



**Conseil Economique
et Social**

Distr.
GENERALE

TRANS/2003/11
3 décembre 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS ET FRANÇAIS
SEULEMENT

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMMITTEE DES TRANSPORTS INTERIEURS

(Soixante-cinquième session, 18 – 20 février 2003,
point 11(f) de l'ordre du jour)

TENDANCES DE L'EVOLUTION ET ECONOMIE DES TRANSPORTS

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

Transmis par la Conférence des Ministres des Transport (CEMT)

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

* * *

**CONCLUSIONS DE LA TABLE RONDE 120:
"QUEL RÔLE POUR LES CHEMINS DE FER À L'EST?"**

La CEMT a organisé les 12 et 13 septembre 2001 à Cambridge (Royaume-Uni) sa 120ème Table Ronde d'économie des transports sur le thème "Quel rôle pour les chemins de fer à l'Est ?". Présidée par K. Celinski (PL), la Table Ronde a été introduite par des rapports de MM. M. Brown (UK), M. Ponti (I), J. Siegmann (D) et L. Thompson (Banque Mondiale).

Les quelques lignes qui suivent présentent les principales conclusions de la Table Ronde.

1. FORCES ET FAIBLESSES DES CHEMINS DE FER, PERSPECTIVE D'ENSEMBLE

1.1. Perspective d'ensemble

Les pouvoirs publics des pays d'Europe de l'Est ont des ressources budgétaires limitées et un agenda social aux multiples priorités dont font notamment partie les pensions de retraite. Dans ce contexte, rendre les transports ferroviaires plus efficaces peut accroître le niveau de richesse des pays en évitant de ponctionner les finances publiques, c'est-à-dire les ressources issues de l'impôt, pour couvrir les déficits des chemins de fer. Dans le même temps, les chemins de fer ont été mis à contribution pour faire baisser les niveaux de chômage, par la conservation de leur main-d'œuvre plus que de besoin. Les bénéfices à court terme de telles pratiques ne compensent pas les coûts à long terme, notamment parce que les salaires

individuels augmenteront. A l'inverse, des exemples de plans d'adaptation réussis des effectifs, financés par les États, ont été cités pour la Pologne, la Roumanie et l'Amérique Latine.

Face à cela, le climat dans les PECO est au pessimisme en ce qui concerne les chemins de fer et ceci est renforcé par le fait que les chemins de fer d'Europe de l'Ouest ne peuvent être érigés en exemple. Pour ces derniers, les investissements ont été, dans la plupart des réseaux, soutenus sans que n'émerge pour autant une stratégie gagnante pour le futur, à l'exception vraisemblablement de la grande vitesse ferroviaire dans le transport de voyageurs. On peut donc dire que la sensation de "crise" est partagée par pratiquement tous les pays en Europe en ce qui concerne les chemins de fer et que cette "crise" a trait à leur rôle stratégique dans le long terme.

Simultanément, de nouveaux défis apparaissent :

- L'intégration des pays dans l'économie mondiale tisse une toile de relations économiques où les maîtres mots sont le *Supply Chain Management* ou encore la logistique étendue, c'est-à-dire où les relations économiques se fondent sur les technologies d'information à une échelle qui est européenne, si ce n'est mondiale.
- La hausse des niveaux de vie conforte la position que l'automobile et le transport aérien occupent désormais à l'Ouest, position qui préfigure l'évolution future à l'Est de l'Europe.
- Si les PECO et les pays de la CEI resteront fondés à favoriser le développement de leurs chemins de fer, ils auront pour de nombreuses raisons sociales, comme le vieillissement des populations, peine à dégager les moyens financiers requis. Aussi, on peut légitimement penser que les chemins de fer des PECO et de la CEI devront aller de l'avant sans pouvoir compter sur un soutien financier des États sans limites, si ce n'est pour des programmes sociaux indispensables pour les transports locaux.
- Les restructurations seront difficiles pour les chemins de fer des PECO et de la CEI parce que les modèles dont ils chercheraient à s'inspirer, sont en mutation rapide. Dans ces conditions, on peut redouter que la réforme des chemins de fer soit lente, même si elle restera animée par la prise de conscience que des chemins de fer performants enrichissent un pays grâce à la qualité de leurs services, tandis que des chemins de fer inefficaces l'appauvrissent.
- Les produits et services dont la demande augmente dans les nouvelles économies vont réclamer des transports de plus grande qualité, ce qui peut vouloir dire que la part de la route pourrait augmenter beaucoup plus vite que celle des chemins de fer, sauf dans les pays et régions où le réseau routier est à ce point rudimentaire que le transport par route ne peut y progresser. Si le développement économique est au rendez-vous, les changements structurels tant économiques que sociaux seront favorables aux modes de transport flexibles ou individuels, réduisant d'autant la demande par chemin de fer, surtout dans les PECO les plus prospères. Ainsi, l'avenir du transport par rail est loin d'y être assuré.

Ajoutons que l'adhésion à l'Union Européenne est doublement importante pour les pays candidats, parce que les premières années de participation à l'Union doperaient la croissance et les investissements des futurs nouveaux États membres et que cette croissance devrait s'étendre aux pays voisins.

Dans ces conditions, la question qui a dominé les débats est de savoir comment on pouvait faire jouer à terme aux chemins de fer à l'Est un rôle plus accentué que celui qu'ils jouent à l'Ouest de l'Europe, en partant notamment d'un examen des faiblesses et forces des chemins de fer dans les PECO et la CEI, même si d'importantes disparités existent quant au futur des chemins de fer dans ces pays, compte tenu de facteurs géographiques, économiques, sociaux et politiques.

1.2. Faiblesses des chemins de fer à l'Est

La Table Ronde a énuméré différents facteurs qui font que la décroissance des trafics ferroviaires à l'Est pourrait être durable :

- La contraction des industries lourdes comme celles de l'acier et du charbon pourrait se poursuivre à l'Est au fur et à mesure que la division internationale du travail produira ses effets. Il est vraisemblable que les économies de ces pays se spécialiseront, -- tout en connaissant une évolution tendancielle comparable à celle qu'ont connue les industries à l'Ouest --, c'est-à-dire défavorable aux industries primaires. En même temps, des gains de productivité seront dégagés à l'Est dans les productions industrielles, ce qui aura pour conséquence de réduire l'intensité de transport pour chaque unité de richesse produite. Il est donc clair que pour un même niveau de richesse, l'on transportera moins de tonnes, ce qui affectera notamment le transport ferroviaire.
- Les effets de la concurrence routière seront durables, plus d'ailleurs dans les PECO qu'au sein de la CEI. La concurrence routière sera très présente tant pour les voyageurs que pour les marchandises. Pour les voyageurs, la concurrence venue de l'usage de la voiture particulière sera impitoyable. Les niveaux de possession de voitures particulières pour 1 000 habitants progressent sans cesse dans les PECO et se rapprochent de ceux de l'Europe occidentale. Dans la mesure où l'on développe également dans ces pays le réseau routier, la concurrence à laquelle le transport ferroviaire aura à faire face sera une menace perpétuelle. De plus, la survenance d'une compétition renforcée dans le secteur aérien posera aussi des difficultés aux chemins de fer sur le marché des déplacements de personnes à longue distance. Dans le transport de marchandises, depuis que l'on a initié au sein de la Communauté un mouvement de libéralisation des transports routiers de marchandises, ces derniers n'ont cessé de gagner en productivité et en qualité de service. Ceci veut dire que pour un niveau de service s'améliorant, les prix ont considérablement chuté. Cette évolution se poursuivra au sein de l'Union Européenne et se rencontrera à l'intérieur des PECO pour les transports nationaux et internationaux, notamment parce que la privatisation des entreprises de transport routier de marchandises est pratiquement parachevée et parce que les organisations logistiques mises en place en Europe occidentale seront importées dans les PECO. Il est donc inévitable que les réseaux ferroviaires à l'Est ne soient plus en concurrence avec de grands conglomerats routiers peu productifs, mais avec des entreprises flexibles et performantes, à l'image de celles qui existent à l'Ouest.
- Les écarts de productivité entre le transport par rail de marchandises et le transport routier sont considérables, au point de ne pouvoir être compensés par une internalisation des coûts externes de la route, si tant est qu'il s'agisse d'une option politique pratiquée par les autorités dans les PECO. La protection de l'environnement ne pourra ainsi venir au secours des chemins de fer, que si ces derniers font des efforts résolus pour accroître leur productivité et leur qualité de service.
- Précisément, la productivité relative dans le cas des chemins de fer est essentiellement le résultat de la productivité du travail et là, l'on ne peut que souligner le fait que tous les réseaux de chemin de fer en Europe connaissent une situation qui n'est pas satisfaisante et dont la gravité se renforce à l'Est du fait de la chute considérable des trafics. La résolution d'un tel problème nécessite des mesures de grande ampleur et l'on peut craindre que les pouvoirs publics se résignent dans certains pays à un *statu quo*, privant par la même les chemins de fer d'un levier essentiel de réussite. En effet, les futures accroissements de salaires affecteront considérablement les chemins de fer si les effectifs ne sont pas ajustés.
- La situation des chemins de fer s'apparente à un cercle vicieux où le manque de compétitivité amène des pertes de marchés et de revenus, à leur tour générateurs d'un

sous-investissement préjudiciable à la compétitivité. Ce cercle peut être tranché, le cas échéant, par la participation du secteur privé à l'investissement dans le système ferroviaire, ce qui implique un changement de mentalité ferroviaire et le primat d'options de toute autre nature que celles qui ont prévalu jusqu'à présent. Une telle évolution apparaîtra lente en tout état de cause.

- Le transport intermodal pourrait être une planche de salut mais, à cause de la complexité qu'il implique et des bas prix du transport routier, il ne peut qu'être difficile de créer les conditions de développement de tels services. L'on peut constater en Europe qu'il ne s'agit plus d'un marché en croissance et qu'il ne pourrait le devenir qu'avec un niveau de subventionnement très élevé, non seulement dans les équipements, mais souvent également dans l'exploitation. Une telle politique se heurte à la rareté des ressources publiques.
- Un problème est celui du choix des prestations que le chemin de fer est appelé à proposer. Pour aucune entreprise, il n'existe des marchés homogènes mais, au contraire, il n'existe que des segments de marché rentables. Ceci veut dire que le chemin de fer pourrait être amené à se concentrer sur quelques marchés privilégiés, conformes aux atouts intrinsèques du chemin de fer, et essayer d'y gagner de l'argent. Il s'agirait ainsi de tourner le dos à la tentation de vouloir être un transporteur universel, ce qui est plutôt l'apanage de la route. Une telle évolution renforce le problème des sureffectifs.
- Les entreprises ferroviaires demeureront handicapées aussi longtemps que le message politique ayant trait à ce secteur continuera de manquer de clarté. Du fait des rythmes de progression disparates d'un pays à l'autre au sein de l'Union et de la nécessité de s'entendre sur un niveau minimum consensuel de changement, les réformes à entreprendre paraîtront incertaines. Ceci tempêrera les initiatives politiques qui pourraient pourtant nécessiter des options tranchées. Ce problème est tant valable à l'Est qu'à l'Ouest.

1.3. Atouts des chemins de fer à l'Est

En regard des éléments qui viennent d'être cités, le chemin de fer à l'Est dispose d'atouts que la Table Ronde s'est plu à souligner :

- Dans les pays qui ont entrepris suffisamment tôt le processus global de réforme, il est possible que la crise, marquée par la contraction très forte de la production industrielle, soit résorbée. En pariant sur les mécanismes du marché et sur l'initiative privée, le mouvement de récession en est vraisemblablement à son terme, phénomène qui trouve sa confirmation dans les taux de progression élevés du PIB de certains pays. Ceci a des répercussions positives sur le trafic ferroviaire de marchandises et l'on peut dire qu'une véritable inflexion est apparue dans ce sens à partir de l'année 1999-2000. Une telle évolution ne se constate cependant pas pour le transport ferroviaire de voyageurs. Encore faudrait-il établir une distinction entre les PECO et la CEI pour laquelle l'étendue des distances et le sous-développement du réseau routier sont des facteurs structurels de maintien, voire de progression du transport ferroviaire de marchandises pour de nombreuses années encore.
- Si l'on constate au sein des PECO un déclin du transport ferroviaire depuis la fin des années 80, cette évolution peut être considérée comme normale, car elle reflète les changements tendanciels de l'économie : certains affirment ainsi qu'il n'y a peut-être pas de faiblesse "dramatique" des chemins de fer au stade actuel, mais seulement la nécessité de s'adapter au mieux aux évolutions en cours. La politique peut encore jouer un rôle et bâtir sur les caractéristiques positives des chemins de fer à l'Est que sont la densité et la

taille des réseaux -- autant un atout qu'une faiblesse toutefois lorsque l'on pense en terme de coûts.

- La densité et la taille des réseaux deviennent un avantage lorsque l'on prend en compte l'aménagement du territoire. Il n'y a pas véritablement de fatalité en terme d'usage de l'espace. Il s'agit certes d'un marché très imparfait puisque les décisions de localisation des particuliers principalement ne prennent pas toujours en compte la nécessité d'un accès au centre des agglomérations qui soit optimal. A l'Est, où le mouvement de suburbanisation est encore peu accentué et n'a pas atteint un stade irréversible, les densités d'occupation résidentielles du territoire sont fortes, ce qui est favorable aux transports guidés de masse et donc aux chemins de fer. Si les pouvoirs publics se donnent les moyens à l'Est d'agir sur la fonction et l'occupation des sols, -- constatant par la même que le coût d'opportunité d'une telle action est inférieur au coût d'opportunité de l'option inverse qui consisterait à ne pas agir -- le rôle des chemins de fer peut en grande partie être sauvegardé. Ainsi, une raison d'espérer pour les chemins de fer d'Europe orientale est que les schémas d'implantation et les densités ont été développés, jusqu'à il y a peu, sur la base des critères imposés par les transports publics, et plus particulièrement de façon à pouvoir être desservis par les chemins de fer. Ceci doit toutefois être nuancé par le fait que l'absence de marché dans l'usage des sols dans les ex-pays socialistes a créé des schémas d'occupation de l'espace en grande partie artificiels : si la forte intensité d'usage des transports est potentiellement un facteur positif pour les chemins de fer, le développement d'un "marché" pour l'occupation de l'espace pourrait réduire l'usage des transports de masse. De plus, dans la mesure où les transports urbains et suburbains ne sont pas profitables pour les chemins de fer, une continuation ou une croissance de ce type de transport pourrait nécessiter des aides des pouvoirs publics encore plus soutenues.
- Le faible niveau des salaires à l'Est, tout au moins pour l'instant, est un facteur de compétitivité sur le marché des transports, et notamment des transports ferroviaires. Ceci peut inciter des entreprises ferroviaires d'Europe occidentale à nouer des alliances avec des entreprises ferroviaires des PECO ou de la CEI et, ainsi, leur apporter leur savoir-faire en matière de prestations commerciales ainsi que des droits d'accès aux réseaux d'Europe de l'Ouest. Le tout renforcerait la position compétitive des chemins de fer des PECO qui, pour les pays concernés par les négociations d'adhésion à l'Union Européenne, pourraient également bénéficier de droits de cabotage en fonction de la réciprocité qui sera reconnue.
- A mesure que les revenus s'élèveront, le besoin de déplacement s'accroîtra avec la possibilité, pour le chemin de fer, de capter une partie de ce marché. Il s'agit autant d'un marché de voyages d'affaires que de loisirs. Les taux de natalité en baisse sont de leur côté synonymes de vieillissement de la population et donc d'affinité plus grande pour les transports publics même si, dans le même temps, ils indiquent une diminution des populations jeunes, tributaires des transports publics, tant que la voiture particulière n'a pas supplanté ces derniers.

On peut dire pour conclure ces points sur les faiblesses et avantages des chemins de fer à l'Est que, s'il existe une demande pour des transports dans ces pays, il ne s'agit pas nécessairement d'une demande pour des transports ferroviaires, à l'exception de la CEI où le transport ferroviaire demeurera largement dominant, étant donné qu'il conservera un rôle structurant. Il importe donc que les transports ferroviaires des PECO s'adaptent et effectuent des choix stratégiques pour se positionner sur les marchés porteurs. La section suivante abordera les questions déterminantes dans cette perspective.

2. LES QUESTIONS DÉTERMINANTES

Tant que les compagnies ferroviaires n'offriront pas des services de porte-à-porte à leurs clients, sans obstacles, elles ne pourront soutenir la concurrence des autres modes, notamment celle des prestations logistiques de la route. Toute réforme doit s'inspirer de la nécessité première de satisfaire les exigences des clients. En dépit de ses désavantages, la séparation infrastructure/exploitation peut y aider, en permettant de montrer, par les pratiques des nouveaux entrants, les domaines dans lesquels les entreprises ferroviaires existantes ont été trop lentes à innover.

2.1. Le libre accès comme modèle

Dans le contexte éclairé au travers des lignes précédentes, il n'y a pas de solutions parfaites pour les chemins de fer à l'Est, -- les problèmes sont en effet trop complexes pour qu'il y ait une seule solution --, mais une série de recommandations émerge des travaux de la Table Ronde :

- Il n'est pas sûr qu'il soit pertinent de parler des chemins de fer à une échelle nationale, notamment pour le transport de fret. Pour ce dernier, les enjeux et les marchés sont européens. Cette dimension, qui est la seule qui ait un sens, est confirmée par le fait que plus de 50 pour cent des recettes marchandises de la DB ou de la SNCF provient du trafic international. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il faille simplement faire fusionner les entreprises existantes : la solution idéale serait de voir apparaître de nouvelles entreprises, qui aient une vocation européenne, et qui entrent en concurrence avec celles existant. Ceci implique donc que la règle à ce niveau soit le libre accès.
- En matière de transport local ou régional de voyageurs, c'est-à-dire là où la notion de service public intervient, la concurrence entre entreprises pour le marché doit devenir la norme. La participation d'entreprises privées, le cas échéant pour la fourniture de prestations de service public, est une garantie d'obtenir le service à moindre coût et d'amélioration de la qualité. A titre d'exemple, on peut considérer que quasiment tous les chemins de fer du continent américain, y compris ceux qui assurent les services de voyageurs de banlieue et quelques grands réseaux de métro, sont à l'heure actuelle exploités par le secteur privé. Il reste que les pouvoirs publics doivent encadrer les services en fixant leur fréquence, les prix auxquels les services sont proposés et d'autres aspects comme la configuration des dessertes ou le rythme de renouvellement du matériel.

