester à un niveau raisonnable pour que les transporteurs n'augmentent pas leurs tarifs en guise d'assurance. Ce doit être une

(1) Initiée par les compagnies aériennes américaines dans les années 1980, cette technique permet l'optimisation en temps réel de la vente des billets d'avion, le but étant de maximiser le taux de remplissage des appareils. Grâce à des algorithmes sophistiqués et porté par l'essor de la vente sur internet, le *yield management* permet de prendre en compte l'évolution de la demande au cours du temps, et d'appliquer en conséquence différentes classes tarifaires : plus on achète ses billets à l'avance, moins on paie cher.

incitation à améliorer la qualité de service et à entretenir avec le client une relation commerciale et non purement financière ;

- les montants et prestations fournis aux passagers doivent couvrir strictement les désagréments subis lors du voyage, en évitant toute surenchère ;
- l'application des mesures doit respecter un juste équilibre entre transporteurs, dans un contexte de concurrence équitable, d'une part entre compagnies aériennes européennes ou non, d'autre part entre modes de transport (train, avion, autocar) sur les marchés équivalents ;
- dans le secteur aérien en particulier, il est nécessaire que le Conseil européen arrive rapidement à un accord sur les seuils de déclenchement de l'indemnisation, les niveaux d'indemnisation en cas de correspondance manquée et sur la liste des circonstances exceptionnelles dédouanant les transporteurs. De plus, les cas de co-modalité devraient être clarifiés en matière d'indemnisation, ce qui peut passer par des accords commerciaux ;
- enfin, les pratiques opaques de *l'IP tracking* et certains excès du *yield management* imposent d'engager des réflexions et travaux de recherche au niveau européen, en prenant éventuellement comme point de départ la proposition du Parlement du 20 décembre 2013 sur l'application de la directive n° 2005/29/CE sur les pratiques commerciales déloyales¹. Pour *l'IP tracking*, l'objectif serait de le traiter dans le cadre des règles de concurrence.

(1) www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0474+0+DOC+XML+V0//FR.



CHAPITRE 2

LE RÉSEAU TRANSEUROPEEN DE TRANSPORT : COMMENT FINANCER LES INVESTISSEMENTS ?

1. Contexte et problématique

La liberté de circulation, tant des personnes que des marchandises, est un fondement de l'Union européenne. Pour qu'elle puisse s'exercer dans les meilleures conditions, l'UE s'est fixé l'objectif de bâtir un réseau transeuropéen de transport (RTE-T), constitué d'infrastructures routières, ferroviaires et fluviales (voire maritimes). L'interconnexion avec les aéroports est un élément constitutif du réseau mais la navigation aérienne est traitée dans le Chapitre 6 sous le nom de « ciel unique européen ». On distingue actuellement trois échelons pour le RTE-T : un réseau global (*comprehensive network*) contenant un réseau central (*core network*) qui englobe lui-même neuf corridors prioritaires.

La définition du RTE-T s'est faite par étapes successives. L'acte fondateur est la « Décision n° 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport »¹. À ces orientations stratégiques s'ajoute un règlement de 1995², amendé en 1999³, établissant des critères d'éligibilité aux financements communautaires, destinés à soutenir des projets d'infrastructures nationaux contribuant au développement du RTE-T.

Depuis ces débuts, la planification du RTE-T distingue deux niveaux :

- les schémas du réseau global de l'Union européenne ;
- les projets d'infrastructures prioritaires. En 2003, la Commission établit ainsi une liste de 30 projets prioritaires d'intérêt européen devant être achevés en 2020 au plus tard.

(1) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:31996D1692>.

(2) Règlement (CE) n° 2236/95 du Conseil du 18 septembre 1995, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995R2236&from=EN>.

(3) Règlement (CE) n° 1655/1999 du Parlement européen et du Conseil du 19 juillet 1999, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31999R1655>.

Cette approche par projets est peu à peu intégrée dans une vision plus large, à tel point que l'UE définit en 2013¹, à l'intérieur du RTE-T, un « réseau central » d'infrastructures de transport d'importance stratégique.

Ce réseau étant très vaste, afin de mieux cibler les priorités, neuf corridors de réseau central (deux axes Nord-Sud, trois Est-Ouest et quatre transversaux) ont été identifiés par la Commission en 2013².

L'objectif est d'achever ce *core network* ou réseau central à l'horizon 2030, pour aboutir à un RTE-T global en 2050. La priorité sera donc accordée aux projets associés à ces corridors pour la période 2014-2020, notamment en termes de financements. Interopérables et multimodaux, ces axes permettront de résorber les goulets d'étranglement et favoriseront le développement coordonné d'infrastructures transfrontalières pour la mise en œuvre du *core network*. Les neuf corridors, le réseau central et le réseau global correspondent ainsi à trois échelons différents du futur RTE-T, qui ont été définis grâce à une méthode de planification la plus objective possible.

Pour la période 2014-2020, le montant des travaux d'aménagement est estimé à 500 milliards d'euros pour l'ensemble du RTE-T. L'Union européenne ne finance en aucun cas l'intégralité de chaque chantier, mais elle apporte une contribution dite de « capital d'amorçage » pour encourager chaque État à lancer les travaux le concernant directement. Une enveloppe de 23,2 milliards d'euros allouée au secteur des transports est prévue dans le cadre du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)³ sur la période 2014-2020. Sur ce montant, 10 milliards proviendront du fonds de cohésion et ne pourront être utilisés que par les États membres éligibles à ce fonds. L'ambition est fortement marquée, le budget ayant nettement augmenté par rapport à la période précédente 2007-2013 où il était de 8 milliards d'euros. La part de financement que peut apporter l'UE est considérable, jusqu'à hauteur de 40 % sur des sommes elles-mêmes élevées : les enjeux sont donc importants, à la fois en soutien reçu et en engagement à respecter par le bénéficiaire.

(1) Chapitre III du règlement (UE) n° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n° 661/2010/U, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1315&from=EN>.

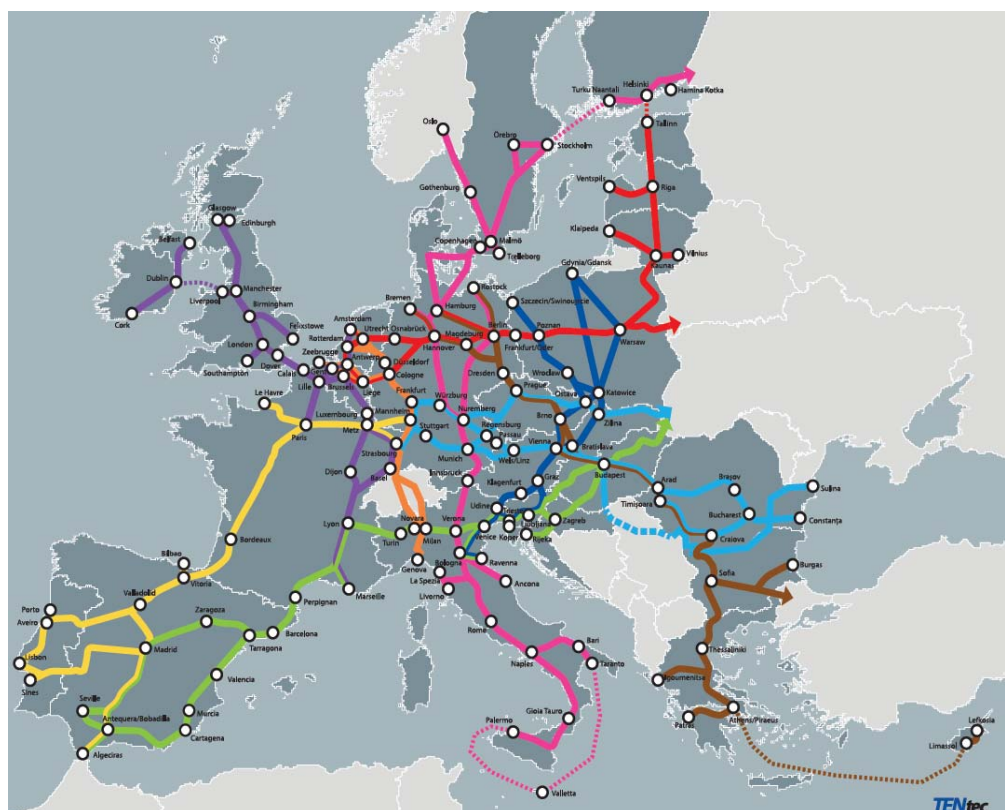
(2) Voir annexe du Règlement (UE) n° 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013R1316>.

(3) Voir Règlement (UE) n° 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013R1316>.

2. Situation actuelle

Les « corridors de réseau central » retenus ont été présentés par la Commission européenne en octobre 2013¹.

Les neuf corridors du RTE-T



Baltique-Adriatique

Mer du Nord-Baltique

Méditerranée

Orient-Méditerranée Est

Scandinavie-Méditerranée

Rhin-Alpes

Atlantique

Mer du Nord-Méditerranée

Rhin-Danube

Source : http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/corridors/index_en.htm.

Parmi les neuf corridors, cinq passent par la France² :

- le corridor méditerranéen, entre l'Espagne et l'Italie puis vers la Slovénie, la Croatie et la Hongrie. La continuité de la LGV entre Perpignan et Montpellier, la désaturation du nœud lyonnais et le tunnel Lyon-Turin sont les trois chantiers sur le territoire français ;

(1) Communiqué de presse donnant une synthèse du projet de RTE-T, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-948_fr.htm.

(2) Pour plus de détails, voir <http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/doc/ten-t-country-fiches/merged-files/fr.pdf>.

- le corridor rhénan-alpin. La France n'est concernée que par le Rhin, le long de l'Allemagne, mais sans travaux à entreprendre sur cette partie du corridor ;
- le corridor Atlantique, entre la péninsule ibérique et Le Havre, la Belgique et l'Allemagne *via* Paris. Les chantiers en France sont multiples et à des états d'avancement les plus divers : projet GPSO, Grand projet ferroviaire Sud-Ouest (déclaration d'utilité publique à lancer), Ligne à grande vitesse (LGV) SEA, Sud Europe Atlantique (en construction), liaison ferroviaire de Paris à Rouen et au Havre (à étudier), Seine entre Paris et la mer (à étudier), LGV Est européenne phase 2 (en construction) ;
- le corridor mer du Nord-Méditerranée, *via* la vallée du Rhône. Le canal Seine-Nord Europe est le dossier majeur de cet axe en France ;
- le corridor Rhin-Danube, ne touchant guère la France qu'à Strasbourg.

D'autres projets pourraient s'ajouter, en complément du RTE-T, comme la liaison CDG Express au titre de l'accessibilité aux aéroports (desserte de l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle) ou l'électrification de la ligne ferroviaire Gisors-Serqueux¹ en tant que désaturation de l'axe Seine Paris-Le Havre. Dans le cadre des plans de mise en œuvre des corridors, le port de Nantes-Saint-Nazaire, facteur de compétitivité, pourrait être aussi intégré.

L'état d'avancement des infrastructures du RTE-T varie : dans chaque pays, ces infrastructures peuvent déjà exister, être à moderniser, être en chantier ou seulement à l'étude.

Les investissements dans les infrastructures de transport nécessitent des apports de capitaux importants, qui peuvent être d'origine publique ou privée. L'appel à des fonds privés est certes à prendre en considération, mais il restera insuffisant, compte tenu de la faible rentabilité financière de la plupart des projets envisagés. Pour ces derniers, la part nationale du financement sera donc principalement publique. Les finances publiques, *via* le budget ou par endettement de l'État, sont difficilement mobilisables dans le contexte actuel. La recherche de sources nouvelles et dédiées, à savoir les impôts, taxes ou redevances est donc également nécessaire.

La directive Eurovignette offre des possibilités de financement par des redevances. Son champ d'application actuel est défini dans la directive « Eurovignette 2 »², article 7 : « *Les États membres peuvent maintenir ou introduire des péages et/ou des droits d'usage sur le réseau routier transeuropéen ou sur des parties de celui-ci, uniquement selon les conditions visées aux paragraphes 2 à 12* ».

Le « réseau routier transeuropéen » a été défini dans la décision n° 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires

(1) RFF a validé le 25 octobre 2013 l'avant-projet d'électrification de la ligne, pour une mise en service fin 2017.

(2) Directive 2006/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

pour le développement du réseau transeuropéen de transport ¹, section 2, article 9. Décision modifiée en dernier lieu par la décision n° 884/2004/CE : le réseau est « *composé d'autoroutes et de routes de haute qualité, existantes, nouvelles ou à aménager, qui jouent un rôle important dans le trafic à grande distance, ou permettent, sur les axes identifiés par le réseau, le contournement des principaux nœuds urbains, ou assurent l'interconnexion avec les autres modes de transport, ou permettent de relier les régions enclavées et périphériques aux régions centrales de la Communauté* ».

Réseau routier transeuropéen : le réseau central à horizon 2020 (routes, ports, terminaux rail-route et aéroports)



Source : annexe I du règlement (UE) n° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n° 661/2010/UE. D'autres cartes détaillant les voies du RTE-T sont disponibles à l'adresse suivante : <http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tentec/tentec-portal/site/en/maps.html>.

La directive Eurovignette initiale prévoit la possibilité d'instaurer des péages de zone, notamment sur certains tronçons en montagne. Sa dernière révision en 2011² permet de majorer ces péages afin de compenser les pollutions atmosphériques et sonores, à condition que « *les recettes générées par la majoration soient investies dans le financement de la*

(1) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:31996D1692>.

(2) Directive 2011/76/UE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2011 modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

construction de projets prioritaires d'intérêt européen, indiqués à l'annexe III de la décision n° 661/2010/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, qui contribuent directement à atténuer la congestion ou les dommages environnementaux et sont situés dans le même corridor que le tronçon routier sur lequel la majoration est appliquée ». Ce péage majoré ne peut pas être appliqué aux véhicules les moins polluants (norme Euro VI).

3. Enjeux et points sensibles

En France, la plupart des infrastructures existent déjà et sont satisfaisantes, ou sont en chantier, telles notamment les quatre lignes à grande vitesse (LGV) en construction. Des dossiers sont à l'étude ou en débat, dont deux de très grande ampleur : le tunnel ferroviaire Lyon-Turin et le canal Seine-Nord Europe.

À la suite du rapport de la commission Mobilité 21¹, les priorités nationales ont été arrêtées en fonction des quatre objectifs suivants : garantir la qualité d'usage des infrastructures de transport ; rehausser la qualité de service du système de transport ; améliorer la performance d'ensemble du système ferroviaire ; rénover les mécanismes de financement et de gouvernance du système de transport. Un classement selon des critères de contribution aux grands objectifs de la politique des transports, de performances écologiques, sociétales et socioéconomiques, a permis d'identifier un premier scénario avec neuf projets prioritaires. Ces projets ont pour but d'améliorer les liaisons entre les ports de niveau européen et leur hinterland, de traiter les points noirs du réseau ferroviaire et de répondre aux enjeux d'attractivité économique et de desserte plus efficace et plus sûre des territoires. La désaturation de certaines infrastructures, comme le nœud ferroviaire lyonnais, entre dans les objectifs du RTE-T.

Dans l'UE, certains projets sont repoussés à des échéances considérées comme trop lointaines par des États membres, en particulier les liaisons ferroviaires avec l'Espagne alors qu'elles entrent dans des corridors du RTE-T (cas des LGV au sud de Bordeaux et entre Perpignan et Montpellier).

