



MESSAGES CLES POUR LES MINISTRES SUR LES MOYENS DE FAIRE FACE A LA CONGESTION

Session finale

1. LA CONGESTION : ETENDUE ET PERSPECTIVES¹

La congestion est un problème de grande ampleur ...

La congestion est un problème de grande ampleur qui constitue un sérieux obstacle à la circulation des personnes et des biens. Elle est nuisible à l'économie, augmente les coûts de production, aggrave la pollution, accroît les émissions de CO₂ et entraîne des pertes de temps considérables. Dans de nombreux pays, selon les estimations les plus prudentes, le coût du temps perdu à cause de la congestion se chiffre à lui seul en milliards de dollars.

La congestion la plus grave intervient sur les routes et se concentre à l'intérieur et à la périphérie des villes, où elle est devenue un problème chronique. Cependant, dans de nombreux pays, les routes interurbaines et les réseaux ferroviaires ont à pâtir également d'une forte congestion. L'expansion rapide du commerce mondial et le vif essor des déplacements internationaux ont mis à rude épreuve les ports et les aéroports, les liaisons de transport qui les desservent, ainsi que les installations frontalières internationales.

... et la situation s'aggrave.

La congestion continuera de s'aggraver avec l'accroissement des échanges et de la mobilité, car l'augmentation du trafic dépassera probablement l'expansion de la capacité. Faute d'une action concertée, les coûts de congestion pourraient tripler au cours des 20 prochaines années.

1. Des exemples et des informations plus détaillées figurent dans la note d'introduction au débat de la session 1 de la réunion ministérielle de Sofia [CEMT/ITF(2007)1].

Les causes de la congestion sont complexes.

Les causes de la congestion sont multiples. Ce sont par exemple les accidents, les travaux routiers ou d'autres perturbations momentanées, ainsi que les goulets d'étranglement concrets ou le sous-investissement chronique dans les infrastructures. Néanmoins, la congestion naît dans des conditions découlant de l'évolution tendancielle de la circulation, sous l'effet de l'essor démographique et de la croissance économique, ainsi que des décisions d'aménagement du territoire et d'implantation des logements et des entreprises.

La congestion est difficile à quantifier.

Il n'y a pas de critère de mesure unique permettant de cerner de façon exhaustive les incidences de la congestion, et on utilise à cet effet toute une panoplie d'indicateurs (temps perdu, longueur des files d'attente, longueur du réseau saturé, probabilité de blocage de la circulation, vitesses moyennes, retards). La congestion aéroportuaire, portuaire et ferroviaire est généralement mesurée par rapport à une valeur de référence correspondant au cas de figure où il n'y aurait aucun retard. Quant à la congestion routière, elle est souvent mesurée en comparant les vitesses effectives aux vitesses « de circulation fluide », voire aux limites de vitesse en vigueur, méthode qui peut donner lieu à des attentes déraisonnables et irréalisables.

Les objectifs doivent être réalisables et politiquement judicieux.

Il est rarement conforme à la logique économique de concevoir des routes pour supprimer toute congestion, y compris pendant les pointes de la demande. Il n'est pas possible en pratique non plus de se donner pour but des opérations dans les terminaux portuaires ou une gestion de la circulation aérienne sans aucun retard, car les mesures à prendre pour réduire les retards ont un coût. Les degrés optimaux de congestion représentent des objectifs à atteindre pour réduire la congestion et s'avèrent plus réalisables et politiquement judicieux. Ce n'est pas encore une pratique courante de calculer des estimations de degrés optimaux de congestion, mais cela a été fait au Royaume-Uni et en Australie pour le réseau routier et par Eurocontrol pour le contrôle de la circulation aérienne.

La fiabilité des temps de parcours appelle une attention accrue.

Pour les usagers des systèmes de transport, l'un des effets les plus irritants de la congestion est le manque de fiabilité des temps de parcours, bien que ce soit un problème auquel les stratégies de gestion de la congestion n'ont commencé à s'attaquer que récemment.

La congestion lance aux pouvoirs publics un défi considérable, qui nécessite un engagement et une volonté politiques.

Dans les grandes agglomérations, un certain degré de congestion est inévitable. La congestion chronique est pourtant la conséquence de certains choix mal avisés des pouvoirs publics, ainsi que d'incitations adressées aux particuliers et aux entreprises conçues sans tenir compte de l'intérêt collectif et général.