2.2. Des prix efficients

Le libre accès à l'infrastructure, moyennant des exigences de base comme celles relatives entre autres à la sécurité, a été préconisé par la Table Ronde pour le transport des marchandises. Séparer les opérateurs de services de fret ferroviaires de l'infrastructure est une approche pour aboutir à des conditions d'accès à l'infrastructure qui soient neutres et est un modèle à suivre pour les pays candidats à l'accès à l'Union Européenne. Ceci pose directement la question du prix d'accès à l'infrastructure. Une tarification au coût marginal social peut être un point de départ approprié pour aboutir à un usage efficient de l'infrastructure, comme le propose le "paquet" ferroviaire de l'Union Européenne. Il est toutefois essentiel d'aller au-delà et de fournir, par un système de prix, des incitations au gestionnaire de l'infrastructure pour qu'il développe cette dernière. Dans le même temps, il y a lieu de prévenir la perception de rentes par ce gestionnaire d'infrastructure, qui est en situation de monopole et qui pourrait accroître les charges d'usage en rationnant l'offre. Des dispositions appropriées, qu'elles soient structurelles ou réglementaires, doivent être envisagées pour éviter cela. On peut dire aussi que les tarifs d'accès à l'infrastructure doivent envoyer le bon signal au détenteur de l'infrastructure, pour ce qui est des besoins d'investissements sur certains tronçons fortement sollicités, afin de réduire la congestion de l'infrastructure ferroviaire. Des prix efficients doivent permettre de répartir les sillons entre les différents utilisateurs. Sur ce point, la Table

Ronde a estimé que les chemins de fer à l'Est devraient utiliser les dernières technologies existantes pour attribuer les sillons par un mécanisme d'enchères où chacune des entreprises qui sollicite des sillons met en évidence par un prix l'importance qu'elle accorde à se voir attribuer ces sillons. On peut dire que jusqu'à présent, dans les expériences de séparation infrastructure/exploitation, notamment au Royaume-Uni, l'accès à l'infrastructure n'a pas été tarifé de manière appropriée et a connu de nombreux changements, d'où des errements. Avoir des prix efficients n'est pas simple. Un marché secondaire pour l'allocation de *slots* a été pressenti comme important pour assumer une certaine "liquidité" de tout mécanisme de mise aux enchères.

2.3. Séparation comptable ou institutionnelle?

La séparation infrastructure/exploitation doit au moins être totale sur un plan comptable et le point de vue qui a dominé au cours de la Table Ronde est que cette même séparation doit être, de manière plus appropriée, complète sur un plan institutionnel. La séparation institutionnelle devient en effet indispensable, quand le trafic est hétérogène sans prédominance de l'un ou l'autre utilisateur, qu'il doit y avoir concurrence entre les différents utilisateurs d'une même ligne et que les différents services doivent être clairement séparés les uns des autres sur le plan économique. Dans ce cas, la séparation institutionnelle semble en effet être la configuration qui s'accorde le mieux avec un libre accès non discriminatoire. Cet accent mis par la Table Ronde sur le libre accès traduit essentiellement le souci de voir de nouvelles entreprises ferroviaires apparaître sur le marché des transports par chemin de fer par rapport à une autre configuration qui verrait les entreprises publiques actuelles fusionner. Il est en effet essentiel que le processus de changement ne soit pas laissé entre les mains des entreprises ferroviaires actuelles, peu enclines à bouleverser leurs pratiques et à affronter la concurrence avec des objectifs de rentabilité. Dans ce sens, la Table Ronde a estimé que l'on devait prendre des mesures pour favoriser les nouvelles entreprises sur les réseaux, tout à l'inverse d'un processus de droits acquis en faveur des entreprises publiques préexistantes. Sous l'effet de la concurrence, ces dernières ne doivent pas pouvoir rester figées et c'est bien là l'un des objectifs des réformes à entreprendre. On peut d'ailleurs retenir des débats de la Table Ronde qu'il n'existe aucune raison fondamentale pour laquelle, dans le transport de fret ferroviaire, par exemple, mais pas uniquement, ce transport devrait être effectué par une entreprise publique. Il n'existe pas en matière ferroviaire d'exemple de tutelle politique publique qui soit une réussite et rien ne justifie de la nature intrinsèquement publique des services ferroviaires.

2.4. Une privatisation qui n'est pas indispensable

Il existe malgré tout des réalités historiques, sociologiques et institutionnelles contradictoires qui font que l'affirmation : "Il faut privatiser les entreprises ferroviaires publiques !", n'a pas de sens réel. Le dogmatisme n'est pas de mise en ce qui concerne la participation du secteur privé et, pour l'infrastructure, il a semblé aux experts de la Table Ronde que sa privatisation ne pourrait être envisagée que dans le cadre d'une entreprise qui ne serait pas scindée verticalement entre l'infrastructure et l'exploitation (cas des réseaux des États-Unis). Il faut surtout inciter les entreprises à se transformer sous l'effet de la concurrence et sous l'effet de l'adoption de règles de fonctionnement interne inspirées du privé. Dans cette perspective, un aspect qui a été fortement souligné par la Table Ronde est la nécessité d'avoir une comptabilité analytique par activité pour les entreprises ferroviaires, de manière à ce qu'elles puissent se positionner sur certains marchés en fonction de leur compétitivité et non en fonction d'objectifs politiques qui leurs seraient imposés. Des entreprises ferroviaires monolithiques immergées dans une économie de marché seraient une garantie d'échec et des procédures comptables inspirées de celles en vigueur dans le privé sont un premier pas significatif pour éviter cela.

2.5. Les activités satellites

Les tenants de l'économie planifiée arguaient que les très grandes entités de la taille des chemins de fer pouvaient judicieusement être détachées du reste de l'économie, parce que leurs besoins étaient suffisamment importants pour justifier des formes d'autarcie. Cette conception ne peut prévaloir dans une économie de marché, car grâce à la concurrence, il est possible d'acheter des services et des matériels moins chers et de meilleure qualité à l'extérieur. On peut d'ailleurs noter que le processus d'abandon des activités satellites a déjà démarré dans beaucoup de pays et qu'il devrait logiquement être mené à son terme à mesure que la réforme progresse.

Il n'est cependant pas sûr que le fait de vendre des emprises ferroviaires situées en centre-ville soit une initiative opportune, dans la mesure où en conservant un intérêt dans ces avoirs et dans la forme qu'ils peuvent prendre, les chemins de fer peuvent acquérir une participation et un pouvoir de décision dans des activités fortement demanderesse de transport. Un manque de sites appropriés dans les centres villes pour le fret est, par exemple, un handicap dans beaucoup de pays d'Europe de l'ouest.

3. LES STRATÉGIES

3.1. Mesures à prendre par les chemins de fer

Premièrement, des systèmes comptables qui s'appuient sur la transparence des coûts

La première des priorités est de mettre en place un système de comptabilité d'exploitation et analytique par activité qui s'appuie sur la transparence des coûts. Cette transparence des coûts est indispensable pour orienter les décisions : il ne s'agit pas de chercher pour les chemins de fer à croître de manière absolue, mais de se concentrer sur les marchés et segments de marché rentables, à l'image de toute entreprise immergée dans la concurrence. Ceci peut impliquer au contraire une réduction de taille.

Il est donc indispensable d'adapter les structures aux marchés de telle sorte que les recettes et les coûts puissent être rapportés aux différents marchés. La gestion par genre d'activité requiert la signature d'accords de service public par lesquels l'État s'engage à compenser financièrement l'opérateur pour les pertes qu'il subit sur les prestations de service public non profitables que les Gouvernements entendent maintenir.

Deuxièmement, des pratiques comparables à celles de toute entreprise commerciale

Les chemins de fer doivent s'aider eux-mêmes en adoptant une stratégie et des pratiques comparables à celles de toute entreprise commerciale. L'adoption d'une logique commerciale implique un changement majeur du processus de gestion. La mise en place d'une structure de direction décidée à mener à bien ces changements est essentielle : le pouvoir de restructurer l'organisation et de nommer ou révoquer le personnel doit être confié à une direction indépendante de toute pression politique. Ceci implique également que les nouvelles pratiques soient partagées par tout le personnel. Il est donc clair qu'il faut une stratégie innovante qui s'appuie sur la motivation du personnel et sur un style de management, certes adapté aux chemins de fer, mais qui soit hérité de celui des entreprises privées.

Troisièmement, se positionner sur les marchés rentables, comme la logistique

Les chemins de fer en Europe de l'Ouest et dans les PECO sont essentiellement tournés vers l'activité "passagers" et le "fret" est minoritaire, ceci veut dire que les marchés ne sont pas homogènes et qu'il existe différents segments potentiellement rentables. Les chemins de fer doivent chercher à accroître

leur pénétration sur ces segments de marchés et envisager, en matière de transport de fret, de développer une approche logistique. Ceci revient pour eux à se positionner sur les marchés porteurs.

Quatrièmement, favoriser les investissements dans les nouvelles technologies

Une des clefs de l'évolution des chemins de fer dépend de leur capacité à tirer parti des caractéristiques intrinsèques du produit ferroviaire dont notamment sa facilité à être automatisé. Tout à l'inverse de ce qui s'est produit, la technique ferroviaire est "technologiquement intensive" et est "*labour saving*". Sur ce point, la Table Ronde a estimé qu'il était vital pour les chemins de fer de s'engager dans les technologies nouvelles, dont celles relatives à l'automatisation. Le problème des sureffectifs que cela ne manquera pas de révéler doit être résolu en concertation avec les pouvoirs publics. En outre, il faudra investir dans l'acquisition et le fonctionnement des équipements nécessaires au calcul des coûts d'infrastructure et à une gestion non discriminatoire de la capacité des voies. Tous ces logiciels de gestion sont indispensables aux mutations, dans le sens d'une adaptation de la gestion aux règles du marché et, aucun chemin de fer ne devrait s'engager sur la voie des réformes s'il en est dépourvu.

3.2. Mesures à prendre par les pouvoirs publics

La Table Ronde a énuméré une série d'actions que les pouvoirs publics devraient entreprendre pour résoudre les problèmes posés par les chemins de fer à l'Est :

Premièrement, ouvrir l'infrastructure au libre accès selon ce qui est demandé par l'Union Européenne

Pour de nombreux experts, on a échoué en Europe occidentale à appliquer les engagements du Traité de Rome de libéralisation des transports dans le cas du transport ferroviaire. Une certaine conception de l'économie et des groupes d'intérêt ont porté certains pays à mettre les entreprises d'État, et notamment les chemins de fer, à l'abri des forces du marché. Aussi, en Europe de l'Est, on doit apprendre à partir des erreurs de l'Ouest, là où la politique passée en matière de chemins de fer ne peut servir d'exemple. Les tentatives de coordination de l'activité des différents modes y ont été très dispendieuses, puisque le niveau des subventions des chemins de fer à l'Ouest par passager transporté sont 15 à 20 fois supérieures à celui de l'Est de l'Europe, sans que la tendance des chemins de fer à perdre des marchés n'ait pu être endiguée. Aussi l'on pourrait retenir comme recommandation essentielle de la Table Ronde que l'infrastructure ferroviaire doit être soumise au libre accès pour le transport de fret, c'est-à-dire ouverte à de nouveaux opérateurs, ce qui laisse la voie libre aux vertus du modèle libéral de concurrence. La concurrence est en effet un facteur d'efficacité et d'adaptation aux exigences des marchés.

Deuxièmement, créer un cadre concurrentiel pour le marché des transports

Dans cette perspective, la première leçon à retenir est la nécessité d'encadrer le marché des transports et de laisser la plus complète autonomie aux entreprises. Les responsabilités et libertés de chacun des acteurs sur le marché des transports doivent être harmonisées pour constituer ce que les Anglais appellent un "*level playing field*". Si ceci est simple à énoncer, la mise en pratique s'avère complexe, car la libéralisation du marché des transports implique d'édicter des règles en matière de sécurité, d'environnement, d'accès au marché, de conditions sociales, de tarification, de fiscalité, etc. Il existe toutefois de multiples façons de mettre en vigueur ces principes et chaque pays peut trouver une voie appropriée.

L'un des autres objectifs d'une telle évolution est de mettre un terme à la capture, par les entreprises de chemins de fer, du pouvoir réglementaire, capture qui est le résultat de la proximité des entreprises ferroviaires avec les pouvoirs publics.

Troisièmement, favoriser les nouveaux entrants

Les différences d'approches nationales auront toutefois en commun de chercher, sur le marché des transports ferroviaires, à favoriser impérativement les nouveaux entrants et donc d'éviter des droits acquis pour les entreprises ferroviaires préexistantes. Le libre accès est essentiel et il ne doit pas être discriminatoire au bénéfice des entreprises établies. Des droits d'accès appropriés peuvent être obtenus aussi bien par la concurrence *pour* le marché que par la concurrence *dans* le marché. La concurrence pour une concession de service public pour des transports suburbains de voyageurs, avec l'octroi de subventions contractuelles, peut être une façon tout à fait acceptable d'ouvrir l'infrastructure à la concurrence. En d'autres termes, l'objectif de libre accès doit être entendu avec l'objectif d'une concurrence renforcée, dans la recherche de la meilleure solution.

Quatrièmement, rétrocéder aux entreprises le pouvoir de décision

Un tel modèle ne peut fonctionner que si les entreprises ont les mains libres en ce qui concerne leurs décisions stratégiques. Aussi, les pouvoirs publics doivent-ils rétrocéder aux managers des entreprises ferroviaires les pouvoirs de contrôle des décisions qu'ils détiennent encore, après que les besoins d'usage de la capacité ferroviaire aient été décidés et les besoins de service public (services régionaux et urbains ou suburbains) aient été identifiés. La liberté de gestion des entreprises est essentielle et celle-ci ne peut que s'appuyer sur la transparence des coûts et recettes et sur des liens directs entre les besoins des marchés et les prestations des entreprises. On retrouve ici un aspect plusieurs fois cité au cours de la Table Ronde et qui est la nécessité pour les entreprises ferroviaires d'avoir un système comptable normalisé, c'est-à-dire d'avoir un système qui permette de suivre la rentabilité des opérations sur chacun des marchés, selon le modèle d'une comptabilité analytique. En complément, la supervision par les pouvoirs publics des performances des chemins de fer est considérablement renforcée par une compatibilité précise, claire et transparente.

Cinquièmement, octroyer des concessions pour les services publics

Pour les marchés du transport où la notion de libre accès n'est pas réaliste, comme les transports locaux ou suburbains, l'octroi de concessions au bénéfice de l'opérateur qui fait la proposition économiquement la moins dispendieuse peut être recherchée. Dans la mesure où ils subventionneront ces services, les pouvoirs publics conserveront la capacité de décision en matière de fréquence des services, de prix, de desserte, etc., mais là également, de nouveaux entrants seront incités à venir sur ces marchés grâce aux procédures d'appel d'offre.

Sixièmement, régler les problèmes de passage aux frontières

En matière de transport de marchandises, les problèmes de passage des frontières apparaissent comme déterminants dans la mesure où, comme la Table Ronde l'a affirmé, cela n'a plus guère de sens de parler d'enjeux nationaux du fret, tant la dimension des échanges est internationale. Il faudra donc que les pouvoirs publics veillent fermement à promouvoir la concurrence transfrontalière et les accords de coopération entre entreprises existantes, dans la mesure où ces accords ne créent pas de barrières aux nouveaux entrants.

Septièmement, instituer un organe de surveillance

Les pouvoirs publics devront instituer un organe de surveillance dans chaque pays qui devra éviter les comportements anticoncurrentiels et renforcer le respect des lois en vigueur. L'indépendance d'un tel organe est essentielle pour donner confiance aux nouveaux entrants.

Huitièmement, ne pas négliger les préoccupations environnementales

Les préoccupations environnementales pèseront également d'un poids sans cesse plus lourd sur la politique européenne des transports. Ces préoccupations pourraient conduire à l'adoption de mesures destinées à susciter un développement du trafic des chemins de fer. Ces mesures pourront prendre la forme d'une réduction des droits d'accès à l'infrastructure pour les marchandises ou de la tarification de cet accès au seul coût marginal de court terme ainsi que prendre la forme d'aides aux transports urbains et régionaux de voyageurs. Toutefois, de telles pratiques ne devront pas minorer les ressources nécessaires au gestionnaire de l'infrastructure et ne devront s'appliquer qu'aux services qui font apparaître un véritable bénéfice environnemental et pas uniquement un bénéfice théorique.

Si les PECO et les pays de la CEI ne partagent pas tous pour l'instant le souci de sauvegarde de l'environnement dans les mêmes termes qu'au sein de l'Union Européenne, ils y viendront, même s'il leur est notamment particulièrement difficile de corriger le comportement de leurs entreprises publiques dans ce domaine.

Neuvièmement, adopter un plan, financé par les États, pour les sureffectifs

Enfin, l'une des dimensions les plus difficiles des changements à opérer concerne la question des sureffectifs des entreprises ferroviaires établies. Ce problème ne peut être laissé aux mains des compagnies ferroviaires seules. Il est indispensable que ce problème soit résolu, même si la main-d'oeuvre dans les PECO a pour l'instant un coût unitaire faible. Les économies qui peuvent être réalisées par un ajustement des effectifs sont de l'ordre de 4 à 5 milliards d'euros par an pour l'ensemble des PECO, soit de quoi financer des investissements majeurs en l'espace de cinq ans. Pour que ce problème trouve une solution satisfaisante, il faut que les pouvoirs publics participent à l'élaboration et au financement de programmes de mise à la retraite anticipée, de formation, de mise à niveau, d'indemnisation, etc., tout en veillant à attirer et conserver les managers de qualité, notamment dans tout domaine nécessaire au nouveau climat créé au sein des entreprises ferroviaires. Des exemples issus d'Amérique Latine furent cités au cours de la Table Ronde : les effectifs y ont été généralement réduits de 50 pour cent, tout en prenant garde à attirer du personnel de qualité dans les domaines de compétences nouvelles. Les salaires doivent pouvoir reconnaître le mérite individuel et, d'une manière générale, il importe de définir tout d'abord un plan d'indemnisation pour les départs forcés et chaque entreprise doit décider ensuite quels sont les salariés qu'elle conserve. Le plan d'indemnisation doit alors être appliqué aux salariés en sureffectifs.

**CONCLUSIONS DE LA TABLE RONDE 121:
"LA GESTION DES CHOIX DES DEPLACEMENTS DOMICILE/TRAVAIL DU
PERSONNEL AU NIVEAU DES ENTREPRISES"**

La CEMT a organisé les 29 et 30 novembre 2001 à Paris sa 121ème Table Ronde d'économie des transports sur le thème de "La gestion des choix de déplacement domicile-travail du personnel au niveau des entreprises". Cette Table Ronde a été présidée par C. Raux (F) et elle a été introduite par des rapports de MM. M. Herry, H. Knoflacher et R. Thaler (A), T. Rye (UK), D. Shoup (USA) et J. Whitelegg (UK).