La sélection des projets que la France retiendra pour présenter des dossiers à la Commission européenne en février 2015 n'est pas le sujet du présent chapitre. L'enjeu est le financement des infrastructures nouvelles, tout particulièrement la part apportée par chacun des pays concernés hors budget de l'UE. Cette question n'est pas spécifique à la France, elle touche tous les pays membres. Elle est indissociable des engagements de stabilité, au moment où les priorités des gouvernements se tournent vers l'assainissement des finances publiques, *via* l'équilibre budgétaire et le désendettement de leur État.

(1) Mobilité 21 (2013), *Pour un schéma national de mobilité durable*, rapport au ministre chargé des transports, de la mer et de la pêche, juin.

Le financement des projets d'infrastructures, du moins ceux qui entrent dans le périmètre du RTE-T, ne peut se concevoir dans les conditions actuelles de retour à des finances publiques stables. Plusieurs pistes doivent être creusées au niveau européen :

- les possibilités de recettes par application d'Eurovignette sont à approfondir. Dans certains cas, les péages de zone pourraient être favorisés par rapport aux péages kilométriques pour financer les projets d'infrastructures voisines. En Autriche par exemple, un surpéage a été prélevé sur l'autoroute Brenner pour financer le « tunnel de base du Brenner », projet d'infrastructure prioritaire du RTE-T, favorisant ainsi le report modal ;
- l'endettement lié au financement des futurs projets d'infrastructures de transport pourrait être requalifié. En effet, malgré le fort engagement budgétaire de l'UE en faveur des investissements d'infrastructure, il reste aux États membres 60 % à financer, soit des sommes importantes en période de croissance très faible et de comptes à rétablir. Une réflexion au niveau de l'Union européenne pourrait porter sur un grand plan d'investissements pour lesquels des mécanismes particuliers seraient instaurés. Ce pourrait être, entre autres, une non-qualification comme dette d'État maastrichtienne des emprunts engagés pour des nouveaux projets sur le RTE-T ou des prêts à taux préférentiels ;
- l'approche des dossiers d'investissement pourrait être revue sur la base d'une plus forte intégration européenne des financements : regroupement de projets, spécialement lorsqu'ils se rattachent à un même corridor européen, plus fort engagement de la BEI sur des projets risqués en matière de prévisions de trafic mais retenus en raison de leur intérêt communautaire, voire financement direct par l'UE plus important que celui des États supportant les infrastructures à construire ou à aménager. Le risque de qualification des financements publics comme aides d'État est un frein à l'investissement, surtout dans le cas d'un partenariat public-privé (exemple du contentieux sur le pont-tunnel de l'Öresund¹ entre la Suède et le Danemark).

Toutefois, ces questions de montages financiers demeurent sensibles, surtout lorsqu'elles touchent directement les citoyens, qui sont les utilisateurs des infrastructures de transport et les pourvoyeurs de financement. Cet aspect, de caractère social, devra être pris en compte dans les réflexions à mener dans les instances européennes.

4. Recommandations

- Le développement du RTE-T constitue un projet majeur et structurant pour les citoyens et les entreprises de l'UE. Des investissements sont nécessaires, mais ils engagent des sommes souvent considérables, notamment pour les finances publiques. La réflexion à mener doit se focaliser sur le financement : recours plus important aux partenariats

(1) Le franchissement du détroit de 19 km de long a été financé par un partenariat public-privé. Les garanties sont telles que la quasi-totalité du risque est à la charge de l'État, qui a mis en place un péage réduit pour les usagers locaux. Les opérateurs de ferries pourraient trouver excessive cette garantie d'État.

public-privé, promotion d'instruments financiers innovants (en particulier si la phase pilote des *project bonds*¹ est concluante), apports en fonds propres.

- La possibilité d'exclure du périmètre de la « dette maastrichtienne » les emprunts liés aux projets d'infrastructures de transport d'intérêt européen mérite d'être étudiée. Les critères de Maastricht sur les déficits publics peuvent avoir un effet contre-productif, en incitant certains États à retarder les investissements nécessaires dans des projets d'infrastructures de long terme, pour se concentrer sur leur équilibre budgétaire à court terme. Cette question devrait donc être mise en débat, en concertation avec les Directions générales en charge des finances et de l'industrie. Les infrastructures ainsi financées devront néanmoins être rentables sur le plan socioéconomique.
- La consolidation et la simplification des financements en regroupant plusieurs projets d'un même corridor, en garantissant mieux le risque trafic sur des projets d'intérêt européen et en prenant en charge directement au niveau de l'UE des investissements doivent s'examiner dans une optique de construction communautaire.
- La présidence italienne, sur le second semestre 2014, retient comme priorité pour les affaires économiques les investissements, qui constituent un des piliers de la croissance : « *La stratégie de l'UE pour 2020 doit se reconcentrer sur des facteurs synonymes de croissance* »². L'examen des projets d'infrastructures de transport, moteurs de croissance et de développement, doit entrer dans le périmètre de cette politique.

(1) Pour plus de détails sur les « obligations de projet », voir www.eib.org/products/project-bonds/index.htm.

(2) Déclaration du ministre italien des finances lors de la présentation des priorités de la présidence italienne du Conseil devant différentes commissions parlementaires les 22 et 23 juillet 2014.



CHAPITRE 3

LA REFONTE DU QUATRIÈME PAQUET FERROVIAIRE : AVANCER POUR DONNER DE LA VISIBILITÉ AUX ACTEURS

1. Contexte et problématique

Le quatrième paquet ferroviaire est un ensemble de textes visant à faciliter le développement de l'offre de transport par chemin de fer en Europe. Il entend rendre l'accès au réseau plus simple en misant principalement sur une meilleure interopérabilité entre réseaux nationaux et sur une ouverture à de nouveaux exploitants.

La refonte du quatrième paquet¹, projet lancé sous la dernière législature, aborde plusieurs domaines, étroitement liés :

- volet technique : normalisation et certification des procédures d'exploitation, des installations fixes et des matériels roulants ;
- volet institutionnel : gouvernance du système ferroviaire ;
- volet économique : ouverture des marchés à de nouveaux opérateurs.

Le volet technique est, sur le plan politique, le plus simple dans la mesure où tous les pays sont concernés de la même manière. Sur le plan opérationnel, à l'inverse, il rencontre des difficultés d'application car les règles d'exploitation et les équipements des réseaux nationaux sont hétérogènes. L'unification en vue d'un réseau européen est précisément l'objectif recherché par l'UE, via la politique d'interopérabilité. Les débats ont porté essentiellement sur le périmètre de compétence d'une agence européenne de certification en lieu et place des agences nationales de sécurité. La présidence italienne attache une grande importance à l'avancement des travaux sur le quatrième paquet ferroviaire, notamment sur les aspects de gouvernance des systèmes et sur l'ouverture des marchés domestiques².

(1) Voir l'exposé du projet par la Commission européenne,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0025:FIN:FR:PDF>.

(2) Voir le chapitre transports du programme de la présidence italienne,
<http://italia2014.eu/media/1227/programma-en1-def.pdf>.

Les deux volets institutionnel et économique répondent à la volonté d'ouvrir les trafics ferroviaires à plusieurs exploitants mis en concurrence dans des conditions équitables, particulièrement face aux entreprises ferroviaires nationales dites historiques et à capitaux publics. Ces deux volets sont indissociables.

Dans tous les cas, l'objectif visé est un accroissement de la part du transport ferroviaire en Europe – en fret et en voyageurs – grâce à une meilleure compétitivité.

2. Situation actuelle

La refonte des textes législatifs a fait l'objet de discussions, d'aménagements et de décisions par étapes depuis début 2013. Le Parlement européen a adopté le 26 février 2014 en première lecture un projet de réforme qui comprend trois domaines d'action :

- une norme unique pour la certification des matériels ferroviaires ;
- des dispositions pour ouvrir le transport de voyageurs à la concurrence ;
- des mesures pour séparer les activités d'opérateur et de gestionnaire de réseau.

À l'occasion de ce dernier vote ont été approuvés des amendements qui atténuent la séparation entre la gestion des infrastructures et l'activité de transporteur, telle qu'elle était initialement envisagée. La position adoptée permet à la Deutsche Bahn (DB) de conserver son organisation actuelle en Allemagne et, en France, de restructurer le système ferroviaire par regroupement de la SNCF et de RFF dans le sens de la réforme votée par le Parlement le 4 août 2014.

Concernant l'ouverture des marchés à la concurrence voyageurs, une clause de réciprocité a été adoptée à la demande des États qui ont déjà mis, de leur propre initiative, les services conventionnés en concurrence par appel d'offres (le Royaume-Uni et, plus encore, l'Allemagne). Cette clause permet aux États membres d'exclure des procédures d'appel d'offres les entreprises de chemin de fer originaires d'États dont les marchés sont fermés ou qui ignorent les obligations de mise en concurrence. Le groupe SNCF, avec sa filiale Keolis, est évidemment visé par la DB qui aspire à concourir pour exploiter des transports régionaux.

Acquise dans ses principes politiques, l'interopérabilité du réseau relève maintenant de modalités techniques d'application, soit organisationnelles comme les pouvoirs respectifs de l'Agence ferroviaire européenne (ERA) et des agences nationales de sécurité (ANS), soit opérationnelles, telles que la mise en œuvre des spécifications techniques d'interopérabilité (STI). Le déploiement du système européen de surveillance du trafic ferroviaire (ERTMS) est ainsi un dossier à suivre avec rigueur pour lutter contre les tentatives d'adaptations locales ou nationales aux antipodes de la politique d'interopérabilité.

3. Enjeux et points sensibles

La refonte du quatrième paquet a été lancée tardivement lors de la session parlementaire qui vient de s'achever¹. La nouvelle Commission devra poursuivre les travaux en cours.

Les textes du pilier technique ont été adoptés par le Conseil le 5 juin 2014². Deux points concernent directement la politique française des transports :

- l'organisation du système ferroviaire, particulièrement l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure vis-à-vis des transporteurs, désignés entreprises ferroviaires. La réforme de la SNCF adoptée au parlement en juillet 2014 a été conçue en tenant compte de cette exigence d'impartialité. Elle réunit aussi l'ensemble des métiers liés à l'infrastructure (consistance du réseau, entretien et gestion des circulations). Elle vise enfin à donner au groupe ferroviaire, *via* la holding SNCF, une forte compétence dans l'ensemble des métiers du ferroviaire : il sera à la fois mieux à même d'apporter un service de qualité aux clients et bien positionné pour exporter son savoir-faire ;
- l'ouverture du réseau aux transports de voyageurs nationaux, qu'ils soient de service public ou en libre accès commercial.

Ces deux points ne sauraient être pris isolément : ils s'intègrent dans la politique générale menée en France en matière de compétitivité et de finances publiques, comme le souligne le Conseil dans sa recommandation publiée le 2 juin 2014³.

Parallèlement aux dispositions législatives portant sur l'organisation du système ferroviaire, Shift2rail⁴ est une entreprise d'initiative européenne qui vise à promouvoir un réseau ferroviaire européen interopérable, en soutenant la recherche et la mise en œuvre de solutions techniques. Sa création est effective le 16 juin 2014 (règlement UE 642/2014). Elle associe les acteurs majeurs du transport et de l'industrie ferroviaires européens.

4. Recommandations

- Soutenir l'adoption rapide de la totalité du quatrième paquet ferroviaire, comportant des modalités cohérentes avec celles de la réforme ferroviaire française adoptée en juillet 2014 pour donner de la visibilité, sur les échéances notamment, aux acteurs du transport ferroviaire afin de se préparer au mieux aux évolutions à venir.
- Suivre le développement de l'entreprise Shift2rail en faveur des innovations les plus propices à la progression des trafics ferroviaires fret et voyageurs.

(1) Compte rendu du conseil des ministres des transports du 5 juin 2014, qui porte sur l'ensemble des transports : www.gr2014.eu/fr/news/press-releases/le-conseil-des-ministres-des-transports-de-lue-ach%C3%A8ve-ses-travaux-%C3%A0-luxembourg.

(2) Communiqué : www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/trans/143080.pdf.

(3) Considérant n° 13 et recommandation n° 4 : http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_france_fr.pdf.

(4) Détails sur http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1143_fr.htm.



CHAPITRE 4

LE TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES : UN BESOIN URGENT D'HARMONISATION SOCIALE

1. Contexte et problématique

L'Union européenne, comme la France, souhaite contenir la progression du transport de marchandises par camion au profit du rail et de la voie d'eau, dont les parts de marché accusent une baisse continue, avec respectivement 9,7 % et 2,4 % en 2013, contre 87,8 % pour le camion (hors oléoducs mais y compris transit).

Les enjeux sont multiples et doivent s'apprécier sous plusieurs angles. D'une part, pour la collectivité, le transport routier de marchandises (TRM) joue un rôle important dans les échanges économiques à l'intérieur de l'UE et son efficacité est un atout majeur en sa faveur. Cependant, malgré des progrès indéniables, il reste source de nuisances importantes (bruit, émissions de CO₂, usure du réseau routier). D'autre part, les questions de compétitivité se posent avec acuité pour les entreprises de transport elles-mêmes : les écarts de coûts, salariaux en particulier, entre pays membres conduisent à des conditions de concurrence inéquitables, avec une guerre sur les prix qui joue au détriment du secteur du transport de fret, tous modes confondus, et qui se répercute sur les conditions sociales d'emploi des conducteurs de camion¹.

L'UE a lancé des travaux sur une réforme de la réglementation du TRM touchant plusieurs domaines, technique, social, environnemental².

2. Situation actuelle

Le volet social du TRM illustre la difficulté de l'harmonisation sociale dans l'Union européenne. Lors de la conférence européenne « Transport routier de marchandises : vers

(1) Centre d'analyse stratégique (2008), *Pour une régulation durable du transport routier de marchandises*, rapport de la mission présidée par Claude Abraham : www.strategie.gouv.fr/content/rapport-de-la-commission-abraham-transport-routier-de-marchandises-0.

(2) Voir notamment le communiqué : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-425_fr.htm.

une harmonisation sociale européenne » du 16 avril 2014 à Paris¹, deux sujets ont été abordés :

- la coordination et l'harmonisation des politiques de contrôle dont l'efficacité dépend en partie des moyens alloués mais aussi des méthodes utilisées ;
- les perspectives d'une convergence sociale pour un progrès partagé et une concurrence équitable, tout en veillant au bien-être des chauffeurs. En effet, la libéralisation du TRM a déjà eu un fort impact négatif sur la part de marché de plusieurs pavillons (dont le pavillon français) dans les transports internationaux. Dans un contexte économique difficile, le cabotage², s'il était libéralisé sans harmonisation sociale, pourrait avoir un impact sur l'équilibre concurrentiel et remettre en question la compétitivité des entreprises de certains pays (dont la France) pour les transports à l'intérieur du territoire national et affecter ainsi les conditions d'emploi et de travail de nombreux conducteurs.

Le commissaire aux transports Siim Kallas avait fait savoir en mai 2013 que la libéralisation du cabotage n'interviendrait pas avant la fin de son mandat en 2014³. Il s'était prononcé en faveur d'un processus de libéralisation, mais sur le long terme.

Cette activité est régulée depuis le règlement (CEE) n° 3118/93 du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993, qui fixe les conditions de l'admission des transporteurs non-résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans un État membre. Ce règlement a été remplacé le 14 novembre 2009 par trois règlements européens « paquet routier » n° 1071/2009, 1072/2009 et 1073/2009, qui ont notamment introduit la notion de registre européen des entreprises, une liste commune des infractions et sanctions, etc. Toutes ces mesures auraient dû être mises en place début 2014, mais faute de moyens et de volonté politique, ces textes ne sont pas appliqués.

