



## **Consultation sur la révision de 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**

### **Lecture critique et observations par la cellule « mobilité » d'Inter-Environnement Wallonie (IEW)**

---

#### **1 Note introductive**

La cellule « mobilité » d'IEW, fédération des associations d'environnement asbl, a pris connaissance du rapport du groupe à haut niveau sur le réseau transeuropéen de transport.

Au niveau du diagnostic de la situation présente, un certain nombre de convergences avec l'analyse qu'en fait IEW existe. Cependant, au niveau des voies d'action proposées, force est de constater d'importantes divergences. Ceci, nous semble-t-il, est imputable à la prise en compte quasi-exclusive du point de vue économique, au détriment des deux autres piliers du développement durable: le social et l'environnemental.

Le point de divergence principal concerne l'acceptation du principe de croissance de la demande telle qu'elle apparaît dans le rapport du groupe à haut niveau, et, corrélativement, une augmentation de l'offre en infrastructures pour y répondre. La cellule « mobilité » d'IEW préconise, en la matière, une politique volontariste visant à maîtriser cette croissance.

En effet, face à la situation actuelle (augmentation ingérable des incidences négatives des transports), nous privilégions, parmi les voies d'actions efficaces, la maîtrise de la demande et le transfert modal. La première est ignorée dans le rapport (alors qu'existent des outils simples pour sa mise en oeuvre: promotion des produits locaux, industrialisation intégrée ... et taxation des infrastructures pour internaliser – du moins partiellement - les coûts externes). La deuxième voie d'action nous semble ici servir d'alibi à la mise en place de grandes infrastructures ferroviaires, fluviales et maritimes visant à permettre une absorption de l'accroissement d'une demande que l'on n'ose juguler.

Ce document présente, regroupées par thèmes, les observations de la cellule « mobilité » d'Inter-Environnement Wallonie, avec renvois au rapport du groupe à haut niveau (les numéros de page entre parenthèses faisant référence à la version française du rapport).

*"Nous ne devons épargner aucun effort pour éviter à l'ensemble de l'humanité [...] d'avoir à vivre sur une planète irrémédiablement dégradée par les activités humaines..."  
(ONU, déclaration du millénaire, 08 septembre 2002)*

## 2 Diagnostic de la situation actuelle

"Le réseau se caractérise par un accroissement préoccupant des encombrements, par la persistance des goulets d'étranglement, des liaisons manquantes et un manque d'interopérabilité." (p. 4)

Au niveau du diagnostic général de l'état du réseau, si les remarques relatives aux encombrements et au manque d'interopérabilité sont fondées, il nous semble que les "liaisons manquantes" méritent un traitement particulier visant à faire en sorte que ce concept de "chaînon manquant" n'ouvre pas la voie à une dérive possible: une densification sans fin du réseau justifiée par ce concept qui ne s'applique réellement qu'à quelques cas à répertorier finement.

"Les personnes, les biens et les services doivent pouvoir circuler sur le marché dans des conditions optimales et au moindre coût." (p. 11)

On a souvent tendance à confondre le droit de circuler librement avec l'envie de circuler beaucoup, vite et sans assumer les incidences négatives que cela génère. Or, ces incidences sont depuis longtemps identifiées, tant au niveau global (en Europe, le secteur des transports est responsable de 29 % des émissions de CO<sub>2</sub> d'origine fossile, dont 24% pour le seul transport routier - source: Eurostat, 2003) qu'au niveau local (pollution de l'eau, pollution gazeuse, pollution sonore, morcellement des espaces naturels, atteinte à la biodiversité, consommation d'espace au détriment d'autres fonctions, accidents, congestion, ...). L'approche développée dans le rapport, qui conforte la croyance que l'on peut continuer à "consommer du transport" sans en payer les nuisances, nous semble particulièrement peu recommandable. Nous aurions préféré voir mise en exergue la nécessité de réduire les nuisances, dans la logique du développement durable.

"Ils [les problèmes d'encombrement] ont également un impact négatif sur l'environnement du fait de la surconsommation de carburant" (p. 13)

"Ce bilan est d'autant plus préoccupant que la demande de transport va continuer d'augmenter fortement à l'avenir." (p. 13)

Si nous partageons l'inquiétude relative à la surconsommation de carburant, nous trouvons inacceptable de n'aborder le sujet que par le biais des encombrements, alors que le secteur des transports est dépendant à 98% des énergies fossiles. Certes, la résorption des encombrements permettrait une légère amélioration, mais il nous semble rapide et donc suspect de se servir de cet argument pour justifier la mise en oeuvre de nouvelles infrastructures de transport.

