

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 30.9.2009
SEC(2009) 1212 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Plan d'action pour la mobilité urbaine

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2009) 490}
{SEC(2009) 1211}

1. INTRODUCTION

Le plan d'action sur la mobilité urbaine fait suite à l'adoption, le 25 septembre 2007, du livre vert sur la mobilité urbaine¹. Le plan d'action fait partie du programme de travail de la Commission sous la référence 2008/TREN/036.

Le livre vert sur la mobilité urbaine a défini cinq grands défis en matière de mobilité urbaine et lancé le débat sur la valeur ajoutée d'une action au niveau de l'UE pour aider les autorités locales, régionales et nationales à relever ces défis. Bien que les responsabilités en la matière incombent en premier lieu aux autorités nationales, régionales et locales, des décisions relatives à la mobilité urbaine sont également prises dans le cadre de la législation et de la politique de l'UE qui peuvent avoir des répercussions sur l'environnement général et la libre circulation des personnes, des biens et des services à l'intérieur de l'Union. L'analyse d'impact vise à déterminer précisément quelle pourrait être la valeur ajoutée d'une action au niveau de l'UE.

Cette analyse a été préparée par la direction générale de l'Énergie et des Transports de la Commission européenne. Un groupe interservices, composé de représentants des différents services de la Commission ayant un intérêt dans le plan d'action, a participé aux travaux préparatoires. Un soutien a été obtenu à l'aide d'un contrat d'étude. Le comité d'analyse d'impact a émis des avis sur les projets d'analyse d'impact le 23 juillet 2008, le 1^{er} octobre 2008 et le 4 novembre 2008.

Le plan d'action sur la mobilité urbaine fournit un cadre d'intervention possible au niveau de l'UE et annonce des mesures non législatives pour développer les connaissances, promouvoir le dialogue et l'échange des meilleures pratiques et proposer des mesures incitatives aux villes. Ces mesures aideront les responsables à prendre des décisions en meilleure connaissance de cause et contribueront à améliorer le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques concernant la mobilité urbaine à tous les niveaux. L'impact de ces mesures est difficile à estimer en termes quantitatifs ou qualitatifs.

2. CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

La consultation des parties intéressées s'est déroulée en deux phases. La première phase a consisté en une consultation pour préparer le livre vert sur la mobilité urbaine au cours du premier semestre de 2007. La seconde phase a eu lieu après l'adoption du livre vert, entre le 25 septembre 2007 et le 15 mars 2008.

Le livre vert sur la mobilité urbaine comprenait 25 questions destinées à structurer la consultation et à encadrer les réponses des parties intéressées. Les acteurs concernés et parties intéressées ont également été invités à répondre aux questions générales soulevées dans le livre vert. Au total, 431 contributions écrites ont été transmises. Les informations reçues en réponse à la consultation ont été soigneusement étudiées. Les

¹ Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine. COM(2007) 551.

résultats de la consultation ont été mis à disposition en ligne² et ont été intégrés dans l'analyse d'impact.

De plus, le Parlement européen a adopté une résolution sur le livre vert le 9 juillet 2008³ et a présenté un rapport d'initiative sur un plan d'action sur la mobilité urbaine le 23 avril 2009⁴. Le Comité économique et social européen et le Comité des régions ont rendu leur avis sur le livre vert respectivement le 29 mai 2008⁵ et le 9 avril 2008⁶. Le Comité des régions a émis un avis sur le rapport du Parlement européen le 21 avril 2009⁷. Le Conseil a également débattu, de façon informelle, de cette question⁸.

La conclusion générale de la consultation est qu'il y a un large consensus parmi les acteurs concernés et parties intéressées sur le fait que l'UE a un rôle à jouer dans le domaine de la mobilité urbaine sous la forme de mesures destinées à soutenir les autorités, les opérateurs et les autres acteurs concernés et parties intéressées aux niveaux local, régional et national. S'il y avait des divergences entre les opinions exprimées quant à savoir quelles mesures spécifiques au niveau de l'UE pourraient procurer une valeur ajoutée, la consultation a permis de recenser des convergences de vues.

La consultation a respecté les normes minimales applicables à la consultation des parties intéressées⁹.

3. DEFINITION DU PROBLEME

Pourquoi avons-nous besoin d'un plan d'action sur la mobilité urbaine au niveau de l'UE? La raison en est que, en matière de mobilité urbaine durable, nombre de villes dans l'UE sont confrontées à des problèmes analogues comme les niveaux élevés de trafic et d'encombrement, les émissions nocives et un développement déséquilibré avec ses conséquences en termes d'exclusion sociale et de croissance économique. Il s'agit de problèmes importants qui sont traités aux niveaux local, régional et national selon le principe de subsidiarité.