En France, le cabotage a fait l'objet d'un décret⁴ le 10 décembre 2009 et est subordonné à la réalisation préalable d'un transport international. Le cabotage routier est autorisé, après déchargement complet des marchandises ayant fait l'objet du transport international, dans la limite de trois opérations correspondant à trois lettres de voiture, dans un délai de sept jours à compter du déchargement des marchandises ayant fait l'objet du transport international.

Lorsque le transport routier international préalable n'a pas pour destination le territoire français, il ne peut être effectué qu'une seule opération de cabotage sur le territoire français, dans un délai maximum de trois jours suivant l'entrée à vide du véhicule sur le territoire national. Cette opération de cabotage doit être achevée dans un délai de sept jours à compter du déchargement des marchandises ayant fait l'objet du transport international. Il est

(1) Voir les actes de la conférence : www.developpement-durable.gouv.fr/Actes-de-la-Conference-Transport.html.

(2) Soit la possibilité pour un transporteur européen de livrer des marchandises entre deux points d'un État membre dans lequel il n'est pas établi.

(3) www.wk-transport-logistique.fr/actualites/detail/65690/la-liberalisation-du-cabotage-n-interviendra-pas-en-2014.html.

(4) Décret n° 2010-389 du 19 avril 2010 relatif au cabotage dans les transports routiers et fluviaux.

difficile de contrôler le respect du nombre d'opérations de cabotage en une semaine sans déchargement des cargaisons. Une solution serait de réduire le délai à cinq jours, ce qui est vérifiable, quitte à ne plus limiter le nombre d'opérations, puisque celles-ci ne pourraient pas se multiplier dans un délai raccourci.

La productivité technique du TRM est aussi activement débattue en Europe avec les « méga-camions ». Censé accroître l'efficacité économique des transporteurs, l'usage de ces camions semble contradictoire avec la politique européenne de report modal du transport de fret. Au mois de juin 2014, le Conseil des ministres de l'Union européenne « Transports, télécommunications et énergie » a émis un projet de directive visant à modifier la directive actuelle de 1996¹ qui fixe, pour certains véhicules routiers circulant dans la Communauté, les dimensions maximales autorisées en trafic national et international et les poids maximaux autorisés en trafic international. En plus d'améliorer l'aérodynamique et l'efficacité énergétique des poids lourds, la proposition prévoit d'accorder des dérogations en matière de longueur des véhicules pour l'adjonction d'ailerons arrière. Par ailleurs, les véhicules utilisant des carburants de substitution pourront relever leur poids d'une tonne supplémentaire par rapport à la législation actuelle : la longueur maximale autorisée est actuellement de 18,75 mètres, le poids maximal est de 44 tonnes. Depuis 2012, des dérogations peuvent aussi être accordées sous certaines conditions, dans le cas où des États membres adjacents décident d'autoriser des camions plus longs et plus lourds à franchir leur frontière commune².

3. Enjeux et points sensibles

Lors de la réunion informelle des ministres des transports du 8 mai 2014 à Athènes³, les débats ont révélé que *« la concurrence accrue qui a résulté de l'ouverture du marché du transport routier de marchandises ne s'est pas accompagnée d'un processus parallèle d'harmonisation en ce qui concerne les conditions d'emploi et de travail des travailleurs du transport routier. Il conviendrait de veiller à assurer l'application de la législation sociale et le respect des droits sociaux des conducteurs dans l'ensemble de l'UE, notamment, en renforçant les mécanismes visant à assurer le respect de la législation dans les États membres, en instaurant des mécanismes de communication d'informations concernant l'application de la directive sur le détachement de travailleurs, en améliorant la coopération entre États membres et en créant un registre européen des entreprises de transport, qui inclurait une liste noire des entreprises ayant été reconnues coupables de pratiques illégales ou déloyales »*.

L'accès à la profession est réglementé et repose sur trois exigences : l'honorabilité, la solidité financière et la capacité professionnelle. Des entreprises se sont toutefois créées sans autre structure qu'une simple boîte postale. Le contrôle de l'entreprise est alors difficilement

(1) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A31996L0053>.

(2) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-611_fr.htm.

(3) Document 10371/14, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010371%202014%20INIT>.

réalisable. Une quatrième disposition, l'existence d'un local dédié, devrait figurer dans les conditions d'accès à la profession.

Par ailleurs, la mise en place du nouveau chronotachygraphe « intelligent », qui doit être commercialisé à partir de 2018, permettra de progresser sur le suivi du respect des règles de la profession, aussi bien quant à la circulation du camion que des conditions réelles de travail de chaque chauffeur individuellement, y compris *via* la localisation par satellite. Il sera ainsi possible de contrôler un véhicule directement sur la route sans devoir l'arrêter. De plus, les chauffeurs disposeront d'une carte individuelle de présence sur le territoire qui ouvrira des possibilités de contrôle dans le pays d'accueil, afin de respecter les règles sociales en matière de détachement de ce pays.

C'est pourquoi, à l'occasion du Conseil des ministres européens des transports des 5 et 6 juin 2014¹, onze ministres et secrétaires d'État (Autriche, Belgique, Danemark, France, Allemagne, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Espagne) ont signé une déclaration politique, prônant l'application effective et harmonisée de la législation européenne (notamment en ce qui concerne le détachement des travailleurs), le respect des droits sociaux des conducteurs et des contrôles plus efficaces grâce à la coopération entre États membres². Certains pays européens (Pologne, République tchèque, Hongrie, Slovaquie, Bulgarie et pays baltes) ne partagent pas ce constat et s'opposent à cette initiative politique.

L'harmonisation sociale du TRM est donc loin de faire l'unanimité et les positions varient selon les pays et les groupes d'influence :

- en 2013, l'ancien ministre allemand des transports Peter Ramsauer se prononçait contre une libéralisation trop prématurée et prônait une harmonisation sociale préalable³. À la conférence européenne du 16 avril 2014, le ministre danois des transports Magnus Heunicke était encore plus ferme : « *Il n'est pas question de poursuivre la libéralisation du transport de marchandises sans avoir d'abord des règles claires, faciles à appliquer* » ;
- pour la Fédération nationale des transports routiers (FNTR), le cabotage doit être encadré et il est nécessaire de « *travailler à l'harmonisation des conditions de concurrence au sein de l'Union européenne. À défaut, les entreprises françaises seront contraintes de s'implanter dans les autres pays de l'Union européenne et de délocaliser les emplois* » ;

(1) Pour le compte rendu du conseil, voir :

www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/trans/143189.pdf.

(2) www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Declaration_final_version.pdf.

(3) www.wk-transport-logistique.fr/actualites/detail/66701/peter-ramsauer-ministre-allemand-des-transport-la-liberalisation-du-cabotage-est-prematuree-.html.

- le CLECAT (Comité de liaison européen des commissionnaires et auxiliaires de transport du marché commun)¹ est quant à lui en faveur d'une libéralisation plus poussée du cabotage, condition essentielle au bon fonctionnement du marché commun et de ses entreprises de transport routier².

Concernant le volet social, il convient de s'orienter vers une politique visant à harmoniser les conditions de travail dans le secteur routier, avec le double objectif d'améliorer la situation des chauffeurs et de contrôler la solidité financière des entreprises de transport de chaque État membre, dans le cadre d'une concurrence équitable. La libéralisation du cabotage ne pourra être poursuivie dans l'intérêt de tous que sous réserve d'une atténuation des écarts des règles d'employabilité des personnels, condition indispensable pour tendre vers un marché unique en Europe. Deux réglementations existent, sur le temps de travail et sur le temps de conduite. Elles ne s'appliquent pas dans les mêmes termes dans tous les pays de l'UE, ce qui aboutit à des conditions de travail effectif et à des coûts de production qui faussent la concurrence. C'est à cette source d'anomalie que les travaux de la DG Mobilité et transports doit s'atteler avec les autres DG concernées. Il en est de même pour les charges sociales des travailleurs et leur rattachement au pays où elles sont versées.

La question du salaire minimum européen est un enjeu social concernant de nombreux secteurs, mais elle est particulièrement délicate dans le cas du transport, en raison de la mobilité inhérente au métier. Les débats doivent donc également associer la DG Mobilité et transports. Tout comme pour l'ensemble des mesures relatives au droit du travail, le contournement des mesures prises peut dénaturer sensiblement le volet social de la politique européenne des transports.

Dans sa lettre aux nouveaux députés européens du 2 juillet 2014, la Confédération européenne des syndicats (CES) affirme que la fin du travail précaire et des bas salaires passera nécessairement par l'instauration d'un salaire social minimum sur la base de principes européens communs. Pour la CES, les travailleurs migrants et les autres travailleurs doivent bénéficier du même traitement. Les syndicats prônent notamment :

- une directive cadre pour harmoniser les définitions et règles relatives à l'égalité de traitement contenues actuellement dans plusieurs directives de l'UE afin de garantir une véritable égalité pour tous ;
- des actions visant à améliorer l'intégration des ressortissants de pays tiers dans le marché du travail et la société civile au sein de l'UE ;
- davantage de coordination et de solidarité dans la politique de l'UE pour faire face aux arrivées aux frontières extérieures et une régularisation sélective des migrants sans papier.

(1) Créé en 1958 à Anvers, l'organisme est maintenant situé à Bruxelles et représente les intérêts de plus de 19 000 entreprises employant plus d'un million de personnes en logistique, transport et fret ainsi que les services douaniers.

(2) www.clecat.org/images/PP002OETro_CLECAT_on_Review_reg_1072-2009.pdf.

Ainsi, le marché européen du TRM souffre d'une législation incomplète à bien des égards et qui, quand elle existe, est dotée de moyens de contrôle insuffisants. Contrairement aux autres modes de transport, il n'existe pas d'agence européenne de contrôle pour le transport routier : Euro contrôle route (ECR)¹ ne rassemble que quatorze États membres et quatre pays observateurs sur les vingt-huit. Les méthodes de contrôle du TRM ne sont donc pas suffisamment harmonisées et celui-ci dépend en grande partie de la responsabilité individuelle de chaque État membre. Or la plupart des États ne se sont pas dotés des moyens qui leur permettraient d'effectuer ces contrôles dans de bonnes conditions : formation insuffisante des personnels, obstacles linguistiques qui découragent les contrôleurs, procédures de sanctions lourdes et inefficaces, etc. Une agence européenne du transport et de la sécurité routière pourrait être chargée de missions d'harmonisation et de contrôle de mesures propres à améliorer les conditions de travail sur la route et à assainir la situation financière et concurrentielle du transport routier.

4. Recommandations

Afin d'assurer la sécurité des routes, le bien-être des chauffeurs et une concurrence loyale, le transport routier de marchandises devrait faire l'objet d'une politique européenne ambitieuse.

- Le traitement des écarts en matière sociale est un préalable à la libéralisation complète du transport routier de marchandises, dans l'intérêt des transporteurs et de leurs salariés (temps de travail, salaire minimum, etc.). La législation sociale actuelle doit être clarifiée et appliquée.
- Le contrôle des conditions d'exécution des prestations de transport routier doit être renforcé et harmonisé, tant au niveau de l'équité entre pays que pour les détachements de personnel. Les règles de cabotage sont à revoir pour en rendre le contrôle possible en pratique.
- Pour ce faire, davantage d'outils devraient être mis à disposition des personnels de contrôle, dont la formation ne doit pas être négligée. À l'occasion de la conférence du 16 avril 2014 mentionnée plus haut, des pistes de réflexion intéressantes ont été évoquées et méritent examen : lexique multilingue facilitant le contrôle, registre européen des entreprises de transport avec une liste noire des entreprises les plus contrevenantes, élaboration et application de sanctions réellement dissuasives, création d'une carte du travailleur européen électronique qui permettrait un contrôle immédiat du respect de la conformité au droit du travailleur par rapport aux lois sociales de son pays. Le déploiement dans les délais prévus du nouveau chronotachygraphe « intelligent » doit non seulement être suivi, mais s'accompagner d'une réflexion sur les opportunités qu'il offrira quant à la modernisation de la profession, en matière sociale, concurrentielle et de solidité des entreprises.

(1) www.euro-contrôle-route.eu/site/fr/.

- L'harmonisation pourrait passer par la formation de groupements régionaux visant à mettre en commun les moyens de contrôle. À plus grande échelle, la création d'une agence européenne du transport et de la sécurité routière pourrait être envisagée. Quoi qu'il en soit, des travaux de réflexion devraient être engagés pour examiner la possibilité de renforcer et d'étendre à l'ensemble des États membres les coopérations existantes (Euro contrôle route, registre européen des entreprises de transport routier¹).

(1) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32010R1213>.



CHAPITRE 5

L'OUVERTURE DU CIEL EUROPÉEN : VEILLER À LA RÉCIPROCITÉ ENTRE COMPAGNIES EUROPÉENNES ET EXTRA-EUROPÉENNES

1. Contexte et problématique

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les conditions d'ouverture et d'exploitation d'une ligne commerciale par une compagnie aérienne étaient régies par convention internationale, sous couvert de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Le principe de base s'appuyait sur la souveraineté des États sur leur territoire : l'autorisation d'exploitation commerciale d'une ligne aérienne était donnée aux compagnies par les États que celles-ci voulaient desservir¹. Ces autorisations étaient le fruit d'accords bilatéraux entre les deux pays d'origine et de destination de chaque ligne concernée.

Cette réglementation stricte a conduit à la multiplication des accords binationaux. Elle a commencé à être contestée dans les années 1980 à cause de son caractère protectionniste tandis que le trafic se développait fortement. Les États-Unis, forts de compagnies nationales devenues compétitives sur un marché national déréglementé et concurrentiel, ont alors négocié des accords de ciel ouvert avec différents pays européens. En réalité, il s'agissait d'accorder davantage de droits de trafic, chaque pays contractant cherchant le meilleur bénéfice pour lui.

Parallèlement, par étapes jusqu'en 1997, l'Union européenne entame son processus de libéralisation progressive du ciel européen, en assouplissant la réglementation existante : les compagnies européennes disposent de la liberté tarifaire, les quotas de droits de trafic sont augmentés et assouplis, un transporteur immatriculé dans un État membre est dit

(1) La dépose et l'embarquement de passagers, ainsi que le cabotage, conduisent à différents types de dessertes appelés libertés, qui font l'objet d'accords entre pays, en précisant la nationalité des aéronefs autorisés à assurer ces liaisons internationales.

communautaire et peut donc librement exercer des droits de trafic sur toutes les liaisons intracommunautaires¹.

Depuis 1997, le ciel européen est entièrement ouvert en trafic domestique pour les compagnies européennes. On entend par domestique le trafic réalisé à l'intérieur et entre pays membres de l'UE ; les compagnies européennes sont celles qui sont immatriculées dans un État membre, conformément aux règles de l'UE, qui vont au-delà de celles de l'OACI. Ces règles ne reconnaissent que les compagnies nationales et excluent la double nationalité pour l'immatriculation et l'obtention de la licence ; toutefois, les compagnies peuvent s'installer dans plusieurs pays. L'ouverture du ciel européen est achevée, ne soulève aucune objection et a eu des retombées positives.

En 2005, une communication de l'UE pour une politique vis-à-vis des pays tiers repose sur trois piliers :

- mettre en conformité avec le droit européen tous les accords bilatéraux entre États membres et pays tiers ;
- élargir le marché intérieur en créant un marché européen commun, intégrant les pays voisins (Maroc, Israël, Jordanie, Moldavie, etc.) ;
- négocier des accords avec de grands partenaires plus lointains (États-Unis, Canada, Brésil, etc.).