La congestion peut être gérée plus efficacement et une grande variété d'exemples couronnés de succès en attestent. Il est indispensable de rallier l'adhésion politique pour appliquer plus largement les enseignements acquis. L'un des principaux défis consiste à axer les efforts sur les domaines dans lesquels il est possible d'obtenir les plus grands bienfaits.

2. L'ACTION A MENER : UNE APPROCHE STRATEGIQUE²

Il faut aborder le problème de la congestion dans une optique stratégique et globale.

La congestion doit être abordée dans une optique stratégique et globale, couvrant tous les modes, tant sur un plan national qu'international. Elle requiert des politiques et des mesures axées sur les facteurs sous-jacents de la congestion, ainsi que des initiatives ciblées pour résorber des goulets d'étranglement précis. La réduction de la congestion exige de nouveaux partenariats, entre les modes et les niveaux d'administration, ainsi qu'entre les pouvoirs publics et le secteur privé.

A ce jour, les efforts visant à réduire la congestion ont été dans une large mesure déployés selon une approche monomodale. Il faut aborder le problème de la congestion et ses facteurs sous-jacents dans une optique intégrée, globale, intermodale et géographique, ce qui exige une analyse couvrant un champ plus vaste que celui des travaux menés à ce jour par la plupart des pays en la matière.

Recourir à une panoplie de mesures et d'instruments,

Il n'existe pas de solution unique au problème de la congestion ; un éventail de mesures à appliquer simultanément s'impose, notamment une meilleure gestion du système, la tarification et l'accroissement de capacité. La panoplie appropriée sera fonction du contexte qui prévaudra dans chaque pays.

2. Des exemples et des informations plus détaillées figurent dans les notes d'information pour la session 2A sur une meilleure gestion du système [CEMT/ITF(2007)2], 2B sur la tarification [CEMT/ITF(2007)3] et 2C sur l'accroissement de la capacité [CEMT/ITF(2007)4] de la réunion ministérielle de Sofia.

Des mesures spécifiques, appliquées isolément, – qu’elles relèvent de la tarification, de la gestion de la circulation ou de la mobilité, ou encore de l’expansion de l’infrastructure -- sont moins efficaces que si elles s’inscrivent dans un programme intégré, où elles se renforcent mutuellement et agissent à la fois sur l’offre et la demande.

Améliorer la gestion et l’utilisation de la capacité existante

notamment :

- à une gestion et une utilisation plus efficaces de la capacité existante,

Il est souvent possible de mieux gérer, exploiter et utiliser la capacité existante. Des mesures axées sur la gestion de la circulation, l’amélioration des interfaces intermodales et la facilitation des échanges peuvent faire sensiblement évoluer les choses. Il est possible de reporter le trafic de la route vers d’autres modes lorsqu’il existe une capacité inutilisée, mais il faut procéder à une évaluation appropriée et appliquer des panoplies de mesures dans tous les modes concernés.

Les nouvelles technologies – en particulier les systèmes de transport intelligents -- commencent à avoir des effets de diverses façons (information des usagers, gestion dynamique de la circulation, gestion de l’interdistance des véhicules). Les gouvernements devraient encourager la mise en œuvre de ces technologies et veiller à l’interopérabilité de ces équipements au niveau international.

Bien entendu, une meilleure gestion du système peut obliger à modifier les comportements, ce qui ne serait peut-être pas sans répercussions sur la manière dont les entreprises et les particuliers utilisent les infrastructures et les services. Afin que le public accepte de tels changements, des actions de communication s’imposent afin d’exposer les raisons qui les rendent nécessaires.

Mettre en œuvre des mesures de tarification à des fins de rationnement de la capacité existante

- à la tarification et à des instruments économiques,

De nombreux usagers de la route n’acquittent pas la totalité des coûts d’utilisation des infrastructures, ce qui contribue à la congestion. L’acceptabilité par le public d’une tarification plus efficace progresse, bien qu’elle reste fragile, et il importe de dissiper la méfiance du public à l’égard de taxes supplémentaires en lui démontrant que la tarification peut contribuer à réduire la congestion et que les recettes qu’elle générera seront utilisées à bon escient. Les potentialités des instruments économiques et fiscaux sont encore loin d’être toutes utilisées à ce jour.

Les initiatives récentes d'instauration de péages de congestion prises à Londres, à Stockholm et, depuis plusieurs décennies déjà, à Singapour, ont permis de réduire sensiblement la congestion urbaine. Ces péages sont efficaces également pour maintenir une circulation fluide sur les voies rapides aux Etats-Unis comme au Royaume-Uni. Les redevances kilométriques perçues par voie électronique sur les poids lourds qui ont été adoptées en Suisse, en Autriche et en Allemagne ont également contribué à réduire la congestion en encourageant une utilisation plus performante des véhicules. Le chargement des camions et le choix des itinéraires qu'ils empruntent sont effectués plus rationnellement, et les entreprises collaborent davantage pour trouver des synergies au plan logistique.