"L'expérience montre que le volume de trafic global augmente toujours, ou presque toujours, plus rapidement que le PIB et que les flux interurbains et, notamment, les flux longue distance, augmentent encore plus rapidement. En outre, l'élargissement aura un effet accélérateur sur la croissance du trafic, notamment pour le fret. Dans le même temps, l'offre d'infrastructures croît beaucoup moins vite à cause, entre autres, du manque de financements publics et de la difficulté de mobiliser aujourd'hui des fonds privés. Ce décalage entre besoins de transport et offre d'infrastructures nouvelles aboutira à une impasse qui ne serait pas sans conséquence sur la compétitivité de l'économie de l'Union." (p. 20)

Le groupe met en relief le fait que les Etats membres, "qui investissaient en moyenne 1,5% du PIB dans la réalisation d'infrastructures de transport au cours des années 1980, en investissent à présent moins de 1%" et que, par ailleurs, "l'essentiel de ces fonds est réservé à d'autres projets de transport nationaux, régionaux ou urbains." (p.22)

Il nous semble préférable de ne plus poursuivre le chemin dans la voie menant à l'impasse dénoncée, et qui est celui suivi au cours des trois dernières décennies. Une accélération du rythme de construction des infrastructures est une solution peu recommandable. L'évolution des investissements réalisés par les Etats nous semble une évolution logique. D'une part, il faut freiner la croissance des

infrastructures pour préserver l'intégrité du territoire et d'autre part, il faut consacrer de plus en plus de fonds à l'entretien des infrastructures existantes (il y a actuellement un sous-investissement qui conduit à une dégradation du réseau). Ce dernier fait est d'ailleurs mis en relief dans le rapport:

"En outre, l'entretien et la réhabilitation du stock d'infrastructures existantes pèsent de plus en plus sur les comptes publics." (p. 54)

### 3 Subir la demande...

"La demande de transport étant appelée à croître, les projets d'infrastructures terrestres doivent compléter le réseau et contribuer à éliminer les goulets d'étranglement." (p. 6)

"Sans vouloir être trop alarmiste, le groupe attire donc l'attention des Etats membres et des institutions communautaires sur l'importance de prendre dès aujourd'hui des décisions courageuses tant sur la politique commune des transports que sur les priorités d'investissement pour préserver la compétitivité de l'économie européenne." (p. 20)

"L'élargissement va accélérer l'intégration des marchés, ce qui va probablement générer de nouveaux flux de trafic sur le réseau des Etats membres actuels." (p. 17)

"La croissance des transports au cours des dernières décennies a multiplié la construction d'infrastructures. Une telle politique, tirée par l'offre, ne peut plus être la seule réponse au problème croissant des encombrements. Construire des infrastructures est une opération extrêmement coûteuse et qui n'est pas – loin s'en faut, notamment dans le cas des infrastructures routières – dénuée d'effets sur l'environnement, la santé des personnes, l'occupation du territoire et le bien-être général de la population." (p. 42)

Tout en déplorant en apparence la logique de l'accroissement continu de l'offre en infrastructures en réponse à l'accroissement de la demande (version moderne du tonneau des Danaïdes), le rapport accepte cette logique et recommande aux Etats de continuer à augmenter la densité des réseaux d'infrastructures. Nous pensons au contraire que ce phénomène doit être contrôlé, et non subi!

"Le transport routier va continuer de croître de manière significative, malgré les efforts accomplis pour renverser cette tendance." (p. 43)

Nous nous permettons de nous étonner: de quels efforts parle-t-on? Y a-t-il un exemple de mesures volontaristes pour freiner efficacement la croissance de la demande?