La situation de l'accès au marché européen pour les pays tiers (hors UE) est complexe. Elle est fondée sur des accords conclus originellement par chaque État. L'UE ne peut négocier des accords de trafic avec des pays tiers en se substituant aux pays membres que si les États lui ont délégué leur pouvoir. La situation n'est pas homogène entre les pays de l'UE² et il s'avère que la plupart d'entre eux ont déjà ouvert leur ciel à des pays hors Europe. Cependant, les pays offrant les plus gros potentiels de trafic, dont la France et l'Allemagne, ont su défendre leur position au cours de telles négociations.

Certains accords prévoient la cinquième liberté, c'est-à-dire le droit de trafic accordé par un État à un autre, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de débarquer et d'embarquer, dans le territoire du premier État, du trafic en provenance ou à destination d'un État tiers.

Une clause est étudiée au niveau de l'OACI avec les pays du Golfe depuis 2012 et discutée en octobre 2014 pour souligner l'importance d'une concurrence loyale (*fair competition*). Il en est de même des aides d'État.

(1) Voir le rapport du CGSP, *Les compagnies aériennes européennes sont-elles mortelles ?*, juillet 2013, www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/cgsp_rapport_compagnies_aeriennes_30072013.pdf.

(2) Par exemple, la décision n° 2007/339/CE stipule que le Conseil de l'UE est habilité à signer au nom de la Communauté européenne ; mais elle ne s'applique qu'à l'accord pour le trafic entre l'UE et les États-Unis.

En raison de leur importance stratégique, les droits de trafic supplémentaires négociés dans une démarche dite de ciel ouvert ou de libéralisation du marché aérien sont devenus une monnaie d'échange dans la compétition internationale. Les enjeux portent principalement sur trois points :

- les droits de trafic sont-ils équitables entre les parties prenantes ?
- le potentiel de trafic accessible est-il le même dans l'Union européenne pour les compagnies étrangères que dans le pays tiers pour les compagnies européennes ?
- les compagnies européennes seront-elles suffisamment performantes pour affronter une concurrence à armes égales, notamment sur les coûts sociaux et les taxes ?

L'attribution de droits de trafic doit prendre en compte la compétitivité des compagnies aériennes européennes, alors que celles-ci, notamment les trois grands groupes qui subsistent¹, sont confrontées à des situations financières difficiles. Par ailleurs, il faut également apprécier la compétitivité d'autres compagnies importantes, telles que Easyjet et Ryanair, mais dont l'essentiel du trafic se limite à l'Europe.

2. Enjeux et points sensibles

Le marché du transport aérien est déjà très largement libéralisé. Avant d'aller plus loin, il faudra apprécier les avantages d'une libéralisation plus poussée mais aussi ses dangers d'une part pour les compagnies aériennes européennes, et d'autre part, mais les deux sont liés, pour les grands hubs européens qui risquent de perdre des parts de marché importantes au profit de ceux du Golfe, de Singapour, d'Istanbul ou de Moscou. Ainsi les clients européens du transport aérien pourraient ne plus avoir de vols directs depuis les capitales européennes vers de nombreuses destinations, particulièrement vers l'Asie.

Afin que les compagnies aériennes et les aéroports européens puissent rester des acteurs de poids pour la connectivité de l'Europe au reste du monde, leur compétitivité doit être préservée. Cela passera notamment par une meilleure coopération qui aille dans l'intérêt de l'UE tout en respectant les principes de concurrence et de non-discrimination à l'égard de compagnies extra-communautaires.

À la marge de l'ouverture du ciel européen, la question du coût d'usage des aéroports constitue un enjeu de compétitivité pour les compagnies et les aéroports européens. Depuis son entrée en vigueur en 2011, c'est la directive n° 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009² qui encadre le calcul et la perception des redevances pour les aéroports de l'Espace économique européen et de la Suisse dont le trafic annuel est supérieur à 5 millions de mouvements de passagers. Si ce trafic n'est pas atteint, la directive s'applique à l'aéroport le plus important de chaque pays. Les objectifs de ce texte sont les suivants : garantir une plus grande transparence dans le calcul des redevances, rendre

(1) Air France-KLM, Lufthansa et IAG qui réunit British Airways et Iberia.

(2) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32009L0012>.

obligatoire la consultation entre aéroports et compagnies aériennes sur ce sujet, assurer l'application du principe de non-discrimination entre les compagnies (sauf pour des considérations d'ordre public justifiées). La directive a également permis la mise en place d'une autorité de supervision indépendante au sein de chaque État membre, dont la mission est de veiller à l'application de la législation et de régler les éventuels litiges.

La Commission a publié en mai 2014 un rapport¹ sur l'application de la directive n° 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires. Le rapport indique que l'entrée en vigueur de la directive à partir de 2011 a conduit à une plus grande transparence sur la manière dont les redevances sont calculées par les aéroports européens, ainsi qu'à des consultations plus fréquentes entre aéroports et compagnies sur ce sujet. Néanmoins, la Commission précise que la directive n'est pas uniformément appliquée à travers l'Europe et que l'avis des compagnies aériennes n'est pas suffisamment entendu et pris en compte pour fixer les redevances.

Les redevances représentent environ 4 % (source IATA) des charges d'exploitation pour les compagnies aériennes mondiales et 4 % à 8 % pour les compagnies européennes². À titre d'exemple, le faible coût d'usage de l'aéroport de Dubaï constitue un avantage concurrentiel de taille pour les compagnies qui en ont fait leur hub, par rapport aux compagnies européennes qui doivent s'acquitter de redevances plus élevées dans leurs hubs respectifs. La compétitivité des opérateurs européens est donc mise en danger dès lors que le coût des redevances se répercute sur le prix des billets. Ce phénomène ne relève pas de la concurrence déloyale, mais explique en partie la position toujours plus forte des compagnies du Golfe dans le marché du long-courrier eurasiatique. Les capacités importantes et la qualité des aéroports du Golfe constituent aussi une différence par rapport aux contraintes, notamment en matière environnementale, des aéroports européens. Certains coûts aéroportuaires comme ceux de la sûreté pourraient être pris en charge par les États membres (qui n'en ont nullement l'intention), en revanche la gratuité totale est interdite par les textes communautaires et serait qualifiée d'aide d'État. Elle n'est d'ailleurs aucunement pratiquée par les pays tiers. Les pays européens et la Commission devraient tenir compte de ces considérations et veiller à ce que l'ouverture du ciel européen se fasse dans des conditions de concurrence soutenables pour leurs compagnies, tout en préservant la rentabilité des aéroports nationaux.

En trafic intra-européen, la libéralisation du ciel a permis notamment l'apparition des compagnies *low cost*. Ces compagnies contribuent certes activement à la démocratisation du transport aérien, mais les conditions dans lesquelles certaines d'entre elles utilisent des personnels navigants suscitent des interrogations sur leur légitimité. L'emploi de personnels extra-européens par une compagnie norvégienne mérite d'être examiné attentivement : si la Norvège n'est pas membre de l'UE, elle a signé l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) « qui garantit des conditions égales de concurrence », selon les termes de son

(1) <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=ST%2010070%202014%20INIT>.

(2) Selon un rapport de 2007 d'Airports Council International (ACI) Europe.

ministère des affaires étrangères¹. Actuellement, il n'existe pas d'harmonisation européenne sur le sujet et chaque pays applique son propre droit du travail.

Le programme de la présidence italienne concernant la politique aéronautique ne mentionne pas la question de l'ouverture du ciel européen aux pays tiers, ce qui laisse entendre que les discussions en cours sont davantage techniques et localisées que majeures pour le secteur de l'aviation civile².

3. Recommandations

Au vu de la place qu'occupe le secteur aérien dans l'emploi et le PIB de l'UE, ses intérêts doivent être défendus par les instances européennes. Afin de préserver un transport aérien européen viable et profitable, la DG Mobilité et transports ne devrait pas omettre les éléments suivants.

- Les accords en cours de négociation doivent tenir compte d'une réciprocité commerciale au bénéfice de l'Europe et n'être conclus que si cette condition est remplie. Les dossiers en discussion sont à divers stades d'avancement et peuvent être soumis à des incertitudes diplomatiques qui échappent à la seule question du transport aérien :
 - Ukraine : accord négocié et paraphé, en attente de signature du fait des divergences entre l'Espagne et le Royaume-Uni sur la question de Gibraltar ;
 - Brésil : accord paraphé depuis 2011, en attente de signature car le Brésil demande d'inclure la clause de cinquième liberté pour les passagers. Ce marché est considéré comme stratégique pour l'UE ;
 - ASEAN : accord souhaité afin de constituer des partenariats permettant d'offrir une meilleure compétitivité face aux compagnies du Golfe ;
 - Mexique : l'UE va lancer une étude, ce pays constituant un élément important du marché transatlantique ;
 - trafic sur l'Atlantique-Nord : marché à fort enjeu entre l'Europe et les États-Unis, également convoité par les plus grandes compagnies d'Asie et du Golfe.
- L'égalité des conditions de concurrence est nécessaire à l'ouverture et au bon fonctionnement du ciel européen. Les redevances des aéroports européens doivent certes être appliquées de façon équitable pour toutes les compagnies aériennes, y compris extra-communautaires, mais leur calcul devrait tenir compte de la part prédominante des compagnies historiques européennes dans le trafic, notamment pour les hubs. Plusieurs pistes sont à étudier :

(1) Voir *La Norvège et l'UE, partenaires pour l'Europe*, page 8, www.norvege.no/PageFiles/697004/la-Norvege-et-l-UE.pdf.

(2) Les sujets abordés sont le ciel unique et les droits des passagers, <http://italia2014.eu/media/1227/programma-en1-def.pdf>.

- veiller à l'application de la directive sur les redevances aéroportuaires et s'assurer en particulier que les compagnies aériennes soient davantage consultées par les aéroports pour l'élaboration des redevances ;
 - étudier les mécanismes de modulation des redevances pratiqués par certains aéroports et basés sur une augmentation de la fréquence et/ou du nombre de passagers. En particulier, veiller à ce que ces pratiques n'affaiblissent pas les opérateurs historiques face aux nouveaux entrants et aux transporteurs à bas coût ;
 - favoriser le système dit de « caisse unique », où le calcul des redevances intègre l'ensemble des recettes de l'aéroport, y compris les redevances non aéronautiques (commerce de détail, parcs de stationnement, etc.). Ce système permet de mieux prendre en compte le rôle positif joué par les compagnies aériennes dans l'activité économique des aéroports, l'objectif étant de faire baisser les redevances.
- Les pratiques qui visent à contourner le volet social de la politique européenne des transports sont contraires à une concurrence saine au profit de l'ensemble du secteur aérien européen. Le recours abusif au détachement de travailleurs entre pays de l'UE et l'emploi de personnels extra-européens par une compagnie immatriculée dans un pays européen, membre de l'EEE, devraient être étudiés de près. En effet, des règles de droit commun protègent les employés, mais certaines pratiques (recours à des pilotes indépendants, passage par des agences d'intérim, emploi de personnels de pays à bas salaires) sont discutables.



CHAPITRE 6

LE CIEL UNIQUE EUROPÉEN : CONCILIER POLITIQUE COMMUNAUTAIRE ET SAVOIR-FAIRE DES ÉTATS MEMBRES

1. Contexte et problématique

La navigation aérienne dans le monde est régie par une convention internationale signée à Chicago en 1944 et adoptée actuellement par la quasi-totalité des États¹. L'article premier porte sur la souveraineté : « *Les États contractants reconnaissent que chaque État a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien au-dessus de son territoire* ».

Chaque pays européen a donc organisé librement le trafic des aéronefs civils au-dessus de son territoire, bien avant l'existence de traités communautaires entre pays membres. En 1957, le Traité de Rome instituant la CEE ne prévoyait pas de politique européenne des transports aériens. La gestion des vols a donc été assurée par chacun des pays membres conformément au principe de souveraineté nationale stipulé par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Au début des années 1960 cependant a été créé Eurocontrol², organisation intergouvernementale chargée de coordonner le trafic aérien en Europe ; 40 pays européens en sont maintenant membres et ses missions sont alignées sur la politique aérienne de l'UE.

Malgré l'existence de cet organisme de coopération, l'éclatement de la gestion du trafic aérien entre pays européens persiste, entraînant des difficultés croissantes face à l'augmentation considérable du nombre de vols. C'est un des enjeux majeurs de la politique européenne des transports aériens qui prend forme à partir de la fin des années 1980 et dont le volet technique est désigné sous l'appellation « ciel unique européen »³.

(1) Convention relative à l'aviation civile internationale, www.icao.int/publications/Documents/7300_9ed.pdf.

(2) Voir la présentation d'Eurocontrol sur www.eurocontrol.int/articles/our-role.

(3) La question des libertés de dessertes commerciales des territoires, à savoir les droits de trafic, ne relève pas du domaine de compétence du « ciel unique européen », mais de « l'ouverture du ciel », objet du Chapitre 5.

Sur la base de mesures portant sur la réglementation, l'économie, la sécurité, l'environnement, la technologie et les institutions, le ciel unique européen a pour objectif de répondre aux besoins de capacité et de sécurité de la navigation aérienne face à la congestion croissante du trafic. Si des avancées significatives ont été obtenues, il reste d'importants progrès à réaliser pour tirer le meilleur usage de l'espace aérien européen : un second souffle dans la politique communautaire est maintenant nécessaire en capitalisant sur le savoir-faire.

2. Situation actuelle

L'Union européenne mène une politique visant à organiser la gestion de la navigation aérienne au-dessus de l'ensemble des territoires des États membres de façon unifiée, sans discontinuité aux frontières. Le principe est d'assurer la préparation et le suivi du vol d'avion par un seul organisme de contrôle au-dessus de l'Union européenne et non plus par une succession d'organismes nationaux au fur et à mesure que l'aéronef survole chaque pays.

Cette politique d'unification technique est définie par quatre règlements réunis dans le « paquet ciel unique européen I » en 2004¹ et modifiés en 2009 par un règlement formant le « paquet ciel unique européen II »². Consolider la mise en œuvre de ce second paquet permettra d'insuffler une nouvelle dynamique à la politique aérienne européenne.

Le 30 janvier 2014, la Commission transports du Parlement européen a voté un texte destiné à actualiser le paquet II ; ce texte a été adopté en session plénière du Parlement le 11 mars 2014³. Il prévoit de nouvelles dispositions relatives au ciel unique européen, dites ciel unique 2+, qui visent à fusionner les législations existantes en un seul règlement portant sur la gestion du trafic aérien. Ce nouveau règlement devrait permettre d'optimiser le fonctionnement de l'espace aérien européen, de réduire ainsi les incidences sur l'environnement et de renforcer la compétitivité des compagnies aériennes de l'UE. L'ambition à terme est de supprimer les frontières nationales dans les airs tout en maintenant un niveau élevé de sécurité.

Le ciel européen ne doit plus être découpé en suivant les frontières terrestres des États membres de l'UE. Des regroupements doivent être conclus entre pays pour constituer des

(1) Règlement CE n° 549/2004 (réalisation du ciel unique européen) : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32004R0549>.

Règlement CE n° 550/2004 (services de navigation aérienne) : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32004R0550>.

Règlement CE n° 551/2004 (organisation et utilisation de l'espace aérien) : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32004R0551>.

Règlement CE n° 552/2004 (interopérabilité du réseau européen de gestion du trafic aérien) : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32004R0552>.

(2) Règlement CE n° 1070/2009 : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32009R1070>.