Les principales conclusions de la Table Ronde sont présentées ci-après.

**1. LE STATIONNEMENT DES NAVETTEURS, UNE VARIABLE D'ACTION
STRATEGIQUE**

1.1. Le "Cash out"

En matière de taux de possession de la voiture particulière, progressivement le reste du monde rattrape les États-Unis. La tendance mondiale est à l'augmentation du nombre de voitures particulières et l'on peut penser que ce qui se passe aux États-Unis préfigure ce qui interviendra dans de nombreuses régions du globe.

Précisément, aux États-Unis, plus de 90 pour cent des navetteurs utilisent leur voiture pour se rendre au travail et le parking sur leur lieu de travail leur est offert dans la plupart des cas. Au contraire, si l'on n'utilise pas la voiture particulière, aucun avantage n'est accordé aux salariés. Dans un pareil cas de figure, le stationnement payé par l'employeur apparaît être une force irrésistible et difficile à vaincre ; il s'agit d'une forte incitation à l'usage de la voiture. En effet, l'on bénéficie de plus d'avantages si l'on utilise sa voiture. Il est avéré en revanche qu'en règle générale plus le stationnement est cher, plus il y a recours aux modes alternatifs à la voiture particulière.

L'idée qui a dominé les débats de la Table Ronde est qu'en matière de stationnement, dans le contexte des États-Unis, il fallait offrir le choix entre un stationnement gratuit et l'attribution d'une somme équivalente. Avec un tel système, il n'y a alors pas plus d'avantages à utiliser sa voiture particulière qu'à acheter une carte d'abonnement aux transports publics. Le fait de verser un équivalent en espèces au salarié qui n'utilise pas la place gratuite apparaît très facile à gérer et à mettre en place. En outre, il s'y ajoute le fait que de telles dispositions sont équitables, puisque tout le monde est traité de la même façon. A l'inverse, le stationnement gratuit rend imperceptible l'un des éléments le plus important du coût d'usage d'une voiture particulière, à savoir le stationnement.

La question de l'équité amène à dire que le fait d'offrir gratuitement le stationnement favorise les catégories motorisées de la population à hauts revenus, ce qui dans le cas des États-Unis correspond aux hommes de race blanche. Octroyer une indemnité en cas de non-utilisation de place de stationnement revient à introduire une forme d'équité, puisque tout le monde est traité de la même manière. Par ailleurs, dans les cas où cette indemnité est taxée, elle génère un surcroît de ressources fiscales qui peuvent être utilisées pour développer l'offre de transport public. Il y a donc création de ressources fiscales par une mesure qui réintroduit de l'équité.

Dans l'état actuel, le stationnement est gratuit et défiscalisé aux États-Unis ; un tel avantage pourrait n'être maintenu que si une somme équivalente à cet avantage est octroyée à ceux qui n'utilisent pas leur voiture particulière, soit l'introduction du "Cash out". Les dépenses engagées par les entreprises pour monnayer la non-utilisation d'une place de stationnement seraient couvertes par les économies engendrées par la réduction de taille des parcs de stationnement nécessaires aux entreprises et qu'elles louent très

souvent à cette fin. Telles sont les grandes lignes de la transformation de la loi qui est envisagée aux États-Unis et déjà appliquée en Californie.

Le fait d'introduire le "*Cash out*", c'est-à-dire de monnayer le renoncement à une place de parking gratuite, rend visible le coût d'opportunité du parking. Ceci ne peut que sensibiliser les salariés. En outre, le marché, lorsqu'il n'est pas orienté, produit des discriminations : le stationnement sans contrepartie favorise certaines populations. Le stationnement gratuit est très généreux et revient à accorder un bonus à ceux qui ne partagent pas les préoccupations environnementales et qui disposent déjà d'avantages en matière de revenu.

Le seuil de basculement des salariés, dans le sens de l'utilisation des modes favorables à l'environnement, peut être matérialisé par le "*Cash out*", même s'il est clair que certains préfèrent la voiture de toute façon. Plus de 20 pour cent des usagers de la voiture particulière ont décidé toutefois de monnayer la place gratuite aux États-Unis là où le "*Cash out*" a été appliqué. Ce qui est important, c'est de donner le choix.

Le "*Cash out*" peut s'avérer particulièrement adapté dans un contexte de changement de situation des salariés (déménagement, changement de travail, etc.). Dans une telle éventualité, les salariés peuvent intégrer dans leurs schémas de transport le fait que le renoncement à la voiture particulière est assorti de l'octroi d'une indemnité et choisir leur lieu de résidence ou de travail en conséquence.

Il y a certes toujours, comme obstacle au "*Cash out*", la méconnaissance des coûts du stationnement par les entreprises qui voient ce facteur noyé dans la masse des frais généraux et qui ont donc des difficultés à estimer le prix de revient exact du stationnement lorsqu'il est offert. Néanmoins, l'important est de se rapprocher du prix du marché pour la zone considérée et les entreprises peuvent avoir des éléments rationnels d'information.

1.2. Les conditions requises pour le "*Cash out*"

Un certain nombre de conditions sont à réunir pour que la politique du "*Cash out*" fonctionne. S'agissant d'une modification de la loi et des procédures fiscales, ces dernières doivent être connues des entreprises et des particuliers. En outre, afin de réintroduire véritablement de l'équité, ces mesures doivent être appliquées identiquement, quel que soit le niveau atteint par les salariés et employés dans la hiérarchie de l'entreprise. Il ne faut pas non plus que certains encaissent les sommes prévues dans le schéma de "*Cash out*" en déclarant renoncer à utiliser leur voiture et utilisent quand même leur voiture tout en allant stationner ailleurs. D'où la nécessité d'une déclaration sur l'honneur de renoncement à la voiture particulière. Il est en outre indispensable que ces mesures fassent l'objet d'un débat au sein de l'entreprise, car la manière dont les salariés les perçoivent conditionne les possibilités de réussite. Il faut inciter les salariés à réfléchir à propos de ce qu'ils font. Enfin, il importe que des dispositions physiques d'accompagnement, comme la possibilité d'offrir un emplacement de parking pour les vélos, soient mises en œuvre.

La possibilité pour un tel schéma d'être rentable suppose que des places de parking, coûteuses pour l'entreprise, seront rendues inutiles. Afin d'accroître l'efficacité du "*Cash out*", celui-ci doit s'appliquer, non seulement aux places louées par les entreprises, mais aussi à celles détenues en propre par les entreprises. Qu'advient-il de ces places de stationnement ?

- A court terme, des places de stationnement seront libérées pour d'autres usagers. Elles pourront être utilisées pour des usages de loisirs ou de shopping. Le fait d'avoir moins de navetteurs fera chuter la circulation en heure de pointe au bénéfice d'autres usagers en heure creuse. Dans les zones où le stationnement est payant, cela générera des ressources, soit pour les entreprises, soit pour les municipalités.

- A long terme, moins de places de stationnement seront prévues dans les schémas d'occupation des sols, ce qui réduira d'office le nombre de navetteurs utilisant leur voiture et ce qui sera source d'économies pour les entreprises.

Il est indispensable que la réglementation et le changement du cadre fiscal, sur lequel repose le "*Cash out*", aillent dans la même direction pour se renforcer mutuellement et contrer les tendances défavorables à l'environnement. L'instauration d'un tel système ne saurait résulter d'une action pas à pas de chaque entreprise mais doit s'appuyer sur une modification du cadre réglementaire et fiscal. Cette modification implique que le stationnement gratuit et exonéré fiscalement soit obtenu en contrepartie d'une renonciation par l'employé à l'équivalent monétaire du prix du marché du stationnement.

1.3. Pour une politique du stationnement à partir du "*Cash out*"

Un élargissement de la pratique du "*Cash out*" est à envisager. En effet, le stationnement sur le lieu de travail ne constitue qu'un élément d'une politique globale de stationnement qui doit intéresser tous les lieux de parking. Il serait ainsi hautement souhaitable que les autorités municipales imposent partout un prix de stationnement égal à la valeur marchande de la place de parking considérée. Par exemple :

- Le stationnement aux abords des centres commerciaux devrait refléter la valeur marchande des emplacements sur la voirie et il faudrait encourager le recours aux transports publics en offrant quelque chose à leurs usagers, comme le remboursement du ticket de transport public. Il s'agissait d'une pratique courante dans les années cinquante, tombée en désuétude, alors que maintenant, les commerçants remboursent le parking de la voiture.
- Ceux qui utilisent une bicyclette pour se rendre au travail devraient recevoir un subventionnement au moins aussi élevé que ceux qui utilisent leur voiture. Il s'agirait d'un changement en profondeur qui amorcerait des attitudes radicalement différentes.

Le stationnement sur le lieu de travail a un prix très élevé qui n'est pas reflété par le marché tant qu'il n'y a pas renonciation à une somme d'argent en échange de cette possibilité de stationner gratuitement, c'est-à-dire une politique de "*Cash out*". C'est en zone dense que le stationnement a le plus de valeur. C'est également dans ces zones que la desserte en transport public est de qualité. Ceci revient à dire que le "*Cash out*" induira des modifications de comportement là où cela est le plus opportun, c'est-à-dire dans les zones qui cumulent les problèmes de transport et d'environnement.

On peut cependant douter de l'efficacité d'une telle mesure lorsque des messages très forts qui encouragent le recours à la voiture particulière sont envoyés en même temps à destination de son usager. Il peut s'agir de la non-couverture des coûts environnementaux, de la qualité insuffisante des transports publics et des pertes de temps qu'ils induisent, de leur insécurité, des investissements massifs dans les infrastructures routières et autoroutières. Il est clair que dans cette perspective, bénéficier d'une indemnité ne suffit pas pour influencer définitivement les comportements. Toutefois, on peut considérer qu'il s'agit d'une mesure de la panoplie entre les mains des pouvoirs publics. Cette mesure révèle le coût caché de l'utilisation de la voiture particulière. C'est un pas dans la bonne direction et cela rapproche de l'objectif. Il n'est pas non plus nécessaire d'investir massivement dans les transports publics en contrepartie, car bien souvent, les salariés en empochant leur indemnité utilisent la solution du covoiturage au moins autant que le recours accru aux transports publics.

On peut noter que le changement le plus simple consisterait à faire payer ou taxer le stationnement mais, toutefois, cela n'offrirait pas au salarié une valeur marchande équitable pour avoir recours à un autre mode de transport. On perdrait alors le caractère incitatif fort de la perception du "*Cash out*" en cas de renoncement à un parking gratuit et exonéré fiscalement. Il s'agit d'une différence subtile mais essentielle. En outre, faire payer le stationnement serait difficile à faire passer politiquement et, à cet égard, le "*Cash*

out” n’est qu’un palliatif d’un dysfonctionnement généralisé lié à la gratuité du stationnement, mais ce palliatif a le mérite d’être acceptable politiquement.

L’on peut donc dire que des indemnités en échange du renoncement à une place de stationnement gratuite et exonérée, soit le “*Cash out*”, peuvent faire partie de mesures de politique des transports et qu’elles sont à même de changer les mentalités même si de telles mesures sont insuffisantes par elles-mêmes. Il ne s’agit que d’un petit pas sans doute, mais le “*Cash out*” a l’avantage d’être acceptable par tous. Il y a néanmoins lieu d’envisager une optimisation sur une région entre différents employeurs des mesures liées à la politique de stationnement des entreprises, de telle sorte que les mesures adoptées par l’une d’entre elles ne soient pas annulées par les choix d’autres employeurs. Ceci renvoie à la capacité organisationnelle des entreprises sur une zone d’activité (qui inclue les écoles, les hôpitaux, les administrations, etc.) pour faire en sorte que, si la question du stationnement n’est pas l’unique instrument, elle soit néanmoins intégrée dans une stratégie globale.

2. LES POLITIQUES D’ENTREPRISES

2.1. Des possibilités de changement

Lorsque l’on examine le comportement des salariés en matière de pratiques de déplacements domicile-travail, généralement la règle des 60/20/20 s’applique :

- 60 pour cent des salariés sont prêts à modifier leur comportement et sont sensibles aux arguments écologiques sans trop savoir comment procéder. Ils sont favorables aux pistes cyclables et à de meilleurs services de transport public. On peut dire que leur point de vue diffère notablement de ce que les hommes politiques pensent : contrairement à ces derniers, ils sont favorables au changement.
- 20 pour cent des salariés ont déjà des pratiques de déplacement favorables à l’environnement et le problème est d’augmenter ce pourcentage.
- 20 pour cent apprécient la voiture et ne sont absolument pas disposés à changer leur pratique de déplacement.

Il importe de reconnaître que le transport renvoie aux images que chacun a dans sa tête quant aux qualités et avantages de chaque mode. Il s’agit de changer des comportements qui ont des racines à la fois dans le rationnel et l’irrationnel, dans le conscient et l’inconscient. Dans cette perspective les croyances et l’apprentissage jouent un rôle essentiel, de même que la démocratie participative. Forte de ce constat, la CEMT peut avoir un rôle de l’ordre d’une mission éducative en faisant partager le message selon lequel la majorité des individus est prête à changer de pratiques de mobilité et que souvent, les hommes politiques ont une fausse conception des attentes des citoyens à cet égard.

2.2. Les plans de transport des entreprises

Précisément, les plans et schémas de transport des entreprises sont une façon de poser démocratiquement les problèmes et d’envisager des solutions non moins démocratiques. A la base de ces plans de transport élaborés par les entreprises, se trouve le constat que le personnel est démotivé par des conditions de transport difficiles, les salariés subissant des pertes de temps dans des embouteillages et souffrant des difficultés de parking ou des faiblesses de l’offre de transport. Dans ce contexte, lorsque l’entreprise veut croître, elle est obligée d’examiner dans le détail le problème de ses transports d’accès. L’on peut faire remarquer que les plans de transport sont d’autant plus nécessaires que l’entreprise est située loin des nœuds de communication en transport public, mais qu’une telle implantation les rend

difficile à réaliser. Une action durable peut dans ce contexte porter ses fruits en sensibilisant les décideurs aux critères de transport lors du choix d'une implantation.

Parmi des leviers d'action importants, on compte tout ce qui agit sur les motivations de choix du personnel, comme l'information. Sont compris également l'action au niveau du choix de la flotte de véhicules possédés en propre par l'entreprise, la gestion des voyages d'affaires du personnel, la qualité de desserte en transport public, etc. Dans certains cas, des schémas de covoiturage, des pistes cyclables et une meilleure desserte en transport public, avec l'accord des municipalités, sont mis en place. La plupart des plans de transport des entreprises sont cependant basiques et se contentent de porter à la connaissance des salariés des informations sur les offres alternatives et de favoriser le covoiturage. Ils arrivent à une réduction de 5 pour cent des kilomètres effectués en voiture. En combinant des mesures incitatives, comme la réduction du prix d'un abonnement aux transports collectifs, et des mesures dissuasives, comme la tarification du parking en voiture particulière, on peut arriver à une réduction de 15 pour cent des kilomètres en voiture particulière.

Le succès de la mise en œuvre d'un tel arsenal de mesures ne saurait être le fruit du hasard. Il ne peut, au contraire, que résulter d'une concertation et d'entretiens approfondis entre le personnel, ses représentants que sont les syndicats et des *mobility manager* ; ces derniers étant des spécialistes des transports. Il faut en effet envisager la désignation d'experts des transports c'est-à-dire de "*mobility manager*", qui sont, soit directement recrutés par les entreprises, soit mis en place par les pouvoirs publics et consultés par les entreprises. Ils ont pour fonction d'aider à l'élaboration de plans de transport et d'assurer le suivi de leur réalisation. Le processus que les *mobility manager* amorcent pour la réalisation de plans de déplacements doit être démocratique. Il vise à évaluer les besoins de salariés et à rechercher les solutions. Il importe de constater, ainsi qu'il a été souligné dans la première partie de cette synthèse, que ces plans de mobilité ne coûtent rien aux entreprises, car en réduisant l'usage de la voiture particulière, ils permettent de faire des économies substantielles sur les places de parking gratuites et que, par ailleurs, ils renforcent l'image de l'entreprise pour en faire une unité citoyenne soucieuse de son impact sur l'environnement. Ceci permet d'attirer et de conserver du personnel de qualité tout en maintenant la motivation du personnel en place.

Dans tous les cas, la réussite est conditionnée par le caractère démocratique des processus et l'implication, dans cette perspective, de toute la hiérarchie de l'entreprise. Il faut notamment convaincre les syndicats qui se battent souvent pour obtenir le stationnement pour tous. A un autre niveau, un *blanc-seing* doit être donné par les cadres dirigeants qui, de plus, ne doivent pas être en dehors des schémas proposés. Par ailleurs, un suivi très rigoureux et durable de la mise en œuvre des plans de déplacements s'impose.

Il importe d'observer qu'il n'y a pas de plan de transport miracle transposable à toutes les entreprises. Il est en effet difficile d'élaborer un plan de transport pour une entreprise, tant que l'on n'a pas mené une analyse approfondie des besoins du personnel de l'entreprise considérée. Chaque entreprise est un cas immergé dans son contexte, contexte qui est grandement dépendant de la fonction de l'entreprise. On ne peut ainsi comparer facilement un hôpital et une unité de fabrication de produits industriels. Les plans de transport sont en effet diversifiés, même s'ils peuvent présenter des similarités sur une même zone où des solutions communes ou interdépendantes doivent être recherchées. Il s'agit précisément du rôle des coordonateurs de mobilité qui, en plus de l'action des *mobility manager* au sein des entreprises, assurent qu'un optimum est obtenu au niveau des déplacements des entreprises d'une zone ou région. L'action des *mobility manager* doit en effet être renforcée par celle des coordonateurs de mobilité qui peuvent, dans les faits, s'avérer indispensables pour mettre en synergie les différentes volontés régionales et veiller à ce que les décisions des entreprises ne se contrarient pas mutuellement.

Pour promouvoir les plans de transport auprès des entreprises, il est souhaitable d'insister sur les gains financiers réalisables. Par exemple, l'on doit prendre en compte l'incidence positive sur la productivité du personnel qui voit une solution être apportée à ses problèmes de transport, ou encore l'image de marque positive pour l'entreprise de ce processus démocratique, processus qui prend en compte l'environnement de l'entreprise. Il est possible que toutes les entreprises ne soient pas intéressées par une démarche de réduction des émissions de CO2 mais, pour ces entreprises, les coordonateurs de mobilité, investis d'une mission d'intérêt général, peuvent faire ressortir des gains financiers substantiels pour les unités qui souscrivent à des plans de mobilité.