### 4 Le RTE-T, pourquoi?

"Le groupe à haut niveau sur le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) a été mandaté par la vice-présidente de la Commission responsable des transports et de l'énergie afin de définir d'ici à l'été 2003, sur la base des propositions faites par les Etats membres et les pays en voie d'adhésion, les priorités concernant le réseau transeuropéen de transport à l'horizon 2020." (p. 1)

"Après avoir examiné 100 projets, 24 délégations ont choisi de retenir une série de nouveaux projets prioritaires et de les regrouper dans le rapport en fonction de leur lien avec certains grands axes de trafic à l'échelle de l'Union élargie." (p. 5)

"Conformément au mandat du groupe, cette liste de projets ne devait retenir que *les infrastructures les plus importantes pour le trafic international, gardant à l'esprit les objectifs*

*généraux de cohésion du continent européen, de rééquilibrage modal, d'interopérabilité et de réduction des goulets d'étranglement." (p. 18)*

"Compte-tenu de l'intégration des réseaux transeuropéens de transport, l'approche "de bas en haut" ne suffit plus pour définir les projets prioritaires. Aucun Etat membre ne peut se targuer d'avoir une vue d'ensemble des besoins des transports à l'échelle de l'Union européenne." (p. 70)

Il est étonnant de constater que, en dépit du constat que les Etats membres ne peuvent posséder une vue d'ensemble des besoins en transport à l'échelle européenne, le groupe a travaillé sur base de propositions émanant des Etats...

## **5 Les objectifs généraux**

"L'objectif du développement durable impose un rééquilibrage en faveur de modes de transports autres que la route, c'est-à-dire le rail, les voies navigables et le transport maritime de courte distance." (p. 6)

"Il s'agit toutefois d'investissements productifs essentiels qui vont améliorer le potentiel de croissance de l'économie, renforcer la dynamique du marché intérieur et contribuer au développement durable et à la cohésion territoriale." (p. 8)

Il nous semble que le principe du développement durable est assez mal compris par le groupe de haut niveau. Si, effectivement, le développement durable suppose un rééquilibrage en faveur de modes de transport autres que la route, il ne peut, par ailleurs, être compatible avec la très forte croissance d'un secteur dont les ressources énergétiques sont à 98% d'origine fossile, alors que les réserves prouvées en pétrole représentent 39 ans à consommation constante (source: BP, 2003).

"La perspective de l'élargissement à douze nouveaux pays renforce la nécessité d'adopter une nouvelle approche afin de préserver la compétitivité de l'économie européenne et de garantir un développement équilibré et durable des transports. Un nouvel élan doit donc être donné pour créer un véritable réseau transeuropéen." (p. 4)

"Le sous-investissement dans les infrastructures caractérise la période passée, aussi bien dans l'Union européenne actuelle que dans les pays en voie d'adhésion. Le groupe est d'avis que si cette tendance générale se confirme, cela nuira à la croissance économique et au développement durable." (p. 56)

Comme on peut le voir, l'objectif principal est donc de maintenir coûte que coûte la croissance économique, en-dehors de toute considération sociale ou environnementale.

La généralisation de l'intermodalité, condition d'un développement durable des transports, n'est envisageable que sur les itinéraires qui supportent un important trafic à longue distance, c'est-à-dire les seuls sur lesquels il est possible de concurrencer les transports routiers."

Ceci n'est vrai que dans la situation actuelle, où le transport routier jouit (tout comme le transport aérien) des effets d'une distorsion de concurrence due à la non-intégration des coûts externes. Une politique réellement volontariste tendrait, en premier lieu, à rétablir les conditions d'une saine concurrence entre les modes, avant de pouvoir définir leurs complémentarités.

"Le groupe insiste sur le fait que, à la différence de nombreux autres secteurs, les projets d'investissement dans le secteur des transports ont une durée de vie de plusieurs dizaines d'années, et qu'ils servent les générations futures." (p. 55)

Augmenter les nuisances écologiques ne va peut-être pas toujours dans le sens d'une aide apportée aux générations futures...

## 6 La sélection des projets

Au niveau des critères de sélection des projets prioritaires (pp. 25 et 26), le groupe a procédé en deux étapes. Les 3 critères retenus pour la première étape sont purement "économiques". Des trois critères de la deuxième étape, seul le troisième prend en compte "la contribution au développement durable des transports". Il est par ailleurs (p. 26) bien indiqué que le premier critère, relatif à la valeur ajoutée européenne, "est sans doute le plus important".