(3) Résolution législative du Parlement européen du 12 mars 2014 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la mise en œuvre du ciel unique européen, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0220+0+DOC+XML+V0/FR.

zones élargies de contrôle aérien. Ces zones sont appelées blocs d'espace aérien fonctionnels (FAB, pour *Functional Airspace Block*). Bien que plusieurs accords aient été signés et que ces espaces aériens existent officiellement, ils ne sont pas encore opérationnels. En vertu du règlement (CE) n° 550/2004, tous les États membres de l'UE devaient avoir mis en place leurs FAB respectifs au plus tard le 4 décembre 2012. Les blocs d'espace aérien concernent également des pays voisins de l'UE. Parmi les FAB, celui qui couvre l'Europe centrale (dénommé FABEC) touche 55 % du trafic aérien européen ; son importance est donc capitale. Il regroupe la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse. Mais sa mise en œuvre n'est pas achevée et se heurte à des questions d'ordre social sur la gestion du personnel des différents pays, notamment la France¹.

3. Enjeux et points sensibles

Le ciel unique européen aborde les questions de fourniture de services (par exemple la météorologie), l'organisation et l'utilisation de l'espace (par exemple les plans de vol) et l'interopérabilité du réseau (par exemple les aspects techniques du suivi du trafic).

Les bénéfices attendus sont une meilleure fluidité du trafic et des gains de capacité, des économies dans la gestion de la navigation aérienne au bénéfice des compagnies aériennes, une sécurité accrue et une meilleure performance environnementale au profit de la collectivité.

Cependant, la mise en œuvre du ciel unique fait l'objet de nombreuses discussions. Les États ont organisé après 1944 la navigation aérienne en se coordonnant tout en conservant des prérogatives nationales, la souveraineté des États restant un principe fondamental de l'OACI ; de plus, les aspects militaires ne doivent pas être occultés. Le contrôle de la navigation aérienne est assuré par des autorités nationales qui font valoir le bon fonctionnement du système actuel et arguent du risque à changer un modèle qui a fait ses preuves. En découle un enjeu social fort, qui s'appuie sur ce risque technique, mais qui peut dissimuler des appréhensions en termes d'effectifs, de licences professionnelles et de revenus (les contrôleurs aériens ont fait grève en France du 24 au 29 juin 2014). En effet, les objectifs de performance et de réduction des coûts qui sont au cœur du projet de ciel unique pourraient impliquer des réductions d'effectifs au niveau des autorités de contrôle nationales.

Les avis sur le coût du contrôle aérien ou de la sûreté dans les aéroports et les comparaisons entre le niveau français et celui de nos voisins européens, l'Allemagne notamment, sont souvent divergents, spécialement entre les points de vue des gestionnaires d'aéroport, de la navigation aérienne et des compagnies.

Des intérêts nationaux divergents se font ressentir et sont à l'origine du retard pris par les différents blocs d'espace aérien fonctionnels, composantes essentielles de la mise en œuvre

(1) Présentation des missions et enjeux du FABEC sur www.fabec.eu/fabec_homepage/en/.

du ciel unique. La motivation des États pour avancer peut susciter des doutes. La Commission souhaite remédier à ce problème au plus vite : elle a récemment demandé à 18 États membres de veiller à la mise en place opérationnelle de leurs blocs d'espace aérien fonctionnels respectifs¹.

Parallèlement à ces accords politiques et institutionnels, le ciel unique européen repose sur la pertinence et l'efficacité du projet SESAR (*Single European Sky Air Traffic Management Research*). SESAR est le volet technologique du ciel unique européen lancé à l'initiative de la Commission européenne, avec comme objectifs :

- restructurer l'espace aérien afin d'augmenter la capacité et d'améliorer l'efficacité globale du système de gestion du trafic aérien ;
- accroître le niveau de sécurité d'un facteur 10 dans un contexte de doublement du trafic d'ici vingt ans ;
- diminuer l'impact sur l'environnement de l'activité aérienne ;
- développer l'efficacité économique du système.

Après une phase de développement (2008-2014) pour concevoir et valider des standards, des procédures opérationnelles, des nouvelles technologies et des composants préindustriels pour le futur système de gestion du trafic aérien, la phase de déploiement (2014-2025) vient de débuter. En effet, un « projet pilote commun »² a été adopté par la Commission le 1^{er} juillet 2014. Dans les années à venir, il sera complété par d'autres projets qui permettront la mise en service progressive et à grande échelle des éléments issus des travaux de la phase de développement : une nouvelle infrastructure sol pour la gestion du trafic aérien, ainsi que de nouveaux équipements à bord des avions. La mise en œuvre opérationnelle du ciel unique dépend donc de la bonne réussite de cette phase de déploiement à grande échelle. Pour y parvenir, les différents acteurs du projet SESAR (UE, gouvernements nationaux, armées, organismes de recherche et entreprises) devront travailler en étroite coordination, par exemple avec la mise en place d'un gestionnaire du déploiement au niveau européen. Cela permettrait par ailleurs d'affirmer un véritable leadership européen dans les domaines ayant trait à la modernisation de la gestion du trafic aérien.

4. Recommandations

Le trafic aérien augmente partout dans le monde, y compris en Europe, même si la progression y sera moins forte qu'en Asie ou en Afrique. Mais, comme en Amérique du Nord, le trafic est déjà très dense en Europe. Les gains sont à rechercher dans une optimisation de la navigation aérienne et de son contrôle, en s'appuyant sur les compétences des pays et de

(1) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-818_fr.htm.

(2) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.190.01.0019.01.ENG#ntc11-L_2014190EN.01002401-E0011.

l'industrie du transport aérien. Il en va de la crédibilité et de la force de l'Union européenne dans le domaine aérien.

- Consolider le cadre réglementaire existant et renforcer les organismes européens créés dans le cadre du ciel unique.
- Rendre opérationnel l'ensemble des blocs d'espace aérien fonctionnels. On confrontera objectivement les points de vue des compagnies aériennes, des gestionnaires d'aéroport et de l'administration de la navigation aérienne pour apprécier les pistes de rationalisation et d'économies sans perte de savoir-faire et pour renforcer le secteur de l'aéronautique européen.
- Mener à bien les projets opérationnels permettant d'améliorer la navigation aérienne (sécurité, fluidité et volume du trafic), en faisant appel autant que nécessaire aux fonds communautaires pour financer les investissements dans les équipements techniques.



CHAPITRE 7

LES CARBURANTS AVIATION : RÉDUIRE LA DÉPENDANCE AU PÉTROLE

1. Contexte et problématique

Le transport aérien est, sur le plan énergétique, totalement dépendant des produits pétroliers : c'est le kérosène qui alimente les avions propulsés par turboréacteurs et turbopropulseurs, soit la quasi-totalité du parc commercial dans le monde. Les caractéristiques des variétés de kérosène et les règles d'approvisionnement et de fiscalité sont définies par des accords internationaux.

La question du carburant emporté par un aéronef a toujours été et reste cruciale sur le plan technique : un avion ne transporte que la quantité dont il a besoin pour un seul vol, le poids embarqué ayant une incidence directe sur la consommation et sur la capacité d'emport commercial. Un avion est donc approvisionné en carburant à l'aéroport de départ pour chaque vol, à la différence du camion ou du navire qui traverse un pays ou fait escale dans un port sans forcément devoir ou vouloir y reprendre du carburant, notamment à cause des écarts entre fiscalités locales.

Depuis l'apparition des moteurs à turbine, la consommation par passager a été pratiquement divisée par trois en cinquante ans. Cela a permis d'augmenter la charge commerciale et d'allonger les parcours sans escale. Mais le souci de baisser le poste carburant dans le coût d'exploitation d'un avion est également important et ne fait même que s'accroître¹. S'y ajoute la préoccupation environnementale, dans le cadre de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Enfin doit être abordé dès maintenant le remplacement des carburants fossiles, qui vont devenir de plus en plus rares et donc de plus en plus chers.

(1) Le prix du kérosène a été multiplié par 3,3 entre 2000 et mi-2014, avec des variations très fortes sur de courtes périodes : il a été divisé par trois entre mi-2008 et mi-2009 puis il a doublé dans les deux années suivantes. Le poste carburant représente en moyenne dans le monde 25 % des coûts d'exploitation d'un avion en 2010 contre 15 % en 2000 (IATA).

2. Situation actuelle

Les questions soulevées par la dépendance à l'énergie fossile concernent l'environnement, la concurrence avec les transports terrestres et l'après-pétrole. Elles renvoient directement aux coûts d'exploitation des aéronefs.

Sur le plan environnemental, malgré des progrès considérables, le transport aérien reste un fort émetteur de gaz à effet de serre. Les gains sont dus aux progrès techniques, grâce à de meilleures performances des moteurs, et liés à l'exploitation commerciale, avec un taux de remplissage qui a sensiblement augmenté en trente ans (par exemple de 58,7 % en 1975 à 78,7 % en 2005 sur Air France), réduisant ainsi les émissions par passager. L'UE cherche à promouvoir une meilleure prise en compte de l'environnement soit par des normes techniques, soit par des taxes.

La concurrence avec les transports terrestres se joue sur les vols court et moyen-courriers face au train à grande vitesse. La fiscalité sur l'énergie peut être un levier du report modal vers le train. En modifiant le prix du transport, elle touche à un aspect de la concurrence entre modes. L'ouverture à la concurrence constitue une base du marché unique : un équilibre doit être constamment recherché.

L'après-pétrole se prépare déjà dans la filière aéronautique, avec des travaux menés en association entre les pouvoirs publics, les constructeurs, les fournisseurs de carburant et les compagnies aériennes. L'Union européenne a engagé en 2011 un programme de recherche sur le développement de l'usage de biocarburants pour l'aviation¹. Des tests ont donné des résultats encourageants : plusieurs vols commerciaux ont été effectués avec des avions d'Airbus et de Boeing utilisant des biocarburants². La mobilisation sur les carburants de substitution n'est cependant pas une exclusivité de l'UE : elle fait l'objet d'un consensus largement partagé dans le monde.

3. Enjeux et points sensibles

La réduction de la dépendance aux produits pétroliers doit faire l'objet d'une approche globale de l'utilisation de l'énergie : baisser la consommation de kérosène autant que possible, se passer de kérosène en le remplaçant par d'autres carburants là où la technologie permet de l'envisager. Quatre axes de travail sont à considérer conjointement³ :

(1) Voir l'initiative de la Commission européenne « *Biofuels Flightpath 2020* » :

http://ec.europa.eu/energy/renewables/biofuels/doc/20110622_biofuels_flight_path_technical_paper.pdf.

(2) Par exemple, un Boeing 777 d'Etihad Airways a volé 45 minutes en janvier 2014 en utilisant 10 % de biocarburant développé par le pétrolier français Total, ce qui, venant d'un pays du Moyen-Orient, a eu un fort impact médiatique. Dès octobre 2011, Air France a effectué un vol commercial de Toulouse à Paris avec un Airbus 321 utilisant un mélange associant 50 % de biocarburant.

(3) L'IATA promeut une approche globale de la consommation et des émissions du secteur aérien dans plusieurs programmes de travail ; voir www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2009-05-24-01.aspx.

- la technologie des aéronefs. Les constructeurs sont amenés, sous la pression des compagnies aériennes, à améliorer constamment la performance énergétique des avions. Cela touche des aspects comme la masse des avions donc les matériaux utilisés dans la construction, l'aérodynamisme, la motorisation, l'électrification des équipements auxiliaires, y compris le roulage au sol. La recherche est essentielle pour les constructeurs et peut être soutenue au plan européen, en veillant toutefois à l'équité de la concurrence entre fabricants européens et extra-communautaires : les aides d'État sont un sujet de contentieux récurrent entre Airbus et Boeing ;
- la gestion du trafic aérien. La consommation dépend étroitement des conditions de vol, en particulier le rythme de montée après le décollage, la qualité du plan de vol, l'approche des aéroports, surtout en cas de saturation. Le rôle de l'UE est déterminant avec la mise en œuvre des blocs d'espace aérien fonctionnels (voir Chapitre 6 sur le ciel unique européen). Parallèlement, le remplissage optimal des avions conduit à réduire la consommation par passager ; cela relève de la politique commerciale des compagnies, qui obtiennent des résultats positifs depuis longtemps, et non d'une politique des transports émanant des instances européennes ;
- la recherche sur les carburants aviation eux-mêmes. Le kérosène actuellement disponible présente de telles qualités techniques qu'une piste de réflexion pourrait être de réserver cette énergie fossile au secteur aérien tout en reportant les carburants de substitution sur d'autres moyens de transport où leur usage serait plus simple. Cette option ne résout pas la question primordiale du coût du pétrole. Abandonner les recherches sur les *biofuels* serait une spécificité européenne alors que les États-Unis s'y attèlent activement ;
- sur le plan environnemental, le secteur aérien reste émetteur de gaz à effet de serre. La mise en place d'un marché de quotas d'émission ne saurait être traitée par l'UE seule, mais doit l'être dans un contexte mondial. Les discussions en cours avec l'OACI doivent être menées à bien, l'UE y jouant pleinement son rôle.

Concernant les carburants aviation, les difficultés à surmonter sont techniques, environnementales, financières et politiques ; elles sont étroitement imbriquées et ne sauraient être traitées indépendamment.

Les défis techniques sont bien connus par l'industrie aéronautique et l'UE a intégré dans son programme une aide à la recherche. Les progrès sur les carburants de substitution sont un préalable ; ils sont réels¹, mais doivent être encore fortement soutenus. Les enjeux sont la sécurité absolue du fonctionnement des moteurs et la baisse systématique de leur consommation et des émissions de CO₂.

Les aspects environnementaux sont de deux types : le bruit et les émissions de carbone. La classification sur le bruit est définie internationalement, mais les autorisations d'exploitation

(1) Par recoupements de données, environ 2 000 vols commerciaux dans le monde auraient été effectués avec des biocarburants depuis 2011.

des avions selon leur niveau de bruit se déclinent localement, tout comme la taxation associée. Des compromis techniques seraient à rechercher : par exemple, le moteur à open rotor¹ est très prometteur en matière de faible consommation, mais au prix d'un niveau de bruit plus élevé que les meilleurs turboréacteurs actuels. Les avions civils commerciaux ont émis 450 millions de tonnes de CO₂ en 1990 et 689 millions en 2012 ; le niveau d'émissions en 2012 avec les modèles d'avions en service en 1990 aurait atteint 1 293 millions de tonnes (source : IATA, Association internationale du transport aérien). Le trafic ayant doublé au cours de cette période, le progrès est positif. Cependant, il reste insuffisant et la réduction des émissions doit être activement poursuivie.

Le volet financier est double. D'une part, le coût du carburant est préoccupant, avec ses fortes fluctuations, sa tendance à la hausse et la compétitivité encore incertaine des biocarburants. D'autre part, la fiscalité sur les carburants demeure un sujet sensible sur le plan international comme l'a rappelé la réaction face à la volonté de l'UE d'appliquer unilatéralement une taxe sur les émissions en 2013. La compétitivité entre compagnies aériennes, et par suite entre aéroports et pays, doit être prise en compte avant la création ou la modification d'une taxe sur les carburants ou de mesures de marché telles que les quotas d'émission.

Le point politique est la dépendance au pétrole, sans doute davantage que ses variations brutales et fortes de prix avant même la pénurie.

L'IATA résume bien ces enjeux dans sa stratégie pour des carburants aviation de substitution durable². L'association précise à juste titre que l'objectif principal doit être la commercialisation à court ou moyen terme de carburants de substitution suffisamment compétitifs.