Dans ces initiatives, l'un des importants facteurs de succès est l'utilisation transparente des recettes, qui facilite grandement leur acceptabilité par le public.

Accroître la capacité là où cela est nécessaire

- et à des investissements prioritaires très bénéfiques.

Lorsque la capacité existante est insuffisante, l'investissement dans de nouvelles capacités devrait aller en priorité à des projets procurant les bénéfices socio-économiques les plus élevés.

L'investissement est toutefois une décision politique et, dans l'intérêt de la transparence et de la bonne gouvernance, les raisons pour lesquelles des décisions spécifiques sont prises doivent être portées à la connaissance du public.

Dans de nombreux pays, les fonds publics disponibles pour les investissements en infrastructures de transport sont de plus en plus limités. Les Gouvernements devraient donc examiner attentivement les mesures susceptibles de faciliter les investissements privés, notamment en éliminant les obstacles législatifs, administratifs et réglementaires qui entravent leur capacité de recourir à des sources privées de financement lorsque des capacités additionnelles s'avèrent nécessaires.

De plus en plus de fonds privés sont disponibles pour des investissements en infrastructures de transport et, parmi d'autres institutions privées, les banques d'investissement manifestent un intérêt croissant pour le développement des infrastructures de transport. Les financements privés ne représentent cependant encore qu'une faible part de l'ensemble des dépenses consacrées aux infrastructures de

transport et les Gouvernements continuent d'avoir un rôle stratégique majeur pour le financement de capacités infrastructurelles additionnelles dans le secteur des transports.

La robustesse et l'efficacité des Partenariats Public-Privé dépendent dans une très large mesure d'une bonne gouvernance, notamment pour ce qui concerne la répartition des risques entre les différents partenaires. Les Gouvernements dont le rôle est appelé graduellement à évoluer de celui de fournisseur d'infrastructures à celui de client ou de régulateur, devraient saisir l'opportunité de procéder à des échanges de bonnes pratiques ou expériences en ce domaine.

3. METTRE EN ŒUVRE UNE STRATEGIE DE REDUCTION DE LA CONGESTION

Obtenir le concours de toutes les parties prenantes

Les Ministres des Transports doivent ouvrir la voie.

Bien que les solutions doivent émaner d'un large éventail de secteurs, les Ministres des Transports devraient prendre les devants en définissant la stratégie de réduction de la congestion et ses priorités politiques. L'importance du système de transport pour l'économie et la collectivité est une raison impérieuse qui milite pour que les Ministres engagent la lutte contre la congestion en mettant en place un cadre stratégique et institutionnel approprié.

L'industrie comme les pouvoirs publics ont certes de grands rôles à jouer, mais il est essentiel aussi de surmonter les obstacles réglementaires et administratifs qui empêchent de réduire la congestion. C'est là un domaine dans lequel les ministères des transports, en particulier, peuvent prêter main-forte.

Susciter l'adhésion politique des élus, de tous les ministères,

La congestion est un problème qui touche l'ensemble de la société et peut exiger une action sur plusieurs fronts à la fois – politique budgétaire, aménagement du territoire, horaires de travail, investissements, gestion de la demande et du trafic, contrôle de l'application des lois. Il est essentiel de bien faire comprendre les plans d'action aux parlements et à leurs grands groupes, et d'obtenir leur soutien. Les Ministres des Finances, de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et des Affaires urbaines sont tous concernés par la démarche à suivre, et des coalitions d'intérêts sont nécessaires. Pour parvenir à toutes ces fins, les autorités des transports doivent renforcer leurs capacités de dialogue et de communication.

et des autres niveaux d'administration.