Par ailleurs, il est affirmé que: "C'est pourquoi le groupe a attaché une grande importance au critère relatif au développement durable." (p. 67)

"Le groupe n'a pas ignoré le fait que les infrastructures peuvent entraîner certaines nuisances pour leur environnement immédiat. Il convient, selon lui, de les pallier, autant que possible à la source, dès le stade de la conception (sécurité, pollution sonore, pollution de l'eau, etc.)" (p. 67)

Il est donc, implicitement, hors de question de remettre en cause la décision de construire l'infrastructure. Il est plutôt recommandé de la réaliser mais coller dessus des sparadraps environnementaux...

## 7 Remarques sur les projets

### 7.1 Grands obstacles naturels

Pour la liaison ferroviaire mixte Lyon - Trieste/Koper – Ljubljana – Budapest il est noté que "la perspective d'accroître la capacité routière sur les itinéraires concurrents, même à court et à moyen termes, est incompatible avec ce projet." (p. 33)

"Etant donné l'évolution spectaculaire [prévision: +10% par an jusqu'en 2020] du trafic transpyrénéen de marchandises et les délais nécessaires à la réalisation d'un projet de cette envergure [la nouvelle liaison ferroviaire transpyrénéenne à grande capacité], il faudra bientôt renforcer la capacité des liaisons routières traversant les Pyrénées de façon à pouvoir les franchir plus aisément, sans perdre de vue la nécessité de réaliser la liaison ferroviaire à grande capacité dès que possible." (p. 37)

Si la première analyse nous semble pertinente, l'option adoptée pour la traversée des Pyrénées nous semble totalement irrecevable: on risque, à terme, de créer redondance entre liaisons routières, ferroviaires et maritimes, tout en dégradant de manière irréversible un milieu naturel d'exception.

## **7.2 Lever les contraintes de capacité aéroportuaire**

"Compte tenu de la croissance prévue des transports aériens, le groupe souligne qu'il faudrait faire des efforts afin de mieux gérer l'utilisation des capacités aéroportuaires existantes. Il recommande donc de réexaminer les règles actuelles en matière de créneaux horaires et de redevances et d'œuvrer de façon volontariste au meilleur fonctionnement de l'inter-modalité rail/air". (p. 47)

"Le groupe reconnaît que les aéroports jouent un rôle particulier dans le réseau européen de transport./ Leur fonction de catalyseurs de la croissance économique et de passerelles vers les marchés intra et extra-européens pour les marchandises et les personnes, est essentielle dans le cadre des processus d'élargissement et de mondialisation économique." (p. 47)

"Actuellement, les contraintes écologiques, économiques et matérielles qui pèsent sur les aéroports sont telles que toute extension conséquente des installations existantes, en particulier dans les grands aéroports, est difficile à réaliser. Aussi est-il nécessaire de développer des capacités aéroportuaires supplémentaires au cours de cette décennie et de la prochaine. Idéalement, ces nouveaux aéroports devraient pouvoir devenir des plaques tournantes importantes en Europe." (p. 47)

La levée des contraintes de capacité est tout à fait injustifiable en regard des objectifs du développement durable. En effet, d'une part la révision des créneaux horaires aurait des conséquences désastreuses en matière de santé publique et d'autre part, il est inconcevable de continuer à favoriser le mode de transport le plus polluant, qui est aussi celui pour lequel les perspectives en termes de modification des ressources énergétiques primaires sont les plus sombres.

## **8 Relations avec la proposition de modification de la directive "taxation poids lourds"**

"Enfin, étant donné l'ampleur des besoins financiers, le groupe demande que des mesures soient prises pour encourager les partenariats public-privé. Un cadre réglementaire approprié, notamment en matière de droits de concession et de tarification de l'usage des infrastructures, doit être mis en place à l'échelle communautaire." (p. 9)

"Les poids lourds ne contribuent qu'à une partie relativement faible des péages autoroutiers alors que l'essentiel des coûts de réalisation des infrastructures sont conditionnés par les caractéristiques techniques et de construction que ces poids lourds exigent." (p. 61)

"La tarification de l'usage des infrastructures permettrait de créer un cadre plus propice aux investissements, ne serait-ce qu'en donnant aux gestionnaires d'infrastructures la possibilité de couvrir tout ou partie de leurs coûts." (p. 64)

La tarification n'est donc perçue par le groupe que comme un outil financier pour la construction de nouvelles infrastructures. Rappelons que les coûts d'infrastructures (construction, fonctionnement et entretien) ne sont qu'une des catégories de coûts externes. Un système de taxation utile en termes de développement durable prendrait également en compte les coûts environnementaux (globaux, régionaux et locaux) et les coûts liés aux accidents - sans compter ceux liés à l'encombrement...