Concernant les émissions de gaz à effet de serre, le protocole de Kyoto avait prévu l'entrée en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2008 d'un système international d'échange de permis d'émission de gaz à effet de serre entre les États qui l'avaient ratifié. À partir de cette date, les États concernés pouvaient échanger jusqu'à 10 % des quotas d'émission qui leur sont attribués. Même si quelques transactions ont eu lieu, ce marché n'est jamais véritablement entré en vigueur. Néanmoins, afin d'anticiper ce mécanisme, l'Europe a choisi de mettre en œuvre, depuis le 1^{er} janvier 2005, un système européen d'échange de quotas qui attribue dans les secteurs de l'industrie et de l'énergie des allocations initiales d'émission de gaz à effet de serre aux principaux émetteurs, et qui dans un deuxième temps met en place à l'échelle européenne un marché, dit marché ETS, qui leur permet d'échanger ces quotas.

L'UE avait prévu d'étendre en 2012 ce marché au secteur aérien, notamment aux vols internationaux au départ ou à l'arrivée d'aéroports européens, en obligeant les compagnies

(1) Nouveau type de moteur constitué de deux parties bien distinctes : un générateur de gaz conventionnel et une turbine qui entraîne un couplet d'hélices contrarotatives, non carénées. L'objectif est une réduction de la consommation de carburant de 30 % par rapport aux motorisations actuelles.

(2) Voir www.iata.org/whatwedo/environment/Documents/sustainable-alternative-aviation-fuels-strategy.pdf.

aériennes intra et extra-communautaires à acheter des droits d'émission à hauteur de 15 % des quantités de CO₂ émises lors de l'ensemble de leurs vols au départ ou à l'arrivée dans l'Union européenne. Cette mesure avait entraîné les protestations de nombreux pays développés ou en développement, dont les États-Unis, la Chine, l'Inde et la Russie. New Delhi et Beijing avait d'ailleurs interdit à leurs compagnies nationales de participer au marché européen de quotas. Lors de sa 38^e Assemblée générale, qui s'est tenue à l'automne 2013, l'OACI, Organisation de l'aviation civile internationale, a décidé de plafonner en 2020 les émissions de l'aviation à leur niveau actuel et de créer à cette date un mécanisme de marché pour les émissions de gaz à effet de serre du secteur : ce système devrait être finalisé en 2016. Mais, contrairement au souhait de l'UE, les États-Unis, les pays émergents et les pays en développement ont obtenu que le texte limite la latitude laissée à l'Union européenne pour intégrer entre-temps les vols internationaux dans le périmètre du marché ETS. Pour ce faire, il est en effet prévu d'obtenir le « consentement mutuel » de l'ensemble des pays, suivant la proposition américaine, et de tenir compte des « capacités » des différents pays, notamment des pays en développement.

Dans ces conditions, la Commission européenne a suspendu jusqu'au 31 décembre 2016 l'application du marché ETS aux vols sortant ou entrant dans l'espace économique européen : cette disposition est bien sûr maintenue pour les vols intérieurs à cet espace (Union européenne, Islande, Liechtenstein et Norvège).

Si ce dossier avait suscité de très fortes oppositions notamment de la Chine et de l'Inde, les tensions créées par la décision unilatérale prise par l'Union européenne le 1^{er} janvier 2012 semblent aujourd'hui résorbées. En mars 2014, la Chine a d'ailleurs passé une commande de 70 avions auprès d'Airbus¹, commande qui avait été gelée par la Chine en représailles au projet européen de 2012.

Au vu des décisions que prendra l'OACI en 2016, il appartiendra au prochain Commissaire européen aux transports, en lien avec le Commissaire en charge des actions pour le climat, de gérer la suspension de la mesure au-delà du 31 décembre 2016 en bonne entente avec l'OACI et la Communauté internationale.

4. Recommandations

- L'optimisation de la consommation du kérosène doit être soutenue sans relâche, au niveau des fabricants par des aides à la recherche sur les matériaux et les technologies, dans le respect des règles de concurrence entre industriels, et au niveau de la navigation aérienne, par la modernisation du contrôle aérien conformément aux engagements pris par les États membres dans la constitution des blocs aériens fonctionnels.
- La Commission transports doit s'associer étroitement aux travaux communautaires sur l'énergie et l'environnement, qui relèvent d'une politique des transports qui peut avoir des

(1) www.huffingtonpost.fr/2014/03/26/chine-airbus-commande-70-avions_n_5036390.html.

conséquences importantes pour les compagnies aériennes européennes et pour les constructeurs européens d'avions.

- La recherche sur les biocarburants déjà engagée par l'UE doit être soutenue. Les instances européennes doivent favoriser la création et la commercialisation progressive de carburants de substitution compétitifs, ce qui passera par des travaux menés en concertation avec les nombreux acteurs concernés : organismes de recherche, fabricants de carburants, agriculteurs, avionneurs, aéroports, compagnies aériennes, investisseurs, etc.



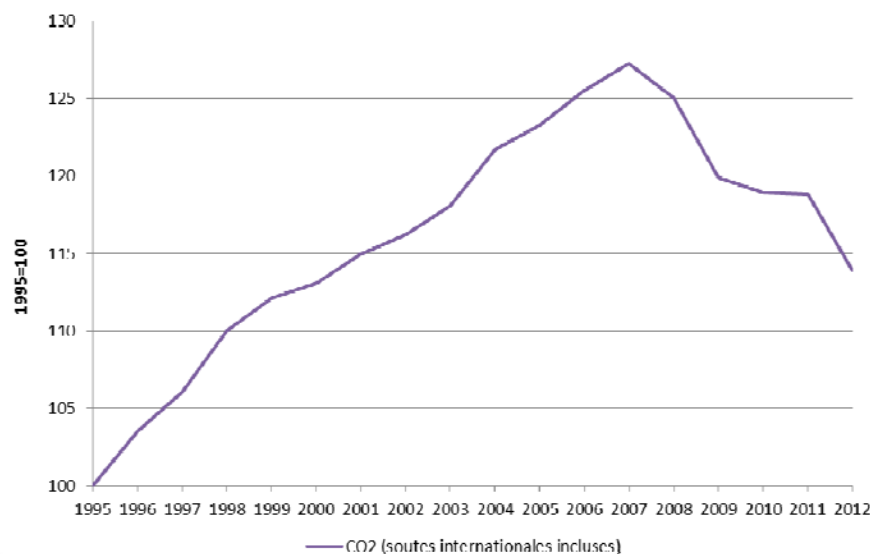
CHAPITRE 8

LES ÉMISSIONS DES VÉHICULES DE TRANSPORT : DES MESURES NÉCESSAIRES MAIS DÉLICATES À DÉFINIR

1. Contexte et problématique

En raison de sa dépendance considérable au pétrole, le secteur des transports contribue de manière importante et croissante aux émissions de gaz à effet de serre (GES), dont il est responsable à hauteur d'environ un tiers en Europe. Comme le montre le graphique ci-dessous, les émissions de CO₂ déclinent depuis 2007, sous l'effet conjugué de la réglementation sur les carburants, des avancées technologiques (sur la motorisation, notamment) et du frein à l'activité imposé par la crise. Ces émissions n'en demeurent pas moins supérieures au niveau de la fin des années 1990.

**Évolution des émissions de CO₂ dans les transports, UE-28, 1995-2012
(1995 = base 100)**



Source : EU Transport in Figures, Statistical pocketbook 2014.

La prise de conscience collective du réchauffement climatique et de la nécessité d'agir rapidement incite les entreprises, les pouvoirs publics et les individus à repenser la conception et l'usage des différents modes de transport ainsi que de leurs infrastructures. En plus des émissions de dioxyde de carbone (CO₂), qui occupent une grande partie du débat public, les transports sont aussi la cause d'externalités négatives : congestion, bruit et émissions de particules fines. Aux préoccupations purement environnementales s'ajoutent donc des questions relatives à la qualité de l'air et à la santé, en particulier en milieu urbain.

Le dernier « paquet énergie-climat », proposé par la Commission en janvier 2014, prévoit un objectif de réduction de 40 % des émissions de GES pour l'ensemble de l'Union à l'horizon 2030, par rapport au niveau de 1990. La réduction des émissions de particules fines est également une priorité, appuyée notamment par des directives sur la qualité des carburants, qui contribue à réduire la pollution des véhicules depuis une vingtaine d'années.

La lutte contre les externalités négatives des transports est donc à la fois politique et économique, au vu des défis technologiques qu'elle impose aux entreprises du secteur. La politique européenne des transports doit également tenir compte de l'inégalité des différents acteurs face à ces enjeux, tout en respectant les spécificités de chaque secteur.

2. Situation actuelle

Au niveau européen, la question des émissions des véhicules de transport s'articule autour de deux axes : réduction des émissions de GES et réduction des émissions de particules fines. Pour ce faire, l'Union européenne recourt principalement aux normes imposées aux constructeurs et à la fiscalité pour les entreprises de transport (par exemple ETS¹ pour l'aviation). Le secteur ferroviaire émettant très faiblement, il est peu concerné par cette législation.

2.1. Les émissions de dioxyde de carbone

Le « paquet énergie climat », adopté en 2008, est la pierre angulaire de la politique européenne de transition vers une économie décarbonée. Cet ensemble de textes législatifs décline des objectifs à atteindre graduellement pour les différents modes de transport :

- le règlement n° 443/2009² fixe un objectif moyen de 130 grammes de CO₂ émis par kilomètre pour l'ensemble des véhicules particuliers neufs vendus dans l'UE en 2015. L'effort est ensuite réparti entre les différents constructeurs en fonction de la masse moyenne de chaque voiture particulière neuve vendue au cours d'une année donnée, les objectifs d'émissions spécifiques étant assouplis pour les véhicules les plus lourds. Un nouveau règlement³ adopté en mars 2014 prévoit un objectif moyen de 95 g/km de CO₂¹

(1) *Emissions Trading System*.

(2) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32009R0443>.

(3) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.103.01.0015.01.ENG.

pour le parc européen de voitures neuves au 1^{er} janvier 2021. Un système de bonifications est également mis en place, permettant aux constructeurs de dépasser les quotas d'émissions, à condition de produire et de vendre des voitures sobres en carbone². Une entreprise qui dote ses véhicules d'éco-innovations peut aussi bénéficier d'une diminution de son objectif, plafonnée à 7 g/km de CO₂. Les constructeurs ont la possibilité de former des regroupements, de manière à mutualiser leurs efforts, et ceux dont l'activité annuelle se situe en deçà de 1 000 véhicules utilitaires légers neufs immatriculés dans l'UE sont dispensés de l'objectif de réduction ;

- une telle législation existe également pour les véhicules utilitaires légers (catégorie N1, pesant au maximum 3 500 kg en charge et 2 610 kg à vide). Le règlement n° 510/2011³ fixe, sous réserve de faisabilité, l'objectif moyen de 147 g/km de CO₂ émis pour 2020, avec un système de bonifications similaire à celui des voitures particulières. Ce texte a été modifié par le règlement n° 253/2014⁴ qui entérine l'objectif des 147 g/km et en dédouane, comme pour les véhicules particuliers légers, les petits constructeurs ;
- pour les poids lourds et les autocars, il est seulement question pour le moment de mettre en place un système de surveillance, de déclaration et de vérification (*monitoring, reporting and verification* – MRV) des émissions de CO₂ des poids lourds et autocars. Ces mesures de certification pourraient être rendues obligatoires pour les véhicules neufs et servir de base à l'élaboration future de normes contraignantes ;
- la politique européenne de réduction des émissions de GES dans le transport maritime est menée conjointement avec l'Organisation maritime internationale. En 2011, L'OMI a mis en place des normes d'efficacité énergétique pour les navires neufs. La Commission européenne a soumis en juin 2013 une proposition de directive⁵ pour la mise en place de mesures MRV pour les navires de plus de 5 000 tonnes de jauge brute à partir du 1^{er} janvier 2018. Les propriétaires de tels bateaux utilisant les ports de l'UE devraient ainsi mesurer et rapporter leurs émissions de CO₂. Le but est de pouvoir ensuite fixer, grâce aux données qui seront récoltées, des objectifs réalistes en termes de réduction des émissions du secteur maritime et de déterminer les moyens appropriés pour y parvenir ;
- il n'existe pas de normes restrictives pour la réduction des émissions du secteur de l'aviation, puisque celui-ci a été intégré au système ETS. Néanmoins, les acteurs du monde de l'aviation travaillent à la satisfaction des objectifs européens de recherche (Vision 2020 / ACARE), qui visent la réduction de 50 % des émissions de CO₂ à l'horizon

(1) Cette valeur équivaut à une consommation d'essence d'environ 4,1 l/100 km ou 3,6 l/100 km pour un diesel.

(2) Grâce aux bonifications, la vente d'un véhicule qui émet moins de 50 g de CO₂/km sera comptabilisée pour 1,5 véhicule en 2015. Avec le nouveau règlement, ces véhicules compteront pour 2 véhicules en 2020, 1,67 en 2021, 1,33 en 2022 and 1 à partir de 2023.

(3) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32011R0510&qid=1405692970448>.

(4) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1405693379606&uri=CELEX:32014R0253>.

(5) http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/shipping/docs/com_2013_480_en.pdf.

2020, par rapport au niveau de 2000. En particulier, des travaux ont été engagés sur le rendement des moteurs et sur les biocarburants, notamment par la SNECMA¹.

2.2. Les émissions de particules fines

Tout comme le réchauffement climatique, la qualité de l'air est un sujet de préoccupation ancien et fait l'objet d'une directive cadre dès 1996². L'Union européenne laisse alors aux États le soin d'établir leurs propres seuils pour la concentration dans l'air des polluants atmosphériques. Cinq années plus tard, le programme « Air pur pour l'Europe » définit une stratégie de long terme et la directive n° 2001/81/CE impose une réduction des émissions au niveau des États, en ciblant d'abord les sites industriels qui sont les plus gros émetteurs. Elle établit ainsi des plafonds nationaux pour les émissions de dioxyde de soufre (SO₂), d'oxydes d'azote (NOx), de composés organiques volatils (COV), ainsi que pour les émissions d'ammoniaque (NH₃).

À partir de 2008³, la législation sur la qualité de l'air ambiant impose des plafonds de concentration locaux et non plus nationaux. Les efforts des États n'ont cependant pas tous été à la hauteur des attentes communautaires, puisqu'un grand nombre de pays, dont la France, sont en situation de manquement. Un nouveau train de mesures a été adopté par la Commission en 2013⁴, fixant notamment des plafonds nationaux plus stricts pour les six principaux polluants.

Il existe également des textes de lois spécifiques à certains secteurs du transport :

- le règlement (CE) n° 715/2007 fixe des limites d'émissions par polluants pour les différents véhicules routiers légers⁵, en particulier pour les véhicules diesel. Les normes d'émissions ont ensuite été modifiées à plusieurs reprises, Euro 6 étant la plus récente⁶. Une législation similaire existe pour les poids lourds, les tracteurs agricoles et forestiers, mais elle concerne spécifiquement les moteurs. La consommation de carburant et, par conséquent, les émissions polluantes d'un véhicule en circulation ne font pas l'objet d'une norme de référence, en raison de la très grande variété des poids lourds et de leurs conditions d'utilisation. Cette hétérogénéité a, jusqu'à présent, empêché de fixer des consommations standard reflétant fidèlement l'usage des véhicules. Cependant, cette absence de norme de référence finit par être choquante alors qu'il en existe pour les voitures particulières ;

(1) www.snecma.com/-les-emissions,155-.html.

(2) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:31996L0062>.

(3) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32008L0050>.