Bien que de nombreuses responsabilités spécifiques soient décentralisées et dévolues à des niveaux d'administration inférieurs, l'administration centrale a un rôle essentiel à jouer, notamment dans les domaines suivants :

- La définition de la politique et du cadre institutionnel en matière d'aménagement du territoire et de gestion de la demande de transport, ainsi que d'un cadre d'action en faveur du transport public.
- La définition du cadre de tarification pour l'utilisation du réseau routier, l'accès au réseau ferroviaire, le dragage des chenaux portuaires, et l'usage des aéroports et des pistes.
- L'adoption d'un rôle de régulateur et de client, au lieu de n'assurer, comme c'était précédemment le cas, que la mise à disposition des infrastructures.
- La coordination du financement des projets infrastructurels relevant de plusieurs compétences ; la garantie par des émissions d'obligations ou des prêts en tant que de besoin.
- La planification stratégique nationale, non seulement pour les infrastructures financées au niveau national, comme les autoroutes, mais également pour les équipements locaux, comme les ports ou les aéroports, qui sont de plus en plus interdépendants.
- L'action en faveur de l'intégration sans rupture de continuité des réseaux et des services.
- La suppression des obstacles au niveau national qui empêchent les autorités locales de mettre en œuvre des mesures efficaces.

Le dialogue et des accords avec les niveaux inférieurs d'administration sont indispensables pour faire prévaloir une stratégie cohérente.

Etablir des partenariats avec l'industrie et le secteur privé ;

Les politiques publiques de lutte contre la congestion susciteront des réactions qui seront fonction de la façon dont les entreprises feront face aux retards dans leurs propres activités. Il y a donc lieu de penser que les pouvoirs publics devront travailler en partenariat avec elles pour faire en sorte que leurs politiques parviennent à réduire ces retards. Par exemple, une amélioration de la gestion portuaire par une tarification de la congestion à l'accès aux ports, une gestion en temps réel des horaires de chargement et un allongement des heures d'ouverture, couplés à des investissements dans les liaisons routières desservant l'arrière-pays, permettront

d'obtenir de bien meilleurs résultats que les seuls investissements publics.

Informé et faire participer le public ;

Il est indispensable que le public soit conscient de la gravité du problème de la congestion ainsi que de ses répercussions sur l'économie et l'environnement pour qu'il accepte les mesures nécessaires à son atténuation et y adhère. La communication avec le public devrait commencer dès le début du processus de conception de la stratégie, afin que les objectifs visés soient compris et partagés, puis se poursuivre durant toute la phase de mise en œuvre des mesures de réduction de la congestion et durant le suivi des résultats obtenus.

Assurer la coordination internationale ;

Les gouvernements nationaux doivent de plus en plus élaborer des plans stratégiques pour réduire la congestion en consultation avec leurs voisins. Des gains d'efficacité sont possibles si l'on applique des stratégies régionales associant des pays voisins. Grâce à la coopération par exemple, la capacité portuaire excédentaire d'un pays peut être utilisée pour desservir des villes et des régions dans un autre.

Le développement des accès et des corridors constitue un enjeu international clé qui implique la coordination non seulement des investissements mais également des politiques, afin d'assurer une utilisation optimale de ces corridors. Les mesures destinées à encourager l'utilisation du chemin de fer sur les grands corridors nécessitent d'urgence une coordination nationale et internationale plus étroite que celle qui se dégage à ce jour.

La facilitation des échanges doit aller de pair avec celle des transports pour réduire les obstacles aux échanges liés à ces derniers. Le franchissement des frontières demeure une cause de congestion dans bien des cas. De nombreuses mesures connues, économiquement efficaces, permettent cependant d'améliorer la fluidité aux frontières, telles qu'une réorganisation au plan institutionnel, une utilisation plus ciblée de l'analyse des risques, ou encore des contrôles conjoints ainsi qu'une harmonisation technique.

En outre, il est essentiel que les autorités connaissent mieux le fonctionnement des réseaux de chaînes de transport aux niveaux mondial, régional et local pour créer des conditions de transport propices aux entreprises.

Suivre et évaluer les progrès accomplis, et partager les résultats

Améliorer les indicateurs pour mieux suivre et évaluer la congestion – aspect essentiel -.

L'amélioration de la mesure de la congestion, de ses incidences et de son coût est un enjeu fondamental pour l'avenir. Il est essentiel de cerner les tendances d'évolution de ces variables pour comprendre les causes sous-jacentes de la congestion et ses conséquences, ainsi que pour établir plus précisément son coût. Il est indispensable d'améliorer la définition des indicateurs, la collecte de données et le suivi pour faire le bilan des progrès vers une plus grande fiabilité des performances du système de transport, laquelle peut largement contribuer à alléger le fardeau de la congestion.

Mettre en commun les bonnes pratiques.

Il existe des exemples de succès dans certaines villes ou certains pays et l'expérience en matière de lutte contre la congestion s'accroît. Les échanges d'information sur les bonnes pratiques et leur application dans différentes circonstances peuvent être utiles pour réduire la congestion dans tous les pays.