Il faut sans doute actionner plusieurs leviers pour contrecarrer l'usage de la voiture particulière et l'image de réussite sociale qu'elle véhicule. L'exemple du succès des voies réservées au covoiturage montre que l'on peut aussi agir à l'intérieur du mode routier. Mais, obtenir un infléchissement des comportements, nécessite que l'on agisse en profondeur sur les mentalités, voire par des mesures fortes. Ainsi, en Suisse, on définit des seuils de desserte en voiture particulière par entreprise et, si ce seuil est dépassé, les entreprises sont mises à l'amende. Une autre possibilité est de faire en sorte que les critères d'octroi de places de stationnement dépendent de la capacité des infrastructures aux abords des implantations des entreprises.

Pour conclure, ce qu'il faut dans tous les cas, au niveau de l'entreprise, c'est se fixer un objectif précis qui est, non seulement d'améliorer le transport des salariés, mais aussi et surtout de réduire l'impact environnemental des trajets des employés de l'entreprise. Ce n'est pas tant le contenu des plans de déplacement qui est important que leurs objectifs. Les plans de transport permettent d'engager la réflexion en forçant les gens à discuter de leur mobilité. Ils peuvent également contribuer au changement des comportements individuels en faisant prendre conscience à chaque citoyen de la pollution qu'il engendre personnellement. Il reste aux pouvoirs publics à offrir un cadre d'action adéquat.

3. LE CADRE POLITIQUE

La Table Ronde a commencé ses réflexions en prenant l'exemple des nouveaux pays membres de la CEMT. Dans les ex-pays socialistes, le transport des salariés était organisé par les conglomerats industriels qui les employaient. Avec la transition, la hausse des revenus a favorisé l'acquisition de voitures particulières en même temps qu'il est devenu très fréquent que les entreprises fournissent des voitures à leurs cadres, même ceux de niveau intermédiaire. Dans le même temps, les institutions financières internationales ont préconisé l'arrêt des subventions aux transports publics et l'alignement des tarifs sur les coûts. Sans parvenir à une couverture complète des coûts par les recettes, les tarifs de transport public ont beaucoup augmenté tandis que la clientèle se raréfiait, la part du transport public dans les déplacements urbains passant de 90 pour cent à 50 pour cent dans certains pays.

Il reste néanmoins des zones économiques spéciales où les autorités publiques locales et les responsables des transports organisent la desserte de ces zones par des bus à partir de subventions privées et publiques. Par ailleurs, une nouvelle approche voit le jour où un nombre maximum d'emplacements de parking est mis à disposition dans certaines parties des villes les plus importantes.

On peut retenir de l'exemple des PECO, qu'avec la montée de la motorisation, il est très difficile d'organiser les schémas de mobilité des salariés. Il s'agit là d'une tendance lourde qui mobilise nécessairement, pour être contrecarrée, plusieurs leviers de l'action publique.

3.1. Une action par la sensibilisation

Les faits obligent à dire que l'on a **peu d'exemples de succès** avérés des plans de transport des entreprises, dans la mesure où les entreprises privées n'ont pas nécessairement la compétence requise en transport pour organiser des schémas de déplacement de leurs salariés.

Compte tenu de la complexité des problèmes à résoudre et des spécificités de chaque entreprise, la Table Ronde a estimé qu'il revenait aux pouvoirs publics de recommander le recrutement de *mobility manager* au sein des entreprises, ou la consultation de tels spécialistes, et qu'il appartenait également aux pouvoirs publics de fournir des **lignes directrices informatives** sur ce que l'on peut attendre de plans de transport élaborés avec beaucoup d'attention.

Ce point met en évidence le rôle crucial que peuvent jouer les *mobility manager* qui peuvent agir, soit au sein des entreprises, soit au niveau d'une zone particulière d'aménagement, sous l'égide de coordonnateurs de mobilité. Les pouvoirs publics doivent en effet donner l'exemple en créant, en complément, des postes de coordonnateurs de mobilité au sein des administrations publiques. Pour avoir les structures adéquates et traduire les succès à l'échelle de régions, il peut être judicieux de mettre en place des centres consultatifs régionaux destinés à informer et aider les entreprises, et à mettre en concordance la traduction locale des politiques nationales d'environnement et d'aménagement du territoire. Une imbrication étroite de ces politiques est en effet indispensable.

On peut donc retenir que l'information joue un rôle essentiel et qu'il est de la responsabilité des pouvoirs publics d'élaborer des **guides méthodologiques** et de fournir aux entreprises des interlocuteurs dans la sphère publique sensibilisés à ces questions.

Il est nécessaire d'avoir des plans de transport non seulement pour les nouvelles entreprises, mais également pour celles qui existent déjà. Ceci peut se faire par une sensibilisation très forte à l'objectif de réduire les nuisances environnementales qui est au cœur des plans de transport. Il y a un besoin d'amorcer **une démarche d'ensemble**, qui ne peut être obtenue que par la mobilisation autour d'objectifs concrets et que par des **campagnes d'information**. Une **action douce par la sensibilisation** peut provoquer une démarche volontaire des entreprises, si cette démarche s'inscrit dans un cadre global.

Il importe de dire que les plans de transport sont viables financièrement pour les entreprises et contribuent grandement à la réduction des émissions de CO₂. Ce dernier aspect peut motiver un soutien des pouvoirs publics locaux et nationaux même si des engagements financiers importants de la part de ces derniers ne sont pas nécessaires. Certains leviers financiers peuvent cependant être utilisés, comme de faire de l'existence d'un plan de déplacements la condition **pour l'accès à des subventions**, mais les experts de la Table Ronde ont surtout souligné qu'il y a un déficit d'information sur l'effet de serre des émissions polluantes dues aux transports, déficit qu'il y a lieu de combler progressivement mais résolument. Dans cette perspective, les médias doivent pleinement jouer leur rôle. Dans ce sens, des **expériences-pilotes**, une **communication** autour de ces expériences et une **éducation** à partir de campagnes d'information, font partie de l'action indispensable des pouvoirs publics.

3.2 La mise en synergie des initiatives locales qui intéressent le financement

Le rôle que les pouvoirs publics peuvent jouer ne s'arrête pas à l'explicitation des objectifs. Ils doivent également favoriser **les partenariats** avec, par exemple, les autorités organisatrices des transports sur la région en question. Au niveau régional, un obstacle fréquemment rencontré est en effet la difficulté à mettre en place une offre de transport public, de bus par exemple, renforcée. Tel est le cas lorsque les services sont purement commerciaux et que le seul critère de rentabilité financière guide les opérateurs de transport public. Dans une telle situation, l'entreprise qui souhaite voir sa desserte améliorée risque de

devoir mobiliser des ressources pécuniaires importantes. Mais, le cas le plus souvent rencontré est celui de municipalités qui gèrent le réseau de transport public et avec lesquelles un dialogue intelligent permet de renforcer les services ou de veiller à un système de billetterie intégré entre, par exemple, les trains et les bus.

Dans l'élaboration de plans de transports complets, il y a lieu de ne pas mettre à l'écart, de tels plans, les salariés qui ont leur lieu de résidence dans des régions éloignées du cœur du site industriel. Les plans de déplacement doivent concerner les **zones rurales**. Cela peut impliquer un dialogue avec les responsables de la desserte ferroviaire de ces zones éloignées. Il en résulte que toute opération, menée par les pouvoirs publics, de **régionalisation de l'organisation des transports par chemin de fer**, contient des germes de succès en matière de plans de transports organisés par les entreprises.

Il s'ensuit que dans les évolutions qui viennent d'être citées, il importe que les pouvoirs publics rendent **transparents les circuits de financement** des transports publics pour que les entreprises sentent qu'il est à portée de leur main d'intervenir sur ces circuits de financement et d'orienter les services offerts par les entreprises publiques de transport. Cette amélioration des services permet d'envisager une réduction de l'usage de la voiture particulière et a donc des implications en ce qui concerne le stationnement.

3.3. La politique de stationnement comme variable déterminante

Tout immeuble doit fournir des places de stationnement, mais il importe de mettre une limite aux places offertes, tout au moins pour les immeubles bien desservis par les transports collectifs. La structure physique doit envoyer les bons signaux aux salariés. Il devrait y avoir un lien inversement proportionnel entre le nombre et la qualité des déplacements qui peuvent être effectués en transport public et la quantité de places de parking offertes. En plus, il faut des normes régionales communes pour éviter que les villes se concurrencent entre elles. Ceci risquerait de fausser les implantations d'entreprises dans le cas où chaque ville chercherait à attirer le maximum d'entreprises et se montrerait moins exigeante pour ce qui est des mesures en faveur de la limitation du stationnement.

La **politique de stationnement** dépend des autorités locales et, si celles-ci n'ont pas une législation nationale pour les soutenir, elles auront beaucoup de mal à imposer des mesures de stationnement peu populaires. Il ne faut pas oublier, en outre, que les municipalités sont soumises aux pressions des entreprises désireuses de s'installer sur leur territoire. Un cadre global pour le stationnement peut donc être le rempart à des exigences excessives de la part des entreprises.

Du fait de la fiscalité élevée en Europe, la politique du stationnement constitue un levier majeur d'intervention des pouvoirs publics, sans doute beaucoup plus efficace qu'aux États-Unis. L'on peut ainsi obtenir beaucoup en taxant les emplacements de parking mis en place par les entreprises ou en prévoyant, - - comme cela est envisagé aux États-Unis --, que le stationnement serait gratuit et exonéré fiscalement que si une contrepartie financière est octroyée à ceux qui ne sollicitent pas de place de parking. Précisément, un tel changement doit être conforté par un cadre fiscal adapté.

3.4. Le rôle stratégique de la fiscalité

La **fiscalité** joue dans la perspective d'ensemble un rôle essentiel en ce qu'elle vient apporter une touche déterminante dans la mise en conformité des différents messages envoyés aux entreprises et aux salariés. Il faut, par exemple, que :

- la mise à disposition gratuite aux salariés de tickets de transport public ne soit pas taxée ;
- aucune exemption fiscale ne soit accordée pour les véhicules de société ;

- les frais de déplacement en transport public soient déductibles fiscalement ;
- soient supprimées les règles de certains pays prévoyant un montant maximum susceptible d'être perçu pour le stationnement ;
- soient imposées fiscalement les dépenses consacrées par les employeurs pour faciliter le stationnement en voiture particulière ;
- l'on vise à supprimer toute déduction fiscale pour les frais d'utilisation de la voiture particulière pour le travail.

En Europe, il est nécessaire d'envisager des mesures contraignantes, du domaine du cadre réglementaire macro-économique, et d'autres de nature incitative, de l'ordre de la micro-économie. La fiscalité peut faire partie de cet ensemble. Elle doit s'inscrire dans un cadre au niveau national car :

- agir entreprise par entreprise est très long et coûteux. Il vaut mieux un cadre fiscal commun bien établi ;
- avec un cadre bien défini, il est plus facile de convaincre le personnel des entreprises et administrations ;
- il faut mettre en cohérence les plans de déplacement de toutes les entreprises d'une même zone et ne pas avoir simplement leur juxtaposition, juxtaposition qui ne manquerait pas de laisser apparaître des incohérences. La fiscalité peut être un élément-clé d'un cadre global qui aille dans ce sens.

3.5. Un cadre de régulation globale

D'une manière générale, il n'a pas semblé aux experts de la Table Ronde qu'il fallait rendre obligatoire l'élaboration de plans de déplacement des salariés par les entreprises, mais qu'il fallait plutôt mettre en place un environnement réglementaire adapté. Ce **cadre de régulation globale** récapitule les éléments exposés jusqu'à présent dans cette synthèse des discussions de la Table Ronde, à savoir :

- un changement de la législation de façon à promouvoir la mise en place de plans de déplacements ;
- une mise à plat du système fiscal en ce qui concerne la mobilité. Le système fiscal ne doit en effet plus favoriser l'usage de la voiture particulière au détriment des transports publics ;
- une amélioration des transports publics, du vélo et des modes alternatifs ;
- un abaissement du nombre de stationnement que les entreprises sont habilitées à construire lors de leur implantation. Le mieux est de prévoir une limite maximum.

Il faut ainsi situer les plans de déplacement des entreprises dans un **cadre coordonné**, établi par les pouvoirs publics, afin que tous les plans soient orientés vers les mêmes objectifs. Il appartient aux pouvoirs publics de bien expliciter ces objectifs. L'échec de la généralisation des plans de déplacements aux États-Unis s'explique par le fait qu'ils n'avaient pas d'objectifs définis, susceptibles d'intéresser les entreprises.

Il s'agit aussi d'inscrire la liberté de chaque entreprise dans un **contexte de responsabilité** : les entreprises doivent contribuer à résoudre les problèmes que leur activité soulève, mais ceci doit se faire

dans une perspective d'ensemble de telle sorte que les différentes actions ne soient pas isolées ou contradictoires.

Les autorités publiques doivent donner l'exemple et elles peuvent dans cette optique imposer des plans de transport aux administrations centrales et locales ainsi qu'aux aéroports par exemple.

L'incitation et la complémentarité sont davantage les maîtres mots qui doivent orienter les pouvoirs publics plutôt que l'obligation stricto sensu. Dans ce contexte néanmoins, **un toilettage** de différents aspects de la réglementation peut s'avérer indispensable. Le but est de mettre en concordance la réglementation ayant trait, par exemple, à l'organisation régionales des transports, à leur subventionnement, à leur tarification, à la billettique, à la localisation des bâtiments publics, à l'aménagement de la voirie et des espaces (provisions de parkings). Le tout vise à éliminer les entraves de quelque nature qu'elles soient.

Des amendements à la réglementation sont ainsi à prévoir en synergie avec la nécessité impérative, mentionnée dans les lignes qui précèdent, de mettre la fiscalité en concordance.

Certains experts de la Table Ronde ont fait part de leurs doutes quant à la possibilité d'agir à la marge face à un système de transport qui a été jusqu'à présent très favorable à la voiture particulière pour laquelle, par exemple, l'on n'est pas parvenu ne serait-ce qu'à l'internalisation des coûts environnementaux. Il a été suggéré en réponse qu'il est très difficile d'agir sur le cadre macro-économique là où le mécontentement de la population peut faire échec à des mesures radicales. Le mieux est vraisemblablement de mettre en synergie **différents instruments qui mutuellement vont se renforcer** et embrasser les nécessités de changements dans toutes leurs dimensions.

Ceci suppose qu'à l'échelon local, au-delà de l'incitation et de la coordination, l'on rassemble dans une même **unité d'action** les différents volets des décisions publiques, qu'elles ressortent des Ministères de l'Environnement, des Transports, de l'Énergie, de l'Aménagement du Territoire, de la Santé, de l'Éducation, de la Construction, de la Politique Industrielle, etc.

En définitive, un besoin **de mise en perspective des différents leviers de l'action publique** se fait ressentir. Ce besoin touche les domaines de la fiscalité, de l'espace bâti, de l'autonomie des régions dans l'aménagement du territoire, des implantations industrielles, du subventionnement des transports, de leur tarification, de l'information, etc. Il peut ainsi s'avérer indispensable de veiller à ce que tous ces leviers émettent des **signaux qui aillent dans le même sens**.

4. CONCLUSIONS

Les plans de mobilité des entreprises ont pour toile de fond des objectifs environnementaux et la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Cet objectif est central et doit être mis en avant. Ceci interpelle directement les pouvoirs publics : il leur revient de susciter un débat et une prise de conscience autour de l'importance de la sauvegarde de l'environnement à tous les niveaux où cela est possible.

La création d'incitations et la motivation des entreprises et des particuliers sont à la base du travail que les pouvoirs publics doivent entreprendre. Pour que ces incitations ne restent pas lettre morte, il incombe aux pouvoirs publics d'amender les réglementations qui ont une incidence sur les transports pour les rendre efficaces dans la perspective de plans de mobilité des entreprises et d'actions favorables à l'environnement. Il a semblé dans ce sens que le cadre fiscal devait recevoir une attention particulière. Tout ce qui dans l'état actuel favorise la mobilité en voiture particulière doit être combattu au profit d'une autre forme de mobilité.

Il existe des différences culturelles entre pays qui font que s'il peut suffire aux États-Unis de transformer le cadre fiscal ayant trait au parking, en Europe le parking n'est qu'un élément d'une stratégie globale.

L'ensemble fait partie de la problématique qui rend plus valorisant d'utiliser les transports publics que la voiture. Il y a là un changement de perception dans l'opinion publique qui nécessite des actions sous forme de campagnes d'information. Une telle action peut être menée au sein de chaque entreprise par l'intermédiaire du recrutement ou de la consultation de spécialistes de la mobilité, formant un réseau de ce que l'on peut appeler des *mobility manager*, qui recevraient pour mandat de contribuer à la réduction de la dépendance des salariés à l'égard de la voiture particulière.

Il a semblé aux experts de la Table Ronde que, dans l'état actuel, les pouvoirs publics doivent fournir un cadre global incitatif et cohérent, par différentes interventions, comme la rédaction de guides de bonnes pratiques ou l'aménagement du cadre fiscal, plutôt que de vouloir déjà légiférer et rendre obligatoire. Sur le fond, il y a malgré tout urgence à agir, dans un sens favorable aux modes alternatifs à l'usage de la voiture particulière, pour éviter que la situation ne finisse par ressembler à celle des États-Unis en matière de mobilité.

CONCLUSIONS DE LA TABLE RONDE 122 : “TRANSPORTS ET MANIFESTATIONS EXCEPTIONNELLES ”

La CEMT a organisé les 7 et 8 mars 2002 sa 122ème Table Ronde d'économie des transports sur le thème «Transports et manifestations exceptionnelles». Présidée par M. M. Bernadet (F), la Table Ronde a été introduite par des rapports de Mme F. Potier (F) et de MM. W. Heinze et R. Schnüll (D), H. Koch et R. Thaller (A), L. de Vogelaere (B), F. Nunes Da Silva (P) et P. Bovy (CH).

Les principales conclusions de la Table Ronde sont présentées dans les lignes qui suivent.

1. LES CARACTÉRISTIQUES DES MANIFESTATIONS EXCEPTIONNELLES

Les manifestations exceptionnelles ne constituent pas un ensemble homogène. Pour s'en convaincre, il suffit de comparer la Coupe du Monde de Football ou le Tour de France cycliste. Chacune de ses manifestations a ses caractéristiques propres. D'une manière générale, on peut tenter de dresser une typologie de ces événements à partir de critères discriminants. On distinguera ainsi par exemple :

-- Le type d'événement selon qu'il est à capacité d'accueil de spectateurs ouverte ou prédéterminée (stade), selon que les événements ont lieu sur un seul site ou sur plusieurs sites, et selon son ampleur, c'est-à-dire le nombre de spectateurs par jour. Ici, l'on peut encore distinguer la moyenne journalière de phénomènes de pointes.