(4) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1274_fr.htm.

(5) Le règlement s'applique aux véhicules de catégorie M1, M2, N1 et N2, dont la masse de référence n'excède pas 2 610 kg.

(6) Les normes les plus récentes sont en annexe du règlement (UE) n° 459/2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32012R0459>.

- des directives européennes¹ limitent la teneur en soufre des carburants pour navires. L'UE a également mis en place au début des années 2000 une stratégie pour réduire les émissions atmosphériques des navires de mer, dont la première mesure effective sera le projet MRV en cours de discussion ;
- en l'absence de normes spécifiques à l'aviation, la législation européenne en matière de réduction globale des émissions de particules fines s'applique aux abords des aéroports.

L'UE a également mis en place des normes sur la qualité des carburants, visant à éliminer la présence de composants nocifs et à réduire les émissions de CO₂ résultant de la consommation de ces carburants.

3. Enjeux et points sensibles

Les mesures prises par l'Union européenne en faveur d'une mobilité respectueuse de l'environnement et plus efficiente en énergie ont permis des progrès significatifs. À titre d'exemple, l'objectif moyen de 130 g/km de CO₂ pour le parc automobile neuf a été atteint en 2013, alors qu'il était initialement fixé pour 2015. Les avancées sont néanmoins inégales entre les différents modes et insuffisantes au regard de la croissance rapide des émissions liées aux transports. La législation demande donc à être renouvelée et approfondie.

Comme le soulignait justement le Réseau action climat France en 2013², le règlement n° 333/2014 sur les émissions de CO₂ des voitures particulières suscite plusieurs interrogations. En effet, l'UE a choisi la masse des voitures individuelles pour répartir l'effort de réduction des émissions, de sorte que les objectifs de réduction sont moins contraignants pour les voitures les plus lourdes³. Ce système oblige certes les constructeurs de voitures plus lourdes à réduire les émissions de leurs véhicules, mais ne les incite pas à réduire leur poids. Or la diminution du poids d'une voiture permet justement de réduire sa consommation de carburant et par conséquent ses émissions de dioxyde de carbone. La masse pourrait donc ne pas être retenue dans la fixation des émissions de CO₂.

Par ailleurs, la pertinence des mesures d'émissions effectuées par les constructeurs au cours des « cycles de conduite » est remise en question. Le cycle européen de conduite actuel ne correspond pas aux conditions réelles de conduite et sous-estime les émissions de CO₂ associées à un trajet réel. Dans le règlement sur les émissions des voitures particulières, la Commission européenne s'engage d'ailleurs à appliquer dès que possible la nouvelle procédure d'essai mondiale pour les voitures particulières et véhicules utilitaires légers

(1) La plus récente est la directive 2012/33/EU, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32012L0033>.

(2) www.rac-f.org/Reglement-UE-voitures-et-CO2-est.

(3) L'objectif individuel d'émissions d'une voiture est une fonction croissante de sa masse. Autrement dit, plus une voiture a une masse élevée, plus elle peut émettre.

(WLTP), définie par les Nations unies et censée mieux refléter les conditions d'usage réelles¹.

La mise en place d'un système MRV pour les poids lourds et autocars est un premier pas nécessaire, mais insuffisant pour des véhicules qui représentent le quart des émissions de CO₂ du transport routier. Plusieurs solutions peuvent être envisagées : par exemple, mise en place de normes contraignantes pour les véhicules neufs comme pour les véhicules légers, ce qui suppose de définir des tests adéquats, fiscalité sur les carburants ou sur les externalités négatives (Eurovignette).

D'une façon générale, pour la route, se pose la question des infrastructures d'approvisionnement en source d'énergie pour les véhicules, voitures particulières et poids lourds, dès lors qu'on s'écarte des produits pétroliers. L'équipement en prises électriques pour recharger des batteries est encore insuffisamment répandu et son unification à travers l'Europe est indispensable au développement d'un parc de véhicules décarbonés. Dans le cadre de la démarche *Clean power for transport*, une directive européenne sur le déploiement d'infrastructures d'approvisionnement en carburants alternatifs² a été discutée et doit être publiée sans tarder.

En ce qui concerne les émissions maritimes et la mise en place d'un système MRV proposée par la Commission, le Parlement européen a validé le tonnage brut³ de 5 000 tonnes à partir duquel les propriétaires des navires seront tenus de mesurer les émissions de CO₂. Un seuil plus faible de 400 tonnes brutes ainsi que la possibilité d'inclure les émissions de polluants atmosphériques avaient été proposés par la Commission environnement, mais ont été rejetés par le Parlement⁴. Les négociations entre le Parlement et le Conseil débiteront une fois que ce dernier aura arrêté sa position. Sur le long terme, l'UE est favorable à la réduction des émissions de CO₂ par un mécanisme de marché de type ETS, dans une approche globale menée par l'OMI.

Quel que soit le mode de transport, l'enjeu principal est actuellement de définir et d'actualiser des objectifs de réduction des émissions et de déterminer les moyens d'y parvenir (normes, mécanisme de marché, taxes), en particulier pour la période post-2020. Ces mesures devront tenir compte des progrès déjà réalisés et être en ligne avec l'objectif du Livre blanc de 2011, qui vise une réduction de 60 % des émissions de CO₂ du secteur des transports à horizon 2050.

(1) www.unece.org/fr/unece-main/info-resources/presscurrent-press-h/transport/2014/unece-adopts-more-accurate-fuel-efficiency-and-co2test-for-new-cars-wltp/la-cee-onu-adapte-un-nouveau-mode-de-calcul-de-la-consommation-de-carburant-wltp.html.

(2) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0018:FIN:EN:PDF>.

(3) Le tonnage brut ou *gross tonnage* (GT) est un indice sans unité relatif au volume interne global d'un navire.

(4) www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0424+0+DOC+XML+V0//FR.

L'urgence se fait aussi sentir pour les particules fines, dont les effets de surconcentration ont déjà des conséquences graves sur la santé. Une étude sur la qualité de l'air publiée par l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) en 2013¹ montre que 90 % des habitants de l'Union européenne sont exposés à l'un des polluants atmosphériques les plus nocifs, et à des niveaux jugés dangereux par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). L'AEE évoque notamment le fait que la mauvaise qualité de l'air est une cause de mortalité prématurée en Europe, puisqu'elle peut donner lieu à des maladies pulmonaires et cardiovasculaires ou encore à de l'asthme. En outre, les émissions de certains polluants seraient à l'origine de phénomènes d'eutrophisation des milieux naturels et menacent la biodiversité.

4. Recommandations

- Un soutien et un accroissement des efforts de R & D sont indispensables pour réduire les émissions dans tous les modes de transport (en matière de motorisation, de carburants, etc.).
- Des objectifs ambitieux et réalistes de réduction des émissions de CO₂ doivent être fixés et actualisés pour le secteur des transports dans son ensemble, puis déclinés pour chaque mode :
 - en ce qui concerne les véhicules particuliers et utilitaires légers, la nouvelle procédure d'essai mondiale WLTP doit pouvoir être appliquée dans les délais les plus brefs. La pertinence du paramètre utilisé pour fixer les objectifs (actuellement la masse) devrait être constamment réévaluée, de manière à obtenir les meilleurs résultats possibles ;
 - la mise en place de mesures de MRV pour les poids lourds, autocars et navires est un premier pas primordial pour pouvoir fixer des objectifs pertinents pour chaque secteur. Elle devrait donc figurer au rang des priorités ;
 - s'agissant des poids lourds, une fois achevé le travail d'harmonisation de ces mesures, il sera nécessaire de passer rapidement à l'élaboration de normes d'émissions ;
 - les efforts entrepris par le monde de l'aviation pour réduire les émissions des appareils doivent être soutenus, notamment par des programmes de recherche.
- La politique en faveur de la qualité de l'air en Europe devrait être déclinée en objectifs et en moyens pour chaque mode de transport. En particulier, le système de MRV actuellement en discussion pour le secteur maritime devrait inclure la mesure des émissions de polluants atmosphériques et ne pas se limiter au dioxyde de carbone.
- La mise en œuvre des nouvelles infrastructures d'approvisionnement en énergie autres que les produits pétroliers devra être suivie, pour permettre au parc automobile de s'orienter vers une motorisation décarbonée.

(1) www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2013.



CHAPITRE 9

LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE : UNE POLITIQUE COMMUNE POUR RÉDUIRE LE NOMBRE DE MORTS SUR LES ROUTES

1. Contexte et problématique

La sécurité routière est un sujet de préoccupation majeur pour l'Union européenne, avec pour objectif principal la réduction continue du nombre de morts et de blessés graves sur les routes. L'action communautaire dans ce domaine se manifeste essentiellement par des propositions d'orientations à destination des États membres et des usagers. L'UE se contente ainsi de fixer un cadre général pour la sécurité routière en Europe, en favorisant l'adoption de normes strictes et le partage des bonnes pratiques, tout en prônant le principe de subsidiarité.

L'usage des routes est donc encadré par des réglementations établies au niveau national, ce qui se traduit par des niveaux de tolérance parfois très inégaux (notamment en matière de limitation de vitesse, de taux d'alcoolémie et de conduite sous l'emprise de stupéfiants). Malgré les efforts d'harmonisation entrepris par l'UE, ces différences empêchent l'émergence d'un véritable espace européen de la sécurité routière.

2. Situation actuelle

Le nombre de décès sur les routes de l'Union européenne a été réduit de moitié entre 2001 et 2013¹. Si des progrès significatifs ont donc été réalisés en matière de sécurité routière, ce sont encore plus de 25 000 personnes qui meurent chaque année dans de telles conditions.

Consciente de cette tragédie, la Commission a mis en place trois programmes d'action pour la sécurité routière, avec des objectifs ambitieux. Dans une communication du 20 juillet 2010² qui intervient à la suite du troisième programme d'action³, elle expose un certain nombre

(1) http://ec.europa.eu/transport/road_safety/pdf/observatory/trends_figures.pdf.

(2) *Vers un espace européen de la sécurité routière : orientations politiques pour la sécurité routière de 2011 à 2020*, http://ec.europa.eu/transport/road_safety/pdf/road_safety_citizen/road_safety_citizen_100924_fr.pdf.

(3) http://europa.eu/legislation_summaries/transport/road_transport/l24257_fr.htm.

d'orientations stratégiques pour la période 2011-2020. L'objectif principal est de réduire de moitié, par rapport à 2010, le nombre de tués sur les routes à l'horizon 2020. Pour y parvenir, l'UE propose par exemple d'améliorer l'éducation et la formation des usagers de la route, de renforcer les contrôles, de rendre les infrastructures et les véhicules plus sûrs et de promouvoir l'utilisation des nouvelles technologies.

Sur le plan législatif, l'action européenne est indirecte, se limitant à la normalisation technique et administrative. Il existe par exemple des directives relatives aux documents d'immatriculation, au permis de conduire ou encore à la formation initiale des chauffeurs professionnels.

Par ailleurs, la Commission répertorie et encourage le partage des bonnes pratiques¹, finance des initiatives en faveur de la sécurité routière (notamment des programmes de recherche) et effectue un travail statistique à travers la base de données CARE (*Community Road Accident Database*). Avant 2013, ce travail était freiné par un manque de définition commune en ce qui concerne les notions de blessés graves et légers² et aucune donnée fiable et comparable n'était disponible à l'échelle de l'UE³.

Le premier pas a été franchi en 2013, lorsque les États membres se sont accordés sur une définition commune de la notion de « blessure grave », permettant d'établir les statistiques européennes de la sécurité routière. Cette définition se fonde sur l'échelle MAIS⁴ (*Maximum Abbreviated Injury Score*), couramment utilisée par les professionnels de la santé. En 2014, les pays de l'UE commencent à recueillir les données sur la base de cette définition et les premières séries seront communiquées en 2015.

3. Enjeux et points sensibles

En matière de sécurité routière, la réglementation reste donc très largement nationale. Les différences au niveau des lois (limitations de la vitesse, taux d'alcoolémie autorisés, âge légal pour l'obtention du permis de conduire, sanctions en cas d'infraction au code de la route⁵) donnent des routes inégalement sûres à travers l'UE : en 2012, alors que le nombre de tués sur les routes françaises est de 55 pour un million d'habitants, il est de 92 pour la Pologne, 101 pour la Roumanie et seulement 28 pour le Danemark⁶.

(1) http://ec.europa.eu/transport/road_safety/pdf/national-road-safety-strategies_en.pdf.

(2) http://ec.europa.eu/transport/road_safety/topics/serious_injuries/index_fr.htm.

(3) Le nombre de blessés graves et légers dans l'UE s'élève à 1 432 235 en 2012. Pour chaque personne tuée sur les routes européennes, on estime que 10 autres sont victimes de blessures graves et 40, de blessures plus légères ; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-236_fr.htm?locale=FR.

(4) Le niveau des blessures est déterminé par des professionnels de la santé selon une échelle de 1 à 6 ; sont considérés comme « blessés graves » les niveaux 3 à 6 ; http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-232_en.htm.

(5) Pour une synthèse des différentes législations européennes, voir : www.touteleurope.eu/fileadmin/_TLEv3/transport/Principales_reglementations_en_Europe_2013.pdf.

(6) http://ec.europa.eu/transport/road_safety/specialist/statistics/map-viewer/.

L'harmonisation de certaines règles, notamment des taux d'alcoolémie, a déjà fait l'objet de débats, mais elle se heurte à des États réfractaires. Plus récemment, les complications liées à l'application de la directive n° 2011/82/UE¹ facilitant l'échange d'informations sur les infractions au code de la route témoignent d'une certaine difficulté à mettre en place un cadre législatif européen pour la sécurité routière. En effet, la Cour européenne de justice a statué en mai 2014 que la base juridique de la directive était incorrecte², ce qui nécessite l'écriture d'une nouvelle directive, qui permettra aux États de poursuivre des conducteurs d'autres États membres pour des infractions commises sur leur propre territoire. En dehors de ces considérations juridiques, certains États s'étaient déclarés peu enclins à mettre en place les procédures administratives coûteuses nécessaires à cette mesure de coopération (il s'agit principalement de coûts liés à la traduction systématique des avis de contravention à destination des automobilistes étrangers).

Pour mettre en place une politique de sécurité routière commune, l'UE a donc tout intérêt à cibler son intervention sur quelques domaines prioritaires, en s'inspirant des bonnes pratiques :

- en Suède, par exemple, le nombre de morts sur les routes est de 3 pour 100 000 habitants, contre 5,5 en moyenne dans l'Union européenne. La plus grande sécurité des routes suédoises s'explique notamment par une politique d'aménagement réussie³ : faibles vitesses limites dans les zones urbaines, zones piétonnes, barrières séparant voitures et cyclistes, routes avec « 2 voies plus 1 » utilisée pour effectuer un dépassement ;
- une récente étude du Parlement européen⁴ démontre les effets positifs des appareils verrouillant le démarrage des véhicules aux personnes sous l'emprise d'alcool. De tels dispositifs ont été mis en place dans certains États membres (Belgique, Finlande, Pays-Bas) pour certains types de véhicules (véhicules commerciaux et bus scolaires par exemple) et notamment pour la rééducation de personnes alcooliques.

4. Recommandations

La sécurité routière étant d'abord le fait d'initiatives et de politiques nationales, l'impact de l'Union européenne sur la réduction du nombre de tués est difficile à quantifier. Pour autant, cela ne signifie pas que les efforts ont été vains. La Commission pourrait poursuivre son action selon les axes suivants.