## 9 Les risques annexes

Le groupe propose de recourir dans certains cas à une enquête unique d'évaluation des incidences environnementales couvrant les différents Etats concernés par un projet d'infrastructure. L'argumentation avancée est la suivante:

"Outre une meilleure prise en compte des priorités environnementales, une telle procédure offrira une plus grande transparence dans le choix des infrastructures et évitera une superposition inutile et coûteuse des procédures." (p. 9)

Nous ne voyons pas en quoi les priorités environnementales y gagneront mais craignons au contraire une "fusion" des incidences locales dans une analyse fort large, tendant à relativiser trop fortement leur importance.

Le groupe pointe "l'existence de contraintes environnementales, dues, par exemple, à l'existence d'une zone NATURA 2000", responsables du "retard subi" par certains projets. (p. 23) Le message sous-jacent est clair: le développement économique est freiné à cause de contraintes environnementales...

Le groupe relève également "les risques juridiques découlant du syndrome "pas dans mon jardin". (p. 23) Nous sommes conscient que ce syndrome existe effectivement et qu'il peut poser problème. Cependant, le risque est grand d'amalgamer ce type de réaction avec une saine opposition critique propre aux citoyens qui, conscients des grands enjeux environnementaux et de la nécessité d'assurer la sauvegarde de l'environnement pour les générations futures, s'engagent non pas dans des démarches guidées par ce syndrome mais bien par la réflexion, et ce de manière totalement désintéressée.

"L'Union devrait donc éliminer les obstacles financiers et administratifs qui s'opposent au développement de ces grands projets prioritaires coûteux, qui comptent de nombreux projets transfrontaliers, en encourageant les investisseurs privés à participer d'avantage à leur financement." (p. 11)

Ceci ouvre la porte à une privatisation des infrastructures, ce qui revêt un danger réel et va à l'encontre d'une pérennisation de la libre circulation.

## 10 Conclusions

On peut, en première lecture, se réjouir de la part importante réservée, dans les listes de projets prioritaires, aux projets d'infrastructures ferroviaires, fluviales et maritimes. Cependant, une analyse plus fine du document et des bases sur lesquelles il repose amène les remarques suivantes.

"La demande de transport étant appelée à croître", le RTE-T est présenté comme "indispensable" pour assurer la libre circulation des marchandises dans l'Union européenne et préserver la compétitivité de son économie. L'orientation est clairement économique et basée sur le principe de la croissance continue du transport. On ne s'étonnera donc pas que "la contribution au développement durable du transport" soit le dernier des six critères retenus pour la sélection des projets prioritaires...

Les projets sont clairement orientés vers le transport de marchandises à longue distance. Ils pourront donc agir en faveur d'un transfert modal pour cette catégorie de transport. Ceci représente un coût de l'ordre de 235 milliards d'euros. Budget considérable qui ne pourra pas être attribué à d'autres voies

d'action, potentiellement plus efficaces. D'une part, la maîtrise de la demande. D'autre part, le transfert modal sur courtes et moyennes distances (marchandises et personnes).

Parallèlement à la sélection de projets prioritaires, le groupe a défini "des mesures prioritaires horizontales qui contribuent à améliorer l'organisation et la gestion du trafic". Il propose notamment de "lever les contraintes de capacité aéroportuaire" et même de "développer des capacités aéroportuaires supplémentaires au cours de cette décennie et de la suivante". On est en droit de se demander en quoi cela est susceptible de "garantir un développement équilibré et durable des transports"...

Les rédacteurs du rapport affirment que "les investissements nécessaires à la réalisation des projets prioritaires ... constituent des investissements productifs essentiels qui améliorent le potentiel de croissance de l'économie". Le mythe selon lequel il existe une corrélation étroite entre transport et économie a la peau dure! Il est dommage qu'il soit relayé par ce groupe de haut niveau.

En guise de conclusion, nous nous permettons de relayer l'avis de T&E (fédération européenne pour le transport et l'environnement) qui, dans sa lecture critique, estime que les recommandations du rapport proposent une manière très efficace... de dépenser l'argent public.