-- La durée de l'événement selon qu'il s'étale sur un seul jour (concours hippique), deux ou trois semaines (Jeux Olympiques), voire plusieurs mois comme une Exposition Universelle. On peut également distinguer selon sa périodicité, selon qu'il y a eu des éditions antérieures sur le même site ou sur des sites différents et, enfin, selon que l'événement a lieu en soirée ou, au contraire, de jour.

-- La localisation est un autre facteur de discrimination, selon que l'événement a lieu sur un seul site ou des sites différents, en centre-ville ou dans le périurbain, en des lieux bien définis ou le long d'un itinéraire.

Sans constituer une liste exhaustive, dans la mesure où une typologie est très difficile à établir car beaucoup de variables interviennent, les caractéristiques qui viennent d'être citées contribuent à distinguer les événements exceptionnels les uns des autres et permettent surtout de comprendre que derrière le vocable "événements publics exceptionnels" se cache une réalité très variée. Encore faudrait-il considérer qu'une manifestation publique peut être faite de différents événements élémentaires dont l'intégration globale assure la manifestation, à l'image des Jeux Olympiques qui sont constitués de différentes épreuves successives ou simultanées. Chacun de ces événements a des implications en terme de transports, notamment pour ce qui est de la logistique derrière chaque épreuve ou événement élémentaire.

Précisément, dans le cas de Jeux Olympiques par exemple, il n'y a pas lieu de penser uniquement au transport des spectateurs sur le site ou les sites, mais il faut penser à l'ensemble de la logistique qui permet aux événements de se dérouler, comme le transport en temps approprié des différents athlètes, le transport de ceux qui assurent la couverture médiatique des épreuves, les déplacements de la famille olympique comme les arbitres ou bénévoles d'encadrement, le transport de tout ce qui a trait à l'intendance comme la nourriture, le matériel spécifique, etc.

L'ensemble de ces constats met en lumière l'importance du temps de préparation de la manifestation. Dans les petites manifestations, le temps de préparation est souvent court et, pour celles-ci, lorsque l'organisateur a un intérêt commercial, il lui arrive souvent de négliger le processus d'encadrement de la manifestation et, notamment, de déléguer le transport et la sécurité dont il rejette la responsabilité sur les autorités publiques. Dans ce cas de figure, il semble acquis à l'organisateur que ce n'est pas à lui de s'occuper des transports. A leur tour, il arrive souvent aux hommes politiques lorsqu'ils organisent un événement, de considérer que le transport va de soi et d'oublier le temps de préparation, en particulier celui du transporteur. Ce dernier doit alors aller chercher l'information. Dans les faits, il existe toujours une responsabilité vis-à-vis du public, mais cette dernière n'est pas appréciée de la même manière selon que l'on a affaire à un événement dont il existe des précédents et un événement impromptu.

Il y a lieu de considérer que chaque manifestation est un cas particulier lorsqu'elle ne se répète pas sur un même site à intervalle de temps régulier. Si elle se répète, les événements antérieurs peuvent servir de jalon pour organiser la manifestation, mais il y a toujours des différences. En effet, même si les manifestations se ressemblent, de grandes différences apparaissent d'une analyse attentive de chaque occurrence, *a fortiori* si elles n'ont pas lieu sur le même site.

Même si cela est complexe, il peut s'avérer utile d'avoir une typologie des événements publics exceptionnels pour en extraire des caractéristiques types des transports et la Table Ronde a émis le vœu que ce travail de typologie soit poursuivi.

2. LES OBJECTIFS ET LA CONCEPTION GENERALE DES TRANSPORTS

Les objectifs d'événements exceptionnels peuvent être festifs, religieux, sociaux, sportifs, culturels ou commerciaux. Les pouvoirs publics cherchent à en retirer une image de marque qui se décline en matière de transports par des objectifs de sécurité, d'environnement, de fiabilité, de propreté. Ces objectifs propres aux transports sont différents par nature de l'objectif principal de l'événement qui est d'être intéressant, voire fascinant. Le fonctionnement du transport est marqué d'un objectif de précision et de fiabilité qui s'intègre dans l'objectif global de l'événement.

Le transport par lui-même est relié à tous les éléments constitutifs de l'événement. Il est par exemple lié à la sécurité, à l'hébergement, à l'intendance, à l'information, etc. De ce fait, les experts de la Table Ronde ont insisté sur le fait que plutôt que de parler de transports, on devrait évoquer la logistique d'un événement exceptionnel.

Dans les grands événements, cette logistique s'avère coûteuse, puisqu'elle incorpore des coûts infrastructurels avec des coûts d'exploitation. Ces coûts sont sensibles aux erreurs de gestions comme la sous ou la surestimation des pointes de trafic. Elle est également sensible aux imprévus comme l'annulation et le report d'une épreuve dans le cadre de Jeux Olympiques. En outre, la logistique est dépendante de la qualité de l'information qui est adressée au public, aux acteurs et au personnel.

Dans le cadre des Jeux Olympiques, rappelons que cette logistique doit assimiler l'existence de différentes priorités que sont le transport des athlètes, des VIP, des sponsors, du public, etc. L'ensemble de cette logistique n'apparaît pas dans le décor, mais elle conditionne la réussite de la manifestation. Elle doit donc recevoir beaucoup d'attention. Dans cette perspective, le transport apparaît être l'élément liant d'un puzzle, élément qui est à la fois complexe et stratégique.

Cette complexité est rejetée pour partie en dehors de la manifestation, là où les déplacements liés à l'événement s'ajoutent aux déplacements habituels de l'agglomération pour en rendre la gestion éminemment plus complexe. Ceci nécessite des mesures fortes de gestion des transports et, en particulier, de la circulation automobile. De plus, il ne faut pas simplement gérer des flux globalement, mais une inscription de ceux-ci dans le temps et dans l'espace, avec des phénomènes de pointes.

Ceci amène bien souvent les pouvoirs publics à souhaiter les transports les plus efficaces, les plus sûrs et les plus propres, soit à vouloir organiser des transports de masse prévenants pour l'environnement, c'est-à-dire à planifier la desserte de l'événement à partir des transports publics et à limiter les transports en voiture particulière qui peuvent se voir être interdits certains jours.

Il est clair qu'un événement exceptionnel doit être accepté par la population locale et ceci implique de modérer la charge qui s'exerce sur les voies publiques et de bien cibler les restrictions. Le côté festif et convivial d'un événement, son atmosphère amicale, l'ouverture culturelle et la complicité collective d'une manifestation ne doivent pas être perdus par des transports qui, par exemple, ne présentent pas un haut degré de sécurité. Développer un transport de masse qui diminue l'impact sur les résidents locaux peut être un moyen de parvenir à cette fin dans le cas par exemple d'une Exposition Universelle ou des Jeux Olympiques qui furent fréquemment cités au cours de la Table Ronde. De tels investissements, favorables à l'environnement pendant et après l'événement, en rehaussent l'image auprès du public. Ils constituent des legs formidables de l'événement en question. Dans ce sens, on peut parler "d'effets durables de l'éphémère" et de laboratoire de nouvelles formes de mobilité qui auront des conséquences inscrites dans la durée.

Quelle que soit la taille de l'événement et *a fortiori* pour les événements majeurs, il a semblé aux experts de la Table Ronde qu'il était tout à fait possible et souhaitable de se fixer un objectif en matière de transports qui est de ne pas dépasser un certain seuil de déplacements effectués en voiture particulière. Pour cela, outre les investissements lourds dans les transports publics comme l'extension de lignes de métro, dans le cas d'événements de grande ampleur, on peut imaginer d'avoir recours aux bus par une tarification attrayante et d'utiliser des campagnes d'information sur les services offerts, campagnes qui doivent inclure les trains, les avions, les autocars et les services locaux. On ne peut s'en remettre simplement aux mécanismes du marché pour orienter les choix individuels : il faut proposer une offre globale qui écarte les individus de la voiture particulière et qui se fixe des objectifs ambitieux en matière de partage modal favorable aux modes prévenants pour l'environnement. Dans cette perspective, on peut dire que les grandes villes ont tout pour elles, encore faut-il intégrer les différents éléments. Dans ce sens, les prévisions de volume de visiteurs et de trafic sont un élément fédérateur de cette intégration.

3. LES PRÉVISIONS

Les experts de la Table Ronde ont souligné le rôle irremplaçable des expériences et des enseignements des manifestations passées dans l'exercice de prévision des flux de spectateurs et de leurs choix de transports. Les éditions passées d'un événement ou les événements comparables permettent de se faire une idée sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Par exemple, on peut savoir qu'il est possible d'opter pour un partage modal favorable aux modes prévenants pour l'environnement en ce qui concerne le transport du flux de spectateurs dans les grands événements. Il y a lieu malgré tout d'être prudent, car les événements comparables ne sont pas nécessairement une réplique de ce qui va se passer.

Il faut également se rendre compte que la réalité humaine est diversifiée par rapport aux modèles traditionnels de prévisions en matière de transports. Ces derniers sont souvent calibrés sur les relations domicile-travail et ils ne correspondent pas aux facteurs qui déterminent les choix en matière de comportements liés aux loisirs. Un modèle est souvent difficilement transposable. Des enquêtes comportementales s'avèreraient très utiles dans ce contexte, même si elles sont complexes. Plus l'événement sera de longue durée, plus les incertitudes seront grandes et plus de telles enquêtes peuvent être indispensables.

La Table Ronde a insisté pour dire que les chiffres peuvent avoir leur propre dynamique : il faut créer la sensation d'un grand événement et les pronostics peuvent être conditionnés par des intérêts particuliers. Souvent, dans l'organisation d'un événement, les organisateurs sont à la recherche de sources de financement tant public que privé. Dans ce contexte, créer la sensation que l'événement sera unique et de très grande ampleur est une arme dans la conquête de sources de financement. Il est clair que des erreurs de prévision amènent des erreurs d'investissements. Dans cette perspective, la Table Ronde a souligné l'importance du bon sens face aux outils sophistiqués. Il est indispensable d'éviter les dérapages et de retenir des ratios raisonnables. La nécessité d'avoir recours à des spécialistes indépendants de tout groupe de pression pour procéder aux prévisions s'avère également être une condition de base.

En complément, il y a lieu d'utiliser toutes les sources d'information disponibles. Notamment si l'on peut croiser les achats de billets de transport en avance, que ce soit par avion, train ou autocar, avec les demandes d'hébergement, en partageant les chiffres disponibles, on peut se faire une idée de la taille de l'événement. Cette méthode est infiniment plus valable que celle, évidemment dangereuse, qui consiste à induire de la capacité maximale des installations, le nombre de visiteurs.

Malgré tout, si les prévisions sont essentielles, l'on doit savoir s'adapter, car souvent l'information change et devient de plus en plus précise au fur et à mesure que l'événement approche.

4. LES MOYENS À METTRE EN ŒUVRE

En respectant les précautions qui viennent d'être énoncées concernant les prévisions, on peut se servir des données pour construire le système de transport de l'événement considéré. Pour un événement de courte durée, l'offre de transport peut être relativement fixe et rigide. En revanche, pour une manifestation qui s'inscrit dans la durée, on ne peut parier sur des transports calculés au plus juste. Différentes mesures sont à envisager, dont notamment la tarification des transports.

Les experts de la Table Ronde ont insisté sur la nécessité d'avoir une tarification des transports cohérente par rapport aux objectifs : l'idéal est d'intégrer dans un seul ticket la manifestation elle-même, le transport d'approche et le transport sur place. Dans ces conditions, les visiteurs n'ont pas à acheter trois tickets différents, ce qui peut constituer un obstacle au recours aux transports publics. De même, la tarification doit intégrer le fait que pour les familles, il ne doit pas être plus économique d'utiliser la

voiture particulière et pour cela, le stationnement de cette dernière doit être plus coûteux qu'un déplacement alternatif en groupe par autocar. Il y a en effet lieu d'être particulièrement vigilant sur les tarifs respectifs d'un déplacement en voiture particulière et en transport public. Cela peut être la clef du succès en matière d'événement qui inclut une logique favorable à l'environnement.

Bien souvent les erreurs d'appréciation quant au choix du mode de transport pour se rendre à la manifestation résultent des coûts de transport des différentes alternatives. Dans ce sens, on ne peut pas dire que les visiteurs aient un comportement irrationnel. Lorsque les parkings sont à haute capacité, bien situés et d'un tarif qui les rend moins coûteux pour une famille que le transport public, il ne faut pas s'étonner que même des moyens très performants de transports publics soient relativement délaissés. Dans ce sens, on ne peut s'en remettre aux mécanismes du marché : il faut une intervention dans les transports par une planification intégrée.

En même temps, le défi consiste à faire preuve de souplesse pour que chacun puisse s'adapter à l'image des plans de mobilité en voiture particulière qui doivent suivre en permanence les conditions de circulation, lorsque l'accès en voiture particulière n'est pas réduit à la portion congrue.

Le fait d'avoir un système de tickets intégrés diminue les contrôles à l'entrée et est donc source d'une plus grande fluidité de fonctionnement de l'événement. Dans les faits, la plupart du temps, il faut un soutien politique pour parvenir à un système intégré. Il faut en effet souvent un appui politique à haut niveau pour obtenir localement un consensus entre des intervenants aux préoccupations diverses. Une base sociale d'appui à l'événement peut précisément motiver les instances politiques à définir des orientations générales tangibles.

Lorsque l'on a affaire à une manifestation ouverte, il peut être indiqué que les transporteurs principaux prennent l'initiative d'offrir un forfait qui permette les déplacements à l'image de la "Love Parade", où la DB propose un billet spécial pour se rendre en train à Berlin. Il y a donc lieu d'informer et d'associer les transporteurs à un événement exceptionnel en sollicitant leurs initiatives. Lorsque les coûts sont socialisés et les gains privatisés, il est très difficile voire impossible de mettre en place un marketing intégré de l'événement. Aussi, l'organisateur doit être conscient des possibilités et entrer en négociation avec les transporteurs concernés pour obtenir une coordination solide entre ces intervenants.

Au fur et à mesure que l'événement approche, il est indispensable de tester le fonctionnement de l'infrastructure et le plan de gestion des flux. Comme il est difficile de mener des tests grandeur réelle, -- bien que cela soit prévu par exemple pour les installations des Jeux Olympiques où l'on essaie les installations un an avant dans les mêmes conditions climatiques --, on doit pouvoir tester des sous-systèmes autonomes élémentaires. Les tests sont essentiels pour des manifestations durables où l'on a investi dans de nouveaux moyens de transport. Des tests sont également indispensables pour évaluer les mesures d'ingénierie du trafic routier retenues. Les tests sont ainsi des occasions uniques de valider les procédures et installations et d'apprécier les décalages. Malgré cela, il faut prévoir des réactions face à l'imprévu lors du déroulement de la manifestation, ce qui suppose un système de monitoring particulièrement performant. Il y a en effet lieu de mettre en adéquation des moyens programmés et un suivi en temps réel de la manifestation.

Face à des événements qui drainent un surcroît de fréquentation très important des moyens de transports traditionnels, il peut être judicieux de créer des activités parallèles, de façon à étaler les pointes et ne pas concentrer tous les déplacements au début ou à la fin des principaux événements. Il s'agit également, pour les événements qui n'appellent pas d'investissements lourds spécifiques, d'infléchir et d'orienter la demande plutôt que de vouloir calibrer l'offre en fonction d'événements qui restent exceptionnels. Il y a là un défi qui est lancé aux organisateurs et qu'ils doivent relever en s'appuyant sur

une information de qualité destinée à porter à l'attention du public les différentes activités qui sont possibles.

5. LA COMMUNICATION ET L'INFORMATION

Il est important que les gens sachent à l'avance les différentes possibilités de transport et d'accès à l'événement qui sont proposées. Pour cela, il y a lieu de constituer des réseaux d'informations qui associent, par exemple, les agences de voyage, les *touring clubs*, les transporteurs privés, des associations proches de l'élément fédérateur de l'événement, la presse, les médias, etc. Il peut être indiqué de mettre en place des groupes de travail interdisciplinaires sur l'information qui touchent tous les canaux de communication possibles et de veiller ainsi à diffuser au public une information complète sur les possibilités qui s'offrent à lui, notamment d'utilisation des modes prévenants pour l'environnement. Des conférences de presse à destination de différents milieux sociaux ou auprès de médias qui touchent une grande variété de domaines, doivent être envisagées dans cette perspective. Il est important de sensibiliser d'emblée aux transports et de souligner les alternatives.

Plus spécifiquement, la communication peut être entendue dans un double sens : d'une part la communication extérieure, à destination des usagers, et l'information interne qui permet que tous les systèmes mis en place agissent en cohérence et réagissent de manière appropriée à l'imprévu. Les experts de la Table Ronde ont affirmé que l'on pouvait tout gâcher par une communication mal faite. En terme de communication interne, on ne doit pas céder à la panique et il faut garder le contact avec les différents éléments constitutifs de l'organisation. Ceci suppose un flux d'informations en temps réel tant ascendant que descendant, pour à la fois informer le centre de commande et mettre en œuvre les dispositions étudiées pour remédier à l'imprévu. L'information extérieure doit, quant à elle, être exhaustive et précise et se faire par tous les canaux existants.

Il reste que pendant le déroulement de l'événement, il faut un centre de commande, de contrôle et de communication parfaitement intégré et opérationnel. Un tel centre ne peut que s'appuyer sur les techniques de communication les plus évoluées. Dans ce sens, on peut dire qu'Internet facilite et améliore beaucoup la communication et que, d'une manière générale, les technologies de communication sont une clef du succès de l'événement.

Enfin, il faut comprendre que les retombées de l'information ne sont pas simples, qu'elles sont parfois durables, lorsque par exemple le fait d'offrir de meilleurs transports publics et de "communiquer" autour de cette offre améliorée, fait que cette dernière est considérée par la suite par la population comme un acquis irréversible.

6. LA CHAÎNE DE RESPONSABILITES

Dans tous les cas de figure, il faut un cahier des charges qui répartisse les rôles et définisse précisément les responsabilités de chaque intervenant sachant que les responsabilités partielles sont imbriquées. En effet, il est une règle générale qui veut que, si les responsabilités partielles soient fractionnées ou successives, il y a de grandes chances d'aboutir au chaos.