(1) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0082&qid=1406884526836&from=FR>.
(2) http://europa.eu/rapid/press-release_CJE-14-69_fr.htm.
(3) www.economist.com/blogs/economist-explains/2014/02/economist-explains-16.
(4) www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/513993/IPOL-TRAN_ET%282014%29513993_EN.pdf.

- Adopter un objectif ambitieux : moins de 10 000 morts par an sur les routes européennes à l'échéance 2020 (ce qui suppose de revenir sur l'objectif actuel⁽¹⁾), en tendant vers « zéro mort » et en allant vers une harmonisation de tous les États membres avec quatre mesures phares :
 - unifier la vitesse sur les routes et autoroutes par l'adoption d'une limitation maximale sur l'ensemble du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) ;
 - déployer massivement des radars (de vitesse pour les véhicules légers aussi bien que pour les poids lourds et de franchissement de feux de signalisation), à raison d'au minimum un tous les cent kilomètres sur le RTE-T ;
 - déclarer incompatibles la consommation d'alcool et la conduite d'un véhicule⁽²⁾, en renforçant les contrôles sur routes et les sanctions, et en imposant la mise en place sur certains véhicules neufs (poids lourds, véhicules utilitaires légers, bus scolaires) d'un appareil interdisant le démarrage en cas de dépassement du taux d'alcoolémie défini par les réglementations (appareil dont le bon état de marche sera nécessaire pour le passage du contrôle technique), ainsi que sur les véhicules particuliers de personnes alcooliques ; étudier les possibilités de la généralisation de ces appareils aux voitures particulières ;
 - suspendre immédiatement le permis de conduire pour tout conducteur présentant soit un taux d'alcoolémie supérieur à un seuil à déterminer, soit des traces de stupéfiants (sauf raison médicale).
- Adopter le plus rapidement possible la nouvelle directive qui remplacera la directive n° 2011/82/UE facilitant l'échange d'informations sur les infractions au code de la route, afin de permettre aux États de poursuivre des conducteurs d'autres États membres pour des infractions commises sur leur propre territoire.
- Mettre en place un objectif de diminution du nombre de « blessés graves » à partir de 2015, une fois que les données en la matière seront disponibles.
- Confier à l'agence européenne du transport et de la sécurité routière, entité à créer (voir Chapitre 4 sur le transport routier de marchandises), des missions permettant d'analyser l'accidentologie pour accroître la sécurité (tenue d'une base de données des permis de conduire, tenue de la base CARE, cohérence des normes techniques, etc.).

(1) Objectif actuel : réduire de moitié par rapport à 2010 (31 508 morts) le nombre de tués d'ici 2020.

(2) L'alcool et la vitesse sont à l'origine de respectivement 25 % et 30 % des accidents mortels ; source : http://ec.europa.eu/transport/road_safety/specialist/knowledge/index_en.htm.



CHAPITRE 10

LES CHAÎNES LOGISTIQUES PORTUAIRES : CONTRIBUER À LA COMPÉTITIVITÉ ET À LA CROISSANCE DE L'UNION EUROPÉENNE

1. Contexte et problématique

Parce qu'ils assurent la jonction entre terre et mer, les ports sont le lieu d'une intense activité économique et sont garants des échanges intra et extra-européens. Les ports sont en effet indispensables au transport maritime de marchandises, qui représente aujourd'hui 80 % du volume total des biens transportés dans le monde, très loin devant le mode aérien.

Forts de leur histoire et de la puissance économique de l'UE, les ports européens sont parmi les plus efficaces et les plus compétitifs au monde. Ils doivent néanmoins faire face à l'augmentation du trafic maritime¹, portée par le conteneur, et à la croissance consubstantielle de la taille des navires, qui impose l'adaptation des infrastructures et des personnels. Ces défis doivent être placés dans le cadre d'une concurrence accrue entre ports européens pour capter les trafics et les acheminer efficacement et à moindre coût vers leur hinterland, grâce aux connexions appropriées.

La compétitivité d'un port est bien souvent déterminante pour l'activité économique de sa région, et le bon fonctionnement du marché unique dépend de la qualité des connexions entre ports européens. Ainsi, le développement des autoroutes de la mer² dans le cadre du réseau transeuropéen de transport doit permettre l'émergence de chaînes logistiques intermodales et performantes, entraînant notamment un report de la route vers la mer. Dans le cadre de la transition écologique, les ports européens doivent également prendre en compte un certain nombre d'exigences environnementales appuyées par des réglementations contraignantes.

(1) En 2011, 3,7 milliards de tonnes de marchandises ont été traités dans les ports européens. Selon le document de travail des services de la Commission SWD(2013) 181, ce volume devrait augmenter d'au moins 50 % à l'horizon 2030.

(2) Liaisons maritimes régulières à haute capacité entre au moins deux ports situés dans deux États membres différents.

2. Situation actuelle

Actuellement, 74 % du commerce extérieur européen et 37 % des échanges intracommunautaires se font par voie maritime. Ce sont les ports de la mer du Nord qui captent la plus grande partie de ce trafic : le premier port à conteneurs européen est Rotterdam avec 11 millions d'EVP¹. Il n'est que 11^e au classement mondial qui est largement dominé par les ports asiatiques.

La politique portuaire européenne se concentre sur les ports maritimes, qui représentent 96 % des marchandises et 93 % des passagers qui transitent par l'UE. Cette politique prend forme en 2007 dans une communication de la Commission² : des orientations stratégiques et des mesures non contraignantes y sont proposées pour résoudre les problèmes identifiés, au rang desquels figurent le manque de transparence des autorités portuaires, les restrictions dans l'accès au marché et l'organisation du travail dans les ports. Pour autant, aucune législation européenne contraignante n'a vu le jour depuis cette date, à l'exception de la directive n° 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014³ sur l'attribution de contrats de concession, qui s'applique à tous les secteurs et fournit ainsi un cadre juridique simple pour un accès non discriminatoire aux marchés portuaires.

La Commission a formalisé au mois de mai 2013 un nouveau cadre stratégique pour la politique portuaire européenne⁴, assorti d'une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports⁵. La Commission y insiste sur quelques problèmes structurels affectant la compétitivité du système portuaire européen dans son ensemble :

- les performances des ports européens et la qualité des services proposés sont très inégales, ce qui réduit l'efficacité des chaînes logistiques européennes et empêche le développement du transport maritime à courte distance ;
- de nombreux ports européens éprouvent des difficultés à effectuer les investissements matériels et humains nécessaires pour faire face à l'évolution du secteur, marquée par la croissance des volumes échangés et de la taille des navires.

Malgré l'absence relative de mesures juridiques encadrant les activités portuaires au niveau européen, les ports ont été pleinement intégrés aux projets de développement du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) : 329 ports maritimes d'importance stratégique ont ainsi été identifiés⁶ et certains bénéficieront d'un financement communautaire dans le cadre du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE).

(1) Équivalent vingt pieds : unité de mesure standardisée pour les conteneurs.

(2) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0616:FIN:FR:PDF>.

(3) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.094.01.0001.01.ENG.

(4) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A52013DC0295>.

(5) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0296&from=EN>.

(6) http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/ports/doc/2014_list_of_329_ports_june.pdf.

Afin d'accroître l'efficacité du marché unique par de meilleures connexions entre les ports, quatre corridors d'autoroutes de la mer¹ sont intégrés à la politique européenne des transports en 2004. Dans le cadre du RTE-T, ces autoroutes maritimes visent un transfert massif des poids lourds de la route vers la mer par un service routier régulier et cadencé de transbordement de ces véhicules, accompagnés ou non accompagnés. Ces autoroutes de la mer sont néanmoins restées à l'état de projets, puisqu'une seule liaison a été mise en place le 16 septembre 2010 entre le port français de Nantes-Saint-Nazaire et celui de Gijon en Espagne.

3. Enjeux et points sensibles

La qualité de la chaîne logistique, fondée sur l'équipement des grands ports maritimes et leur accessibilité par la route, le fer et la voie d'eau, est indispensable pour la compétitivité européenne dans les échanges mondiaux. Mais il ne peut y avoir d'efficacité logistique sans une transparence financière entre tous les acteurs et un cadre juridique stable, deux éléments qui font actuellement défaut aux ports européens. C'est la raison des discussions actuellement en cours et qui font suite à la proposition de règlement sur l'accès au marché des services portuaires et la transparence financière des ports. Cette réglementation portuaire pourrait permettre de combler le vide juridique actuel, facteur d'incertitudes et de compétition inégale pour les opérateurs portuaires. Pour les ports européens, l'enjeu est d'attirer davantage d'investisseurs à un moment où les besoins de financement sont croissants.

Le bon fonctionnement du transport maritime intra-européen dépend également de la simplicité des procédures imposées à ses acteurs dans les ports européens. Dans une communication sur la ceinture bleue (*blue belt*)², la Commission a proposé en 2013 d'alléger la charge administrative et de réduire les délais dans les ports. Cet enjeu est d'autant plus stratégique que les échanges s'accroissent et appellent donc à l'optimisation des chaînes logistiques de l'UE.

L'espace maritime communautaire, ou ceinture bleue, repose sur le principe de libre circulation des marchandises à l'intérieur de l'UE. Le fret acheminé entre pays membres de l'UE ne devrait donc pas être traité comme de l'import-export, ce qui simplifierait les démarches administratives et douanières. 10 % à 15 % des navires assurent du trafic entre ports européens ; toutefois, ils peuvent aussi transporter des marchandises hors UE. La

(1) http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/doc/motorways_sea_2004_07_30_map.pdf.

(2) Concept défini ainsi par la Communication : « La "ceinture bleue" est un espace où les navires peuvent exercer librement leur activité dans le marché intérieur de l'UE avec un minimum de charge administrative, pendant que la sécurité, la sûreté, la protection de l'environnement ainsi que les politiques douanière et fiscale sont renforcées par le recours à des moyens de notification et de surveillance du transport maritime (processus, procédures et systèmes d'information) ». Voir la Communication « La "ceinture bleue", un espace unique pour le transport maritime » (COM/2013/0510) :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52013DC0510>.

distinction entre navires selon l'origine et la destination du fret transporté est donc complexe. Ce dossier mérite néanmoins une attention particulière.

En juin 2014, la Commission a adopté le rapport sur le fonctionnement de la directive n° 2010/65 concernant les formalités déclaratives¹. Cette directive vise à faire en sorte que, d'ici à juin 2015, les navires à l'entrée ou à la sortie des ports de l'UE fournissent les renseignements requis par voie électronique au moyen d'un point d'entrée unique : le guichet unique national. À l'heure actuelle, les procédures déclaratives sont souvent considérées comme longues et faisant double emploi, ce qui se traduit par des coûts et des retards diminuant l'attrait du transport maritime. Le rapport invite les États membres à concrétiser cette harmonisation et cette simplification majeures des procédures déclaratives actuelles.

Cette logistique plus efficace reposera en outre sur la qualité des infrastructures et la capacité des ports européens à effectuer les aménagements nécessaires pour capter la croissance des trafics de marchandises. Les ports devront notamment s'adapter à l'arrivée de nouveaux navires (porte-conteneurs géants, nouveaux types de transbordeurs rouliers et de navires gaziers), ce qui pourra nécessiter des investissements conséquents. L'intermodalité avec les transports terrestres (ferroviaire, voie fluviale et canaux) est un critère d'attractivité qui va de pair avec l'organisation administrative de l'accueil des navires et les installations portuaires logistiques.

Sur le plan technologique, ces chaînes logistiques doivent bénéficier des systèmes d'information les plus performants, permettant de suivre précisément le déplacement des marchandises en plus de celui des véhicules. Les technologies de l'information et de la communication joueront un rôle essentiel dans le transport de marchandises, tant pour l'amélioration des techniques de transport que pour l'optimisation de la *supply chain*.

En tant que lieux pivots du système européen de transport, les ports et leurs plates-formes logistiques doivent également assurer, dans les meilleures conditions possibles, les opérations de transit et de redistribution des marchandises vers leur hinterland. Pour ce faire, les ports européens doivent offrir des infrastructures multimodales, faisant notamment du transport ferroviaire un grand acteur de la logistique européenne maritime. Ces aménagements font pleinement partie de la politique du RTE-T avec la constitution des neuf corridors transeuropéens qui ont chacun un port à leurs extrémités. Les autoroutes de la mer devraient prendre le relais de ces corridors terrestres et nécessitent une politique volontariste impliquant tous les acteurs. Restées à l'état de projet, elles offriraient pourtant des gains de temps considérables et favoriseraient le report modal de la route vers la mer.

Enfin, la politique portuaire européenne doit tenir compte des enjeux environnementaux qui se posent à l'ensemble du secteur des transports. Une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil² pourrait rendre obligatoire le déploiement d'une infrastructure pour carburants de substitution : tous les ports du réseau central du RTE-T devraient ainsi

(1) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:283:0001:0010:FR:PDF>.

(2) http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=202337.

s'équiper de points de ravitaillement en gaz naturel liquéfié (GNL). En outre, les modes maritimes, fluviaux ou par canaux, sont retenus comme une alternative à la route pour le transport de marchandises. Deux programmes permettant de soutenir les investissements en faveur de ce report modal ont été menés par l'UE, sous le nom de Marco Polo I puis II, couvrant une période s'achevant en 2013¹. Un nouvel élan en faveur du report modal devrait être donné, en y incluant la logistique portuaire et le transport combiné.

4. Recommandations

La politique sur les chaînes logistiques portuaires doit viser à renforcer la compétitivité des ports européens dans les échanges mondiaux, en modernisant constamment les installations et les organisations. Il convient pour cela de :

- relancer une politique d'intermodalité pour développer l'accessibilité des ports vers leur hinterland. L'approche doit être globale, incluant les équipements portuaires, le transport combiné, le report modal de la route vers le fer et la voie d'eau intérieure ;
- rénover les procédures administratives et douanières dans les ports autant que le permettent la digitalisation des documents, leur traitement à distance, l'analyse des données, voire la publication en *open data* sauf pour les informations sensibles, dans une optique de guichet unique à disposition des chargeurs afin d'accélérer la rotation des navires ;
- soutenir l'innovation pour améliorer la performance énergétique et environnementale du transport maritime.

(1) http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/124465_fr.htm.



ANNEXE

PERSONNES AUDITIONNÉES

Agence des participations de l'État

Solenne Lepage, directrice transports et audiovisuel

Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)

Patrick Faucheur, collaborateur extérieur

Sylvain Réallon, chef du secteur transports, politique régionale et outremer

Commission européenne Direction générale Mobilité et transports

Simon Brain, administrateur

Jean-Louis Colson, chef d'unité

Timothy Fenoulhet, administrateur principal

Klaus Geil, administrateur principal

Sylvie Grand-Perret, expert national détaché

Raluca Voinescu, administrateur

Rémi Mayet, chef d'unité adjoint

Olivier Waldner, chef d'unité adjoint

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

Francesco Gaeta, coordonnateur du pôle développement durable et conseiller transports

Patrick Ligot, chargé de mission au service environnement

Pascal Luciani, conseiller transports

Sandrine Ménard, conseillère pour l'environnement

Assistante

Élise Martinez, France Stratégie

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



CommissariatStrategieProspective



@Strategie_Gouv



FRANCE STRATÉGIE



France Stratégie est un organisme de concertation et de réflexion. Son rôle est de proposer une vision stratégique pour la France, en expertisant les grands choix qui s'offrent au pays. Son action repose sur quatre métiers : évaluer les politiques publiques ; anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec tous les acteurs pour enrichir l'analyse ; proposer des recommandations au gouvernement. France Stratégie joue la carte de la transversalité, en animant un réseau de huit organismes aux compétences spécialisées.