Il est aussi indispensable d'établir une liaison entre la planification et la mise en œuvre. La planification est un concept centralisé, tandis que l'exécution repose sur une décentralisation. En fait, ce qu'il faut, c'est développer le concept de responsabilité au travers de tout le système. Si une instance est partiellement responsable au travers de l'ensemble du processus, cela est plus positif que des responsabilités successives cloisonnées. Par ailleurs, si celui qui planifie les transports a des responsabilités

dans leur mise en place et dans leur déroulement, on est ainsi plus assuré que le planificateur pensera aux conditions d'exécution.

L'organisation de l'événement doit être conçue comme un tout. Chaque élément doit être mis en perspective et ses interrelations avec les autres aspects clairement posées. Ceci suppose la création de groupes de planification dont les maîtres mots soient le professionnalisme, la flexibilité et l'interdisciplinarité. Même s'il n'existe pas de conception unique transposable dans tous les cas de figure, on peut retenir quelques lignes directrices, comme le fait d'avoir un management des transports fort intégré à l'organisation d'ensemble et ce, de la phase de planification à celle de l'exécution. Les opérateurs des transports doivent être associés dès le début à la manifestation, leur rôle initial est de conseiller avant qu'ils ne participent à l'exécution.

Il faut prévoir dès le départ un plan stratégique des transports préparé par le comité d'organisation. Le planificateur devra se coordonner en permanence avec le comité d'organisation. De ce fait, il n'est pas assuré que le planificateur soit l'exécutant en dernier ressort. Chaque pays peut trouver son mode d'organisation qui tient compte des particularismes locaux. En tout état de cause, un lien doit unir malgré tout les deux instances que sont la planification et l'exécution, ne serait-ce que sous la forme d'une coordination.

Des règles claires doivent être énoncées et il faut des responsables clairement désignés. Pour les événements de grande ampleur, le passage de la planification à l'exécution peut être assuré lors de tests. L'exécution doit être décentralisée pour gagner en souplesse et réactivité, même s'il existe un responsable des transports, c'est-à-dire une instance de décision clairement identifiée.

Sur un plan plus global, on doit pouvoir dire quelle entité a la responsabilité finale et cette entité doit être une émanation de celui qui a le plus de pouvoir politique dans le cas d'événement qui associent les pouvoirs publics. Sinon, l'événement risque d'être en proie à la pression des lobbies et groupes d'intérêts organisés.

L'organisateur est le responsable dans le cas d'une manifestation à but principalement commercial. Mais même dans ce cas, les pouvoirs publics peuvent intervenir en édictant un cahier des charges contraignant en ce qui concerne les objectifs, imposant par exemple la nécessité d'un événement propre et respectueux de l'environnement, et la définition des responsabilités respectives. Pour faciliter ce travail, les pouvoirs publics des villes fortement sollicitées pour l'organisation d'événements exceptionnels peuvent rédiger des instructions à destination des candidats organisateurs qui spécifient les attentes, voire les exigences des pouvoirs publics.

Les responsabilités collectives doivent rester l'apanage des "Politiques", c'est-à-dire des élus. Il ne doit pas y avoir de transfert sur le privé de responsabilités du collectif. Les élus sont en effet responsables de la vie collective. Les organisateurs sont néanmoins responsables pour partie ; ils ne doivent pas se contenter d'encaisser les bénéfices. Ceci implique de mettre les choses clairement noir sur blanc. Lorsqu'un événement exceptionnel présente des avantages pour la collectivité, il est normal que cette dernière participe au financement. La règle qui veut qu'un organisateur supporte tous les coûts qu'il génère doit donc être interprétée au cas par cas. Ceci suppose une analyse préalable pour déterminer les coûts et le payeur de ces derniers.

Dans tous les cas de figure, il importe de pouvoir dire qui est responsable de l'événement en dernière instance. Ceci est doublement important, car l'on doit pouvoir savoir qui paiera les coûts en dernier recours si les comptes ne sont pas équilibrés.

7. LA SÉCURITÉ

Depuis les Jeux Olympiques de Munich, la sécurité est un élément fondamental de toute manifestation. En fait, le transport, la sécurité et la protection de l'environnement forment un ensemble qui permet de juger de la réussite d'une manifestation. La sécurité intervient en amont des plans stratégiques de déplacements. Aucun compromis ne peut être toléré sur le plan de la sécurité et de la hiérarchie des objectifs ressort des objectifs plus précis pour différentes catégories de personnels. Il y a lieu d'intégrer la sécurité dans une conception générale élargie, qui inclut le transport et qui soit partagée par tous les acteurs.

La sécurité est en effet une préoccupation omniprésente des événements exceptionnels. Les attentats du 11 septembre auront pour conséquence que l'on privilégiera les concentrations dans des sites protégés, hors agglomérations et que l'on créera des zones tampons pour gérer les flux et assurer la sécurité. Mobilité et sécurité sont en symbiose là où les spécialistes de la sécurité sont informés de toute décision ayant des répercussions sur les transports. En fait, la sécurité justifie une démarche à elle toute seule. Il faut laisser le travail à des experts. Chaque mode de transport justifie des groupes de travail spécifiques avec des experts en sécurité. Pendant l'événement lui-même, il faut éviter des forces de police trop visibles car cela peut entraîner un réflexe de "panique".

Enfin, la question de la sécurité oblige à concevoir cette dernière comme un tout et d'associer ses responsables à toutes les étapes de la planification à la réalisation. Ces responsables accomplissent leur mission qui est de protéger la population en abordant tous les domaines concernés.

8. LE BILAN

Lorsque les événements exceptionnels s'accompagnent, pour leur organisation *in situ* et leur déroulement, d'investissements massifs, notamment dans le transport, on peut parler de legs de ces événements à la vie de la cité.

Dans certains exemples, de véritables opérations d'urbanisme sont montées à l'occasion de l'événement. Elles visent à rénover et donner une âme à des quartiers délaissés qui connaissent une véritable revitalisation. L'aménagement de la zone considérée se fait avec des équipements collectifs haut de gamme et prend complètement en compte la dimension environnementale. Dans ces conditions, l'évaluation de l'infrastructure doit considérer l'urbanisme de la zone et ses développements futurs et ne pas reposer sur une vision étroite de la desserte de la zone. Le bilan doit être large et tenir compte des effets dans la durée. Ainsi, des investissements lourds dans le transport ne se justifient pas que pour l'événement, mais doivent tenir compte des potentialités de développement de la zone.

Il faut malgré tout veiller à un certain équilibre, car le risque d'excès d'investissements est toujours présent. Mais il est clair que la rentabilité d'investissements lourds doit précisément s'évaluer dans la durée. Il faut aussi éviter que la spéculation immobilière s'empare de la zone, sans que les promoteurs publics ne récupèrent une partie de la plus value immobilière. Il est donc indispensable de bien évaluer la valeur du bâti de la zone.

Que ce soit pour les Jeux Olympiques ou pour une Exposition Universelle, ces manifestations constituent de grandes chances de modernisation et d'anticipation. La rentabilité de telles opérations doit donc s'évaluer selon une analyse multicritères. Cette évaluation est sans doute difficile -- puisque les effets induits se mesurent aussi en visites de touristes et en image de marque pour la cité, cette dernière étant une constante de toute manifestation à caractère exceptionnel -- mais elle est indispensable. Elle peut en effet servir de point de référence pour ceux qui veulent monter de tels événements.

Précisément, il est un autre legs de l'événement qui revêt un caractère essentiel : il s'agit de conserver une trace, c'est-à-dire une analyse, de ce qui s'est produit. Le mode d'organisation, le déroulement de l'événement, les imprévus, la façon dont on y a fait face, les moyens mis en œuvre doivent être archivés et pouvoir servir à ceux qui veulent monter des événements similaires. Il y a là la nécessité de créer une véritable banque de données, qui peut être la clef du succès des événements futurs, banque de données qui soit faite de comptes rendus d'expériences. Cela serait très utile dans le transport, car les coûts de ce dernier représentent souvent le second poste de frais dans le cadre d'événements de grande ampleur.

Les experts de la Table Ronde ont souhaité qu'un réseau soit constitué entre tous ceux qui disposent d'une expérience en matière de montage d'événements exceptionnels. Un tel réseau servirait de référence à tous ceux qui sont candidats à l'organisation de telles manifestations. En outre, il arrive souvent qu'un laps de temps important s'écoule entre la décision d'organiser et le moment où l'événement a lieu, de sorte que ce ne sont plus alors les mêmes responsables politiques qui sont en fonction. Avoir une banque de données et constituer un réseau sur les événements de grande dimension permettrait à chaque responsable politique d'évaluer l'ampleur de la tâche à accomplir dès la prise de décision.

Les experts ont estimé que la CEMT serait particulièrement bien placée pour animer un tel réseau et gérer cette banque de données.

9. CONCLUSIONS

Avec l'augmentation des temps de loisirs, les événements exceptionnels ne sont plus vraiment exceptionnels. Le nombre de telles manifestations augmente et nombreuses sont les villes qui organisent de tels rassemblements.

Se pencher sur les transports à l'occasion de tels événements est un sujet innovant. Il est clair cependant que les manifestations exceptionnelles génèrent des flux importants et nécessitent des moyens spécifiques en termes de transport et de logistique. La sécurité est une autre dimension prégnante qui s'imbrique avec le transport et avec d'autres aspects essentiels de l'événement.

La Table Ronde a pris note de diverses expériences en Europe et dans le monde pour en retenir qu'en matière de transport, on peut se fixer des objectifs ambitieux, notamment du point de vue du partage modal qui peut être infléchi dans un sens favorable aux modes "verts". On doit pour cela pleinement intégrer le transport dans la manifestation, que ce soit en terme d'investissements lourds, d'information, de billétique, de gestion des flux en voiture particulière par des politiques d'ingénierie de la circulation et de parking adaptés aux objectifs, etc.

Il y a lieu de mettre en place une chaîne de responsabilités interdépendantes, telle que tout au long du processus qui va de la planification centralisée à l'exécution décentralisée, le transport soit partie intégrante d'un cahier des charges qui répartisse clairement les rôles.

Chaque expérience est pratiquement un cas unique et l'on peut dire que l'une des principales conclusions de la Table Ronde est qu'il faudrait que chaque manifestation et ses conditions d'organisation et de déroulement soient référencés pour constituer une "mémoire" accessible à partir d'un réseau à tout candidat à l'organisation d'un tel événement. Il serait ainsi judicieux d'établir un bilan de chaque manifestation qui en couvre tous les aspects de l'organisation au déroulement, et qui soit transmissible à tout tiers intéressé par le montage d'un événement spécifique.

Le bilan économique et social d'un événement doit quant à lui s'inscrire dans le long terme et il serait utile d'inclure un tel bilan dans l'information qui fait partie de la mémoire d'une telle manifestation. Ceci est d'autant plus vrai que des chiffres de fréquentation excessifs circulent souvent et ont une vie autonome avant l'occurrence de l'événement. Une utilisation prudente des modèles et un solide "bon sens" devraient en fait animer les organisateurs. Ceci ne fait que renforcer le besoin de disposer de comparaisons par l'intermédiaire d'un suivi de tout événement public exceptionnel.

CONCLUSIONS DE LA TABLE RONDE 123 : "VANDALISME, TERRORISME ET SÛRETÉ DANS LES TRANSPORTS PUBLICS URBAINS DE VOYAGEURS"

La CEMT a organisé les 11 et 12 avril 2002 sa 123ème Table Ronde d'économie des transports sur le thème "Vandalisme, terrorisme et sûreté dans les transports publics urbains de voyageurs". Présidée par D. Bayliss (UK), elle a été introduite par des rapports de Mmes S. Di Serio (I), J. Stafford (UK) et de MM. A. Caire (F) et T. Feltes (D).

Les principales conclusions de la Table Ronde sont présentées dans les lignes qui suivent.

1. UNE PERCEPTION ERRONÉE DU DEGRÉ DE RISQUE

La perception subjective de "danger" en utilisant les transports publics est élevée quel que soit le pays européen. Cette peur, bien réelle, s'avère être exagérée si l'on tient compte des statistiques de vols ou d'agressions dans l'enceinte des transports publics par rapport au degré de risque dans l'espace urbain. Ainsi, les risques d'attaques, de vols, d'agressions ou d'offenses sexuelles sont beaucoup plus élevés dans l'espace urbain qu'au sein des transports publics. Les trois quarts des agressions ont en effet lieu dans l'espace privé. Malgré cela, des enquêtes montrent qu'une majorité des clients des transports publics ont un sentiment d'insécurité en les fréquentant le soir.

A la question de savoir pourquoi l'on se sent menacé dans les transports publics, l'on peut constater que les gares et stations de métro sont des lieux où se concentre l'angoisse. Il existe des facteurs objectifs de crainte, comme les insuffisances d'éclairage des stations ou la longueur des couloirs à parcourir qui engendrent un sentiment de claustrophobie. Mais, ces facteurs de craintes objectifs sont rehaussés par la présence de certains types de personnes comme les jeunes ou les étrangers qui sont ressentis comme des agresseurs potentiels.

Aux facteurs objectifs de crainte se surajoutent donc des facteurs subjectifs dont l'association entre eux est susceptible d'induire des frayeurs. Ainsi, la présence d'une bande de jeunes parlant bruyamment dans une station où les murs sont couverts de graffitis est particulièrement anxiogène. La présence de graffitis est interprétée par les usagers du métro ou des gares comme une absence de contrôle de l'opérateur de transport public sur ce qui se passe dans l'enceinte de ses services. Ceci est le corollaire du fait que les individus dans l'ensemble n'ont pas une haute idée du transport public en général, attitude qui se trouve renforcée par toute faiblesse de ces derniers. Il y a lieu de noter que c'est une association de perceptions qui génère un sentiment d'inquiétude. Ainsi, un vendeur de marrons sur fond de murs couverts de graffitis n'est-il pas perçu comme un facteur d'angoisse à la façon dont le sont des ressortissants de minorités ethniques dans les mêmes circonstances.

On peut dire que des graffitis ou une station qui n'est pas impeccablement propre sont des éléments de signes d'incivilités qui induisent un sentiment d'insécurité. Toutefois, le fait d'être familier d'un lieu donné réduit l'appréhension. Des forces de police en grand nombre et visibles ne diminuent pas nécessairement l'angoisse que peuvent ressentir les usagers des transports publics. En effet, elles peuvent être le révélateur de l'existence d'un danger réel et ne servent pas nécessairement à apaiser les craintes. En revanche, la présence de personnel de l'entreprise diminue le degré d'angoisse ressenti par certains usagers. Les perceptions sont ainsi particulièrement importantes et l'on peut dire que les femmes sont les premières, en raison de leur vulnérabilité, à ressentir ce sentiment d'insécurité. Il est toutefois avéré que les victimes d'agressions sont plutôt les hommes jeunes. D'une manière générale, il est notable que les enquêtes auprès des usagers montrent que le sentiment d'insécurité est logiquement élevé au sein des populations âgées, mais qu'il se répand aussi auprès des jeunes. Ces derniers ont une angoisse sur le

chemin de l'école ou de leurs lieux de loisirs. Ceci est inquiétant dans la mesure où cela peut les conduire à délaissier les transports publics pour la voiture sitôt leur indépendance financière acquise.

Dans cet ensemble, les médias jouent un rôle dans la mesure où ils mettent l'accent sur les faits divers notables propres à induire un sentiment d'insécurité. Ainsi, l'on peut dire que les craintes naissent en dehors du transport, mais qu'elles entrent en résonance dans les transports, publics notamment, dont on souligne bien plus le niveau de risque que celui qu'il y a, en terme d'accidents aux conséquences parfois très graves, à utiliser sa voiture particulière.

La sécurité est un thème central dans le débat social. Elle concerne l'ensemble de la collectivité. L'insécurité a un coût direct qui est celui de l'ensemble des mesures prises pour parvenir à renforcer la sûreté, en même temps qu'elle a un effet indirect qui se mesure, pour les transports, en défaut de fréquentation des transports publics à cause des peurs. Il en résulte des pertes de revenus pour l'opérateur et un moindre usage d'un mode de transport favorable à l'environnement.

2. LES FACTEURS ANXIOGÈNES LOURDS

Il convient de retenir que certains facteurs pèsent lourdement dans l'émergence d'un sentiment d'insécurité. La Table Ronde en a énuméré plusieurs.

2.1. Les graffitis

Les auteurs de graffitis sont clairement à la recherche de la célébrité. Ceci s'explique par le fait qu'il existe toute une culture, dont des secteurs commerciaux se sont emparés, propre au phénomène des graffitis. On trouve en effet sur le Net toute une série d'informations sur les matériaux nécessaires et les fabricants de peintures y ont leurs pages avec des possibilités de dialogue. Il existe également des tenues vestimentaires propres et la musique rapp est un point de ralliement des tagueurs. Il s'agit principalement de jeunes gens - certains toutefois ne sont plus exactement jeunes, preuve de la persistance de ce phénomène - qui recherchent la gloire. Le fait que certains médias aient présenté les graffitis comme des œuvres d'art a évidemment eu une incidence considérable, dont on trouve le reflet dans la publicité écrite dont certains ont bénéficié. Il faut en effet s'interroger sur le contexte dans lequel s'inscrivent ces actes.

Dans une tentative d'analyse sociologique, certains réseaux de transport public en sont venus à distinguer plusieurs catégories d'auteurs de graffitis. Il y a tout d'abord, si l'on peut dire, des professionnels. Ils ont entre 20 et 30 ans et armés d'un talent graphique, ils recherchent la notoriété. D'autres cherchent à faire comme les grands. Sans talent, ils agissent par mimétisme, ils ont entre 12 et 18 ans et se reconnaissent dans la culture rapp. Certains sont des dilettantes, ils agissent occasionnellement et cherchent à se provoquer des sensations, même s'ils sont insérés socialement. Enfin, il existe de véritables asociaux, des marginaux qui ont une faible perception du licite et chez lesquels l'on ne rencontre pas nécessairement de représentants des minorités ethniques.

Les phénomènes de graffitis ne sont pas nouveaux et on les rencontre à l'Est de l'Europe. Souvent associés à des messages politiques (on pensera par exemple à Solidarnosc), il ne s'agit pas d'un phénomène purement occidental. A Paris, les graffitis ont été multipliés par cinq au cours des sept dernières années. La réaction rapide du transporteur, qui consiste à les enlever de la vue des voyageurs, fait qu'il n'y a pas eu de perception par les voyageurs que le phénomène s'amplifiait. Cette réaction rapide prive les tagueurs de la publicité, par la non-exposition durable de leurs œuvres, qu'ils recherchent. Plus que des œuvres d'art, les graffitis sont surtout des atteintes aux biens, atteintes commises parfois avec des risques importants d'accidents lorsque des voies sont imprudemment traversées. Il arrive parfois également

que les auteurs de graffitis soient armés, le soir notamment pour échapper aux vigiles, ce qui représente un risque très élevé.

Clairement, les graffitis détériorent l'environnement des usagers des transports publics, ils donnent un sentiment de laisser-aller et sont contraires à l'image de maîtrise du transporteur sur ce qui se passe dans son enceinte. Le coût économique direct des graffitis est élevé, notamment par une politique d'enlèvement et nettoyage systématique. Une autre forme de vandalisme consiste à rayer les vitres des véhicules, qu'il s'agisse de bus ou de trains. L'inscription de noms ou de messages sur les vitres est un problème particulier car l'on ne peut peindre pour les effacer et la seule solution viable est le coûteux remplacement des vitres. Les graffitis et autres formes de vandalisme imposent également un gardiennage du matériel et des infrastructures très onéreux.

2.2. Les actes de vandalisme tels que le vol ou les agressions

Les actes de vandalisme en dehors des graffitis couvrent une large étendue de méfaits qui vont du vol d'argent dans une machine au jet de projectiles ou au dépôt d'objets sur les voies de transport public en passant par l'endommagement des vitres des voitures. Leurs auteurs ne sont pas uniquement des jeunes mais, malgré tout, la moyenne d'âge de ces derniers est souvent inférieure à l'âge de la majorité légale. En Europe, il existe des différences importantes au niveau des définitions des actes de vandalisme et de leur mode de calcul. Il est donc difficile d'en obtenir une image précise. L'on peut affirmer que les actes de vandalisme sont sous-estimés au sein des sociétés modernes, puisque seulement une partie d'entre eux est répertoriée. Par exemple, les propos déplacés à l'égard des femmes qui font partie des formes d'incivilités qui ont un impact certain ne sont pratiquement jamais relevés. En revanche, au niveau du vol, les définitions sont beaucoup plus cohérentes, les individus qui en sont victimes s'en plaignant à la police. Il ne semble pas que les actes de vol soient partout en croissance au sein des pays européens.

Les auteurs d'actes de vol sont fréquemment, dans certains pays européens, des jeunes ressortissants de pays extracommunautaires qui sont encadrés par des adultes. Compte tenu de leur jeune âge, ils ne peuvent faire l'objet de poursuites dissuasives et ce type de délits connaît une croissance inquiétante. A côté, il existe des adultes qui ont un véritable talent dans le vol de particuliers commis dans l'enceinte du métro ou des gares. Ils parviennent à des gains mensuels très importants et dans 90 pour cent des cas, il s'agit de justiciables qui ont des antécédents. Les chiffres dont on dispose montrent qu'à Paris, 20 pour cent de ces délinquants ont plus de 30 antécédents à leur actif, ce qui conduit à un questionnement sur l'efficacité des condamnations. Le pire est de banaliser. Qu'il s'agisse de victimes ou de personnes ayant connaissance de tels vols par ouïe-dire, les transports publics n'en ressortent pas avec une image intacte.

Un autre exemple de vandalisme est celui des voies de fait contre le personnel à l'occasion du contrôle de l'acquittement du prix du billet de transport public qui sont en augmentation au sein de la plupart des réseaux, sans être toutefois systématiquement répertoriées. On peut constater que les victimes d'actes d'agressions sont aussi les voyageurs, dans le cas des réseaux ferrés souterrains, et les conducteurs, dans le cas des réseaux de surface. Il s'agit d'actes de violence à l'encontre des institutions qui prennent des formes variables. Perpétrés par des jeunes pour la plupart qui en veulent à la société et qui ont par conséquent un potentiel d'agression contre ses représentants, ces actes d'agression sont parfois retournés contre des voyageurs qui semblent appartenir à une autre catégorie sociale ou contre l'autorité du représentant présent du transporteur. Ces actes renforcent le sentiment d'insécurité que peuvent ressentir les usagers des transports publics lorsqu'ils en sont la victime ou le témoin -- les transports étant alors paralysés le temps de résolution de l'incident ou alors le personnel réagissant par des grèves. Le fait d'entendre parler de tels incidents contribue en effet à l'image négative des transports publics.

Les experts de la Table Ronde ont souligné que les actes de vandalisme commis dans les transports publics sont souvent la porte ouverte à des délits d'une plus grande gravité. Il serait donc judicieux d'en apprendre plus long sur leurs auteurs, leurs provenances, leurs itinéraires et leurs motivations. Un travail sociologique dans ce domaine serait sans doute utile.

2.3. Des facteurs qualitatifs fondamentaux comme le manque d'information

Dans ce point consacré à la genèse des facteurs anxiogènes, la Table Ronde a particulièrement souligné, tant des actes effectifs de vandalisme, que des facteurs plus qualitatifs, comme le sentiment d'abandon relatif généré par le manque d'information que ressentent les usagers des transports publics. En effet, le manque d'information en cas d'incident, de retard ou d'imprévu dans lequel sont laissés les usagers des transports publics la plupart du temps contribue au sentiment d'insécurité. Ceci fait naître la sensation que les voyageurs sont laissés en quelque sorte à l'abandon et livrés à eux-mêmes. Transports de masse, les transports publics doivent néanmoins donner l'impression qu'ils individualisent leurs offres et plus particulièrement leur communication. L'utilisateur moyen n'existe en effet pas pour des prestataires de services chargés d'assurer aussi bien les mouvements pendulaires que de loisirs.

Les transports publics ne sont pas un lieu où la maîtrise individuelle peut s'exercer. Il est donc clair que l'utilisateur demande à quelqu'un d'autre de le prendre en charge. Si cette prise en charge présente des lacunes, le voyageur n'aura pas un sentiment de sûreté. Il est important qu'il y ait une réaction à la hauteur de l'événement lorsqu'il se passe quelque chose. Dépourvus de la capacité de réactions rapides et taillées sur mesure, les transports publics devraient compenser par la qualité d'information, un domaine où les lacunes sont pourtant nombreuses. La crainte dans les transports publics tient au fait que l'on ne communique pas en leur sein. Il s'agit d'un univers froid. Les gens qui attendent sans information ont rapidement un sentiment d'insécurité.

Les transports publics urbains sont un élément fondamental de la vie en société, mais cet aspect ne fait pas l'objet d'une prise de conscience. Il en résulte que la fréquentation des transports publics est ressentie comme un point de passage obligé, pratiquement comme un mal nécessaire. Les transports publics ne sont pas encore fortement associés à des valeurs sociétales positives comme le respect de l'environnement, ce qui fait que leur usage n'est pas nécessairement celui d'un vécu positif. A son tour, ceci contribue à renforcer l'image d'infériorité sociale dont ils ont bien des difficultés à se départir.

Le sentiment surévalué d'insécurité contribue à faire baisser la fréquentation des transports publics au bénéfice de la voiture particulière, ce qui est contraire à l'intérêt général. D'où l'importance de tout ce qui revient à combattre ce sentiment d'insécurité.

3. LES SOLUTIONS A L'INSECURITE PERÇUE ET REELLE

La Table Ronde a distingué les solutions à l'insécurité effective et au sentiment d'insécurité qui est son corollaire au niveau de l'entreprise, à l'échelon local, national et international.

3.1. Les solutions au niveau de l'entreprise

L'idéal est de ne pas laisser de traces visibles durables des actes de vandalisme comme les graffitis et plus généralement les atteintes aux biens. Ceci suppose une politique axée sur la disparition rapide des conséquences visibles des méfaits. Le coût en est très élevé et se combine à des mesures de prévention comme le gardiennage du matériel roulant la nuit et la protection des surfaces par des matériaux résistants. Ce coût est toutefois compensé pour partie -- sans qu'on puisse toutefois le mesurer -- par les gains de fréquentation obtenus par la sensation d'espaces de transport public qui ne sont pas laissés à l'abandon.

La conception des stations doit être telle que la visibilité, la clarté, l'éclairage uniforme soient dominants, que l'on n'y soit pas coincé et que les paysages soient aménagés de telle sorte qu'aucun individu ne puisse se cacher ou qu'aucune zone d'ombre ne transparaisse. Il pourrait être judicieux que les planificateurs urbains, les architectes et opérateurs de transport discutent entre eux et fassent partager les bonnes pratiques. On pourrait ainsi identifier les problèmes et corriger les situations critiques. Washington D.C. donne un très bon exemple de conception dès l'origine d'un métro sûr et sans graffitis.

La technologie est sans doute d'un grand secours pour les opérateurs de transport. Qu'il s'agisse de mesures faisant appel à des techniques éprouvées comme les sièges anti-graffitis ou les films de protection sur les vitres ou plus spécifiquement les nouvelles technologies comme les circuits de caméras fermés qui surveillent les stations ou les autobus avec des logiciels de détection automatique des incidents, le potentiel des nouvelles technologies est considérable. Il est d'ailleurs patent de constater que sur les nouvelles lignes de transport public en site propre mises en service, et où la conception des stations a veillé à un éclairage d'intensité uniforme, où les stations sont surveillées par caméras et où il existe des bornes d'appel en grand nombre, entre autres mesures, le vandalisme est beaucoup moins prégnant qu'il ne l'est dans les lignes traditionnelles. La sensation qui en résulte pour la clientèle est celle d'une maîtrise de l'espace par le transporteur propre à engendrer un sentiment de sûreté relative. A certains égards, malgré tout, une course s'engage entre les auteurs d'actes de vandalisme et les autorités chargées des transports, où le jeu consiste à trouver la faille aux mesures mises en place. Néanmoins, le recours à la technologie offre une longueur d'avance au transporteur et ceci est d'autant plus vérifié que les perspectives sont nombreuses. La radiolocalisation combinée au GPS permet d'intervenir rapidement par exemple lors de l'attaque d'un conducteur de bus ou d'un incident à bord et permet en partie d'éviter de songer à multiplier la présence de personnel à bord ; une politique qui serait certes positive, mais qui s'avère trop coûteuse pour des transports publics toujours en proie à un difficile équilibre d'exploitation.

On peut citer par exemple, comme autre possibilité de la technologie, le billet de transport public transformé en passe sans contact qui intégrerait une alarme d'appel permettant de solliciter du secours en cas d'incident. Bien sûr, aucun système n'est infaillible à l'image des caméras de surveillance qui ne sécurisent pas nécessairement autant que l'on pourrait le penser, dans la mesure où elles ne garantissent pas une réaction de l'opérateur sur l'instant, comme il peut s'avérer nécessaire en cas d'urgence. Toutefois, les statistiques montrent que les agressions sont moins nombreuses ou ont moins de conséquences dans un univers où la technologie est présente

La technologie offre d'autres possibilités comme le fait de permettre de dresser une cartographie très précise des lieux d'insécurité et de l'évolution dans le temps de cette insécurité. Des recoupements selon les types de délits sont possibles en croisant notamment les agressions et la fréquence des graffitis. Cela permet de concentrer les moyens sur les zones les plus exposées et d'agir ainsi plus efficacement.

La technologie ne peut remplacer toutefois l'investissement dans le capital humain. La formation des hommes de l'entreprise publique à la résolution des conflits est en effet indispensable. Il a été remarqué que les femmes ont une capacité supérieure aux hommes à désenvenimer les situations tendues, elles sont pourtant moins affectées à des postes où l'exposition aux conflits est importante. Il y a donc lieu de préférer le travail en groupes au sein desquels elles peuvent faire valoir leurs qualités. Dans cette perspective, plus de personnel rassure lorsque ce dernier a une façon différente d'aborder les gens, c'est-à-dire qui ne consiste pas en de la dissuasion essentiellement, mais aussi en de l'aide aux personnes. L'utilité d'une telle action n'est pas toujours pleinement ressentie par le personnel, mais elle est bien réelle.

Comme cela a été souligné dans le point de cette synthèse consacré aux facteurs anxiogènes, un domaine fondamental dans lequel les transports publics doivent évoluer est celui de l'information aux

usagers. Le manque d'information en cas d'attente ou de perturbations donne l'impression que le transporteur n'a pas la maîtrise des opérations et/ou qu'il est indifférent aux besoins des passagers. C'est pourtant sur lui que le voyageur se repose lorsqu'il emprunte les transports publics, au contraire d'un déplacement en voiture particulière. On rappellera donc ici pour mémoire qu'il est primordial que le transporteur public améliore considérablement sa communication avec l'utilisateur si l'on veut que celui-ci ne soit pas pris facilement d'un sentiment d'angoisse. Cela fait partie d'une stratégie qui vise à conférer aux transports publics une image de partenaire privilégié du voyageur. La notion de sûreté et un haut niveau de service au voyageur font partie d'une vision d'ensemble.

3.2. Les solutions à l'échelon local

3.2.1. La prévention

Les mesures qui sont efficaces localement sont celles qui consistent à situer les problèmes dans un contexte plus large que celui du seul opérateur de transport public. Cette notion vise à l'établissement de partenariats à l'échelon local, notamment dans le cadre de la prévention.

Les experts de la Table Ronde ont souligné que souvent la prévention justement n'était pas suffisamment développée. La prévention doit être organisée très en amont, au niveau des écoles, des associations de quartier et de jeunes pour expliquer le rôle des transports publics et leur fonction sociale primordiale dans la vie de la cité. Une possibilité est d'organiser des journées portes ouvertes où l'on peut découvrir les transports publics de l'intérieur, et notamment le nombre de personnes qui travaillent pour assurer la sûreté et effacer les traces de vandalisme. Une autre possibilité est d'intégrer au cursus scolaire des heures consacrées à la vie dans la cité au cours desquelles une sensibilisation peut avoir lieu sur les transports publics. Du personnel des entreprises de transport public peut se joindre à ces heures et venir expliquer les conséquences pour l'entreprise d'actes, tels que la couverture du matériel par des graffitis ou les attaques contre le personnel. Là également, les transporteurs ont une mission de communication qui s'intègre à celle des écoles.

Une opposition s'est faite jour au cours de la Table Ronde entre ceux qui considéraient, à propos des graffitis et de leurs auteurs, qu'il y avait lieu d'essayer de récupérer leurs valeurs et de les canaliser et ceux qui estiment qu'il est totalement impossible de récupérer les graffitis. Pour ces derniers, le phénomène des graffitis s'apparente à un mouvement tribal. Il s'agit d'un langage avec ses codes et rites entre tribus qui ne s'adresse pas au public en général. Pour d'autres experts, il existe certes un noyau dur de multirécidivistes mais, il ne faut pas diaboliser les jeunes et les marginaliser. Dans cette perspective, les graffitis et autres incivilités reflètent un désir d'expression et de trouver un espace de communication dans un "système" qui n'offre aucune place aux jeunes. Il faut y voir un problème de société qui, à l'échelon local, passe par le développement des initiatives de quartier, la rénovation des ensembles délaissés, le maintien des services publics de proximité, soit tout un ensemble d'initiatives qui sont la traduction locale d'une véritable politique de la ville. Il s'agirait ainsi de récupérer plutôt que de marginaliser et d'éviter de diviser le monde en deux, entre "nous" et "eux". Il faut une approche intégrante pour considérer que les jeunes font partie de la société. Certes, il s'agit d'un problème qui se pose à l'échelon de la société dans son ensemble, mais la Table Ronde a surtout estimé que sa résolution passe par des mesures locales. En effet, la politique de la ville n'a un sens que par des mesures locales pertinentes, prises en liaison avec les jeunes, les écoles, les associations (de football, VTT, base de loisirs, sports, etc.) et tous ceux qui exercent un contrôle social informel. En plus, l'insertion par l'offre d'emplois consacrés à la prévention dans les transports publics pour des jeunes des cités est une mesure d'intégration qui a prouvé son efficacité.

3.2.2. Les partenariats

Tous les acteurs de la vie sociale qui ont un lien avec la sûreté sont partie prenante des partenariats que la Table Ronde a préconisés et qui ont déjà été évoqués dans le cadre de la prévention. Il s'agit d'opter pour une approche systémique intégrée. En effet, à la question de savoir qui doit intervenir pour la sûreté, il convient d'élargir la discussion pour la remettre dans le contexte de la ville. Le transporteur est en effet confronté à un problème social.

Les partenariats que la Table Ronde a suggérés à ce titre supposent l'institution de forums à haut niveau qui réunissent à intervalle de temps régulier tous les experts. Des décisions stratégiques peuvent être élaborées dans ce cadre et elles engagent tous les acteurs des domaines de la prévention, de l'intervention in situ et de la répression. Ces acteurs doivent y être représentés à haut niveau pour qu'ultérieurement les décisions adoptées aient une répercussion à tous les échelons de la hiérarchie de l'unité considérée. Il s'agira en effet ultérieurement pour chacun des acteurs d'affecter des ressources et de prendre des mesures selon des objectifs partagés. Aussi faut-il un porte-parole haut placé au sein de chaque unité considérée de la cause défendue par ces partenariats. Certains experts ont émis l'idée que tous les groupes sociaux devaient être représentés au sein des ces partenariats et pas seulement l'élite. Il s'agit de partenariats pour la collectivité et non pas contre une menace. Ceci s'inspire du considérant que tous les gens d'une communauté sont réunis par les transports publics.

Il peut être indiqué d'organiser dans le cadre de ces partenariats des contrats locaux de sécurité qui rassemblent et engagent autour d'une même table tous les acteurs de la sûreté, sous la responsabilité d'un maire par exemple. Bien souvent, il y a encore quelques années, on ne se préoccupait pas des transports et face à cela, l'objectif est de conduire des contrats ciblés sur les transports. Dans cette perspective, le premier pas de la démarche est d'établir un constat de la situation qui s'appuie sur un relevé permanent de statistiques sur la délinquance. Les faits de délinquance évoluent et il importe de suivre la situation au plus près. A partir de là, des échanges doivent avoir lieu sur les pratiques conduites pour répondre à la délinquance et les nouveautés introduites. L'objectif est de parvenir à une coordination des différents acteurs autour d'un travail en commun, plutôt qu'à une superposition d'actions menées isolément les unes des autres. Il s'agit aussi de définir le niveau d'intervention de chaque institution et donc de définir un cadre décisionnel. Dans cette perspective, les réunions doivent être régulières et il peut être pertinent de se fixer un objectif quantifié de réduction de la délinquance. Cela peut mobiliser les énergies autour de nouvelles mesures introduites.

Dans le cadre de contrats locaux de sécurité, il peut être difficile de se fixer un objectif quantifié, quand ces contrats incluent des mesures de prévention comme des actions de formation auprès des jeunes dans les écoles. Il est en effet difficile de mesurer d'une manière incontestable les retombées positives de telles actions. Il est clair que la Table Ronde a reconnu qu'il était délicat d'apprécier l'apport de chaque mesure de sûreté adoptée. Néanmoins, la Table Ronde n'a pas écarté la nécessité de se fixer des objectifs précis, dans la mesure où cela peut être mobilisateur des énergies et permettre de mesurer le chemin parcouru. En outre, de tels objectifs ont une fonction de communication à l'endroit du public qui est dans l'attente d'une amélioration de la situation.

Enfin, des règles trop strictes sont génératrices d'insécurité. Par exemple, une tarification des transports publics qui ne prévoit pas des possibilités de réduction importantes pour les jeunes est facteur d'évasion tarifaire et conséquemment de violences à l'encontre des agents lors de contrôle des billets. Il importe donc que les autorités locales publiques veillent à la mise en place et à l'indemnisation pour le transporteur d'une tarification à destination des jeunes. Cela peut faire partie du contenu des partenariats.

3.2.3. La répression

Au niveau de l'intervention des forces de police, il importe, en concertation avec les propres forces de l'opérateur, de patrouiller les zones les plus exposées et selon un schéma que les délinquants ne puissent deviner. Il faut en effet pouvoir prendre les délinquants sur le vif. Se pose alors la question de la répression. Les jeunes doivent être sensibilisés aux conséquences d'une inscription sur le casier judiciaire d'un délit. Au-delà, les possibilités d'obtenir réparation des dommages commis, notamment sous un angle pécuniaire, doivent être explorées en liaison avec les tribunaux. Il y a là une question fondamentale qui est celle de la sensibilisation des tribunaux à l'importance des dommages. D'une manière comparable, l'exclusion des délinquants avérés du réseau de transport public, notamment du métro, comme cela a pu être fait dans le cas de Londres, serait ressenti dans certains pays Européens comme une atteinte à la liberté individuelle de circulation. Il existe toujours un risque, face à l'augmentation de la délinquance, de "banalisation" du délit et donc de condamnation plus laxiste. Sur cette question, les experts de la Table Ronde ont estimé qu'il revenait, à l'échelon local, au transporteur d'établir des contacts avec la justice et les magistrats pour que ces derniers soient fermes à l'encontre des délits commis dans l'enceinte des transports publics. D'une manière générale, les experts ont estimé que la justice n'était pas laxiste, mais il existe des différences d'un tribunal à l'autre, différences qui peuvent s'estomper, si le transporteur entretient des contacts suivis avec la justice au niveau local. Souvent, plus que de redéfinir l'échelle et le barème des sanctions, il est nécessaire que la justice soit plus rapide, surtout à l'égard des jeunes. Pour l'obtenir, il peut être indiqué d'inclure les tribunaux dans les partenariats locaux de sécurité, car il n'est pas toujours garanti que les tribunaux prennent avec le sérieux requis les délits dans les transports.

L'idée de la tolérance zéro a été peu débattue au cours de la Table Ronde. Introduite à New York, elle ne semble pas adaptée à l'Europe dans la mesure où des forces de police engagées dans une répression sans faille peuvent conduire à des débordements, débordements qui seraient vivement critiqués. L'optique développée en Europe est, plutôt que de s'attaquer aux symptômes, de regarder les causes et de s'attacher à prévenir par un dispositif d'ensemble.

3.2.4. Le rôle des médias

Il est également essentiel au niveau local pour le transporteur de communiquer avec les médias. Ces derniers ne doivent pas seulement rapporter les mauvaises nouvelles concernant l'insécurité, mais ils doivent informer sur la politique suivie par le transporteur et les pouvoirs publics pour endiguer le phénomène. Il importe de faire des médias des partenaires, en nouant des relations suivies avec eux, pour que ces derniers informent sur les coûts du vandalisme pour les transports publics, les mesures préventives prises, les succès enregistrés. D'une manière générale, les médias locaux ont leur rôle à jouer pour situer les transports publics comme des acteurs indispensables de la vie en société. Souvent, c'est plus par un contact avec les médias locaux que nationaux que cette démarche peut être couronnée de succès.

3.3 Les actions nationales

Les Ministres des Transports sont parties prenantes des mesures à adopter. Il ne faut en effet pas oublier que l'insécurité dans les transports se paie sous la forme d'une fréquentation amoindrie des transports publics et donc de pertes de recettes. L'usage plus répandu de la voiture particulière qui en résulte touche également les pouvoirs publics au nom de la durabilité économique et environnementale des transports. En dernière instance, s'il y a une moindre fréquentation des transports ou si la réparation des dommages mobilise des budgets conséquents ou encore si les coûts externes sont plus élevés pour assurer la mobilité, c'est le contribuable qui paie. Cette spécificité est renforcée par le fait que tout non-usage des transports publics se traduit par un recours accru à la voiture particulière et donc des risques d'accidents. Cela intéresse donc la collectivité et le pouvoir politique. Seul un système de transport public fiable et sûr

répond aux attentes de la collectivité et il ne doit pas y avoir un fractionnement de cette dernière selon que les individus ont à leur disposition ou non un tel transport. La question de l'équité intervient en conséquence également pour dire que le pouvoir politique ne doit pas se défaire de ces problèmes.

En outre, la sûreté est un attribut régalien de l'État, il revient donc au pouvoir politique de prendre les initiatives fondamentales qui se traduiront à l'échelon local par une mise en synergie des initiatives. C'est ainsi que les contrats locaux de sécurité, conclus localement, peuvent être présidés par le représentant de l'autorité de l'État au niveau local, comme les préfets. Le problème de la sûreté ne peut échapper à la puissance publique.

Une grande partie des actions qui peuvent être envisagées sur un plan national ont été présentées comme relevant des pouvoirs publics internationaux, lorsqu'il s'est agi de parler de l'échange d'expérience sur les meilleures pratiques. À bien des égards, l'action des pouvoirs publics, surtout lorsqu'il est question d'information, transcende les frontières et prend de plus en plus une dimension internationale.

3.4. Les actions au niveau international

3.4.1. *L'échange d'information*

Ce qui ressort le plus est la nécessité d'un partage d'informations au niveau international. Les experts de la Table Ronde ont émis la suggestion que soient élaborés des manuels ou que l'on retrouve sur des sites web les documents qui seraient très utiles pour les transporteurs. Il s'agit de retracer la manière de procéder à l'analyse des problèmes par un diagnostic de la situation. Différents éléments apparaissent pertinents à rassembler. Dans une première étape, il s'agit de cerner les problèmes. Ensuite, il serait utile de lister les techniques disponibles pour atténuer les problèmes rencontrés. En récapitulant les succès et échecs, on apporterait sans doute une information utile. Il y a lieu également d'établir des critères qui permettent de jauger la pertinence de mesures en regard de la situation locale et donc de savoir dans quelle mesure ces techniques conviennent à une situation spécifique. Enfin, il serait utile de rassembler de l'information sur les méthodes d'évaluation des résultats.

Le partage d'information évoqué dans les lignes qui précèdent revient à rechercher la mise en réseau des expériences. Les meilleures pratiques sont à mettre en avant autour d'un rassemblement d'informations sur la sûreté dans les transports urbains et les facteurs qui contribuent à un ressenti de sûreté insuffisant. En effet, dans ce bilan, comme il a été souligné dans la première partie de cette synthèse, n'interviennent pas que des facteurs objectifs. Des facteurs invisibles ont un effet positif ou négatif, dont fait partie la culture d'entreprise. Il importe donc à ce niveau que tous les facteurs soient soulignés et partagés par tous les réseaux soucieux de ne pas perdre des clients et de faire de l'usage des transports publics une expérience positive. Une telle démarche devrait s'appuyer sur un travail sociologique d'analyse, tant sur les facteurs subjectifs, c'est-à-dire le ressenti des usagers, que sur des données d'évaluation du résultat des mesures prises. Sur ce dernier point, la Table Ronde a estimé qu'il était important de travailler sur des petits modèles de mesures créatives plutôt que de se focaliser sur une évaluation à 100 pour cent d'un programme lourd.

Pour conclure, la comparaison des résultats des recherches figure toujours parmi les priorités des tâches assignées aux pouvoirs publics au niveau international. À ce titre, cette Table Ronde n'a pas fait exception. Il en est résulté un souhait de comparaison des programmes au niveau international et une exigence d'avoir accès aux résultats. Il est essentiel de diffuser les connaissances et d'établir un cadre d'analyse qui permette de résoudre la question de la transférabilité d'un réseau à l'autre, notamment en situant parfaitement le contexte local des mesures prises. Il s'agit aussi d'établir une terminologie commune pour croiser les données.

3.4.2. *La sûreté dans une perspective de libéralisation*

La Table Ronde s'est, dans la perspective des actions des pouvoirs publics au niveau international, posé également la question des conséquences de la libéralisation des transports publics préconisée dans une certaine mesure par les instances communautaires.

Il est à noter tout d'abord que dans le cas d'une industrie fragmentée, les changements d'entreprises et donc le taux de renouvellement du personnel est plus élevé. Ceci peut vouloir dire qu'il est nécessaire de conserver une trace de ce qui a été fait et des raisons qui ont conduit à adopter des mesures. Sinon, l'entreprise doit réapprendre et les décisions prises sont basées sur une analyse superficielle. Il est donc d'autant plus nécessaire qu'il y ait une base de données sur ce qui a été fait et que plus généralement une telle base de données existe à un niveau national ou international. Il est clair que dans une phase de transition entre les régimes réglementaires, les exigences formulées à l'égard de l'entreprise et de son personnel doivent suivre la passation des pouvoirs. Ceci est autant vrai dans le cadre de la lutte contre le vandalisme que dans celle contre le terrorisme.

Une grande diversité d'acteurs, de clients et de contrats rend plus complexe le problème. Il faut que chacun ait une idée claire de ce qu'il doit faire. Il ne s'agit pas seulement de partager les coûts, mais de savoir quelle institution doit agir à quel niveau. Il faut donc qu'un cadre décisionnel cohérent soit établi qui détermine le partage des charges, les conséquences des partenariats et la répartition des responsabilités. En cas d'incident, il est souvent difficile d'identifier le responsable en premier chef.

La question de savoir si la sûreté devrait être un frein à la libéralisation n'a pas été clairement tranchée par la Table Ronde. Savoir qui est responsable face à des problèmes de société et qui doit agir n'est pas nécessairement un frein à la mise en concurrence des services. La zone de responsabilité de l'entreprise doit être bien définie dans chaque contrat de transport. Il n'apparaît cependant pas souhaitable que les entreprises de transport public soient en concurrence dans le domaine de la sûreté. En effet, si elles internalisent ces coûts dans leurs prix, elles seront nécessairement en dehors du marché. La concurrence ne doit pas mettre en question les investissements pour la sûreté et le degré de priorité qu'on leur assigne. La sûreté est l'une des questions majeures à cause desquelles il n'est pas possible d'accorder des parties du réseau sous forme d'enchères, sauf à transférer la sûreté sur un opérateur extérieur au réseau financé sur fonds publics. Il est en effet possible de créer une institution chargée de la sûreté, mais cela rompt l'unicité avec l'opérateur même si ceci n'est pas un obstacle fondamental.

Pour conclure, il a semblé aux experts de la Table Ronde que la sûreté ne devait pas déterminer la façon dont les transports publics sont organisés. En revanche, si l'on estime que seul un monopole public peut recevoir des subventions destinées à la sûreté des services, il est toujours à craindre que cet argent ne soit pas utilisé au mieux, notamment avec des pertes d'efficacité propre aux monopoles publics. Aussi, en matière de libéralisation, un échange sur les meilleures pratiques devrait s'avérer pertinent.

4. LE TERRORISME, UN FACTEUR QUI POSE DES QUESTIONS SPECIFIQUES

Les experts de la Table Ronde ont d'emblée estimé que le terrorisme était une question distincte de celle du vandalisme dans les transports publics. Certes, les transports sont très souvent, parce qu'ils concentrent d'importantes fractions de population, des cibles pour les attaques terroristes qui ont pour objectif de tuer ou blesser gravement. De plus, il existe des chevauchements évidents entre le terrorisme et le vandalisme, ne serait-ce qu'au niveau des mesures de prévention, lorsqu'elles appellent à la vigilance de la population ou lorsqu'elles font appel à des caméras vidéo de surveillance que l'on peut citer par exemple.

Toutefois, terrorisme et vandalisme se distinguent en ce que le transporteur peut agir sur le vandalisme, sur ses causes et conséquences, par exemple par des mesures de prévention auprès des jeunes, tandis que l'opérateur de transport ne peut infléchir isolément les terroristes. La lutte contre le terrorisme nécessite de bien connaître l'adversaire. Elle met en jeu des spécialistes qui ont des connaissances spécifiques que l'on ne peut divulguer. Cette question dépasse donc largement la compétence de l'opérateur de transport public.

Lorsqu'il n'est pas de tuer, l'objectif des terroristes est d'attirer l'attention sur leur cause. La Table Ronde a noté que l'immense majorité des alertes à la bombe sont sans fondement mais elles risquent d'entraîner une perturbation majeure des services. Jusqu'au 11 septembre 2001, on pouvait estimer que le risque d'être la victime d'un attentat terroriste était très faible et que donc le principal effet du terrorisme était une perte de confiance et un sentiment de "peur" pour la population en tout point comparable aux conséquences du vandalisme. Dans ce sens, terrorisme et vandalisme se rapprochent en ce qu'ils font perdre la confiance dans les services de transport public et entraînent des pertes de clientèle très difficiles à récupérer intégralement. Depuis le 11 septembre 2001, l'on sait que le terrorisme peut tuer massivement, il porte donc une atteinte majeure aux relations sociales et économiques.

Pour revenir sur le point de la publicité faite aux terroristes, les forces chargées de la lutte contre celui-ci ont des procédures pour distinguer les fausses alertes de celles qui sont plausibles, notamment dans certains formes de terrorisme telles que des campagnes terroristes sectaires durables. Il s'agit de décrypter les messages selon des procédures et protocoles établis. Là également, il y a tout un corpus d'expériences et de connaissances qui distinguent la lutte contre le terrorisme de celle contre le vandalisme. Toutefois, d'autres formes de terrorisme, notamment le terrorisme international, s'appuient sur le désir de prendre l'opinion par surprise et on pour but de tuer en utilisant aussi des attentats suicides. Cette forme de terrorisme a été vue récemment en Israël et bien sûr dans la vile attaque sur le World Trade Center de New York le 11 septembre 2001.

Il est clair que dans cette perspective tout ce qui peut être la cible d'attentats terroristes doit prendre des mesures. En effet, les terroristes souvent n'attaquent pas là où l'on se sent le plus vulnérable. Dans tous les cas de figure, il faut des personnels entraînés à réagir de manière appropriée en cas d'attaque pour limiter les conséquences qu'il s'agisse des effectifs du transporteur, des pompiers, de la police ou encore du personnel médical. Il faut notamment des textes de loi pour régir la surveillance des lieux, notamment lorsqu'elle se fait par des moyens vidéo. Il faut également pouvoir informer et communiquer avec les usagers pour obtenir leur participation active et leur vigilance dans la lutte contre le terrorisme.

Enfin, une coopération internationale, avec une mutualisation des coûts de développement, serait bienvenue dans le domaine de la recherche technologique pour détecter les explosifs ou les attaques bactériologiques massives par exemple. Là également, le partage d'expérience peut s'avérer être un atout décisif.

5. CONCLUSIONS

Plus de sûreté dans les transports publics veut également dire une fréquentation de ces transports en hausse en heures creuses, une baisse des coûts de réparation des dommages, un taux d'absentéisme du personnel en baisse et une moindre perturbation des services. Il s'y ajoute, dans le cadre de mesures de prévention de la délinquance par l'éducation, un bénéfice pour la collectivité. Les pouvoirs publics ne peuvent donc se désintéresser du problème du vandalisme dans les transports publics. De plus, là où des milliers de gens passent, il y a la nécessité du contrôle par une autorité publique.

Cet intéressement au problème passe par une meilleure connaissance du phénomène. Ses causes, les lieux de survenance, ses caractéristiques principales et son évolution sont à décrypter. A partir de là, des objectifs mobilisateurs peuvent être énoncés. Par exemple, il est indispensable que la réaction à un délit soit immédiate. Ce facteur sera pris en compte par les délinquants. Il s'agit aussi de mieux concevoir les infrastructures et le matériel pour les rendre moins vulnérables. Les technologies d'information et de surveillance modernes peuvent également constituer une parade à l'aggravation des phénomènes. Mais, les mesures à entreprendre n'intéressent pas que le transporteur.

La Table Ronde a ainsi préconisé l'institution de partenariats locaux qui associent tous les acteurs de la prévention, de l'intervention et de la répression. Sous l'égide de l'autorité de l'État, ils viseraient à mobiliser les énergies autour d'objectifs communs à haut niveau et à les traduire, pour chacun des acteurs, en mesures spécifiques.

Plus généralement, l'échange d'expériences, des guides pratiques sur les mesures de prévention, sur la conception des infrastructures et des informations sur les succès et échecs permettraient à chaque entité locale constituée de se positionner. Une classification de chacune des mesures et de la façon dont elles se relient les unes aux autres ferait ainsi partie de l'action urgente à entreprendre par les pouvoirs publics nationaux et internationaux.

D'une vision plus large deux facteurs-clés transparaissent : la nécessité de comprendre les motivations derrière les actes de vandalisme et celle de la participation des citoyens dans la lutte contre ce phénomène. Les citoyens parce que face à des infrastructures de transport public qui donnent le sentiment d'appartenir à personne, il y a lieu de développer le sens civique. La période contemporaine est précisément marquée par un affaiblissement du sens civique. Insensiblement, au cours du temps, la barre a été rehaussée pour qu'un comportement soit jugé antisocial. Il revient à tous les acteurs qui ont un rôle dans la société civile de conforter l'action publique et de rendre le citoyen à nouveau responsable. Une forme directe est la responsabilité que les parents exercent à l'égard de leurs enfants. Il est donc indispensable qu'une réflexion s'engage dans ces directions. Les motivations derrière les actes de vandalisme renvoient quant à elles aux évolutions de la société et à sa capacité à intégrer tous les individus. C'est un problème social traditionnel de l'action publique, mais il importerait de le revisiter à l'aune des événements que l'on constate dans certaines cités.

Le terrorisme quant à lui nécessite un traitement spécial devant la nécessité que la lutte contre ce phénomène soit abordée à grande échelle, compte tenu de ses spécificités et du changement de nature qu'il connaît depuis le 11 septembre 2001. Mais, là aussi, une exigence de coopération internationale transparaît.