Dans les États membres qui ont récemment rejoint l'UE, les responsables politiques sont confrontés à des défis spécifiques. Le développement économique entraîne une augmentation rapide du nombre de propriétaires et d'utilisateurs de voiture particulière. Par ailleurs, en raison du manque d'outils bien adaptés, les progrès des transports urbains sont parfois accomplis au mépris des normes minimales garantissant un développement durable et la cohésion sociale.

Ce qu'il ressort de l'étude des initiatives prises localement dans l'UE c'est la grande diversité des politiques, mesures et solutions de financement auxquelles les autorités ont recours pour traiter les problèmes de mobilité urbaine et de transport. Outre la

² Voir: http://ec.europa.eu/transport/urban/urban_mobility/green_paper/green_paper_en.htm

³ INI/2008/2041.

⁴ INI/2008/2217.

⁵ TEN/320 - CESE 982/2008.

⁶ CdR 236/2007.

⁷ CdR 417/2008.

⁸ www.ue2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-09_2008/PFUE-01.09.2008/Informelle_Transports.

⁹ COM(2002) 704 final.

multiplication des approches, l'inaction ou l'inadéquation des mesures peuvent avoir des conséquences transnationales. De plus, cela peut entraîner des doubles emplois coûteux.

Les consommateurs sont confrontés à des systèmes d'information parcellaires et à des solutions non rationalisées. Les personnes à mobilité réduite n'ont pas toujours accès aux transports urbains dans les mêmes conditions que les autres usagers.

Les transports urbains constituent aussi un maillon faible dans l'ensemble de la chaîne de transport, tant pour les voyageurs que pour le fret (problème du «dernier kilomètre» et nécessité de disposer de pôles intermodaux efficaces souvent situés en zone urbaine ou à proximité). L'efficacité des politiques de mobilité urbaine élaborées aux niveaux local, régional et national a donc une incidence sur le système européen de transport dans son ensemble même si les autorités responsables n'ont pas forcément les moyens ou la motivation pour prendre en compte cette dimension.

Sans réel échange ni diffusion des meilleures pratiques éprouvées, les responsables risquent d'élaborer des solutions inutilement coûteuses, de concevoir des politiques qui ne tiennent pas suffisamment compte des expériences menées ailleurs et de proposer des solutions qui pourraient être contraires aux principes ou à la législation de l'UE.

4. LEGITIMITE DE L'ACTION DE L'UE

Les traités définissent l'ensemble des attributions de l'UE. Le thème de la mobilité urbaine et des transports relève de l'article 70 du traité qui prévoit une politique commune des transports¹⁰. L'article 71, paragraphe 1, points c) et d), concerne la mobilité urbaine et les transports. Il dispose que, en vue de réaliser la mise en œuvre de l'article 70, le Conseil et le Parlement européen établissent les mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports et toutes autres dispositions utiles. En matière de transports, la responsabilité est partagée entre l'UE et les États membres. Les arguments exposés ci-après démontrent que le problème ne peut pas être résolu de façon optimale par les seuls États membres (critère de nécessité) et que les objectifs peuvent être mieux réalisés au niveau de l'UE (critère de valeur ajoutée).

Le droit d'agir au niveau de l'UE dans le domaine de la mobilité urbaine découle de l'obligation de la Commission d'atteindre et de préserver les objectifs fondamentaux fixés dans le traité. La législation et les instruments financiers de l'UE ont une incidence directe sur les décisions aux niveaux local, régional et national dans le domaine de la mobilité urbaine. La Commission est donc habilitée à faire en sorte que ces décisions soient conformes à la législation européenne et à aider les autorités à mettre en œuvre les politiques de l'Union et à faire le meilleur usage des fonds communautaires. De plus, les mesures prises dans le domaine de la mobilité urbaine aux niveaux local, régional et national ont une incidence directe sur les opérateurs de fret et les voyageurs d'autres pays. Cette incidence transnationale justifie l'action de l'UE pour assurer le bon fonctionnement du marché unique et la mise en œuvre correcte des politiques et de la

¹⁰ La Commission peut également faire des propositions spécifiques en vertu d'articles autres que l'article 70. Par exemple, pour traiter des problèmes spécifiques liés à la mobilité urbaine et aux transports, elle pourrait recourir aux articles couvrant la politique de l'environnement (articles 174 et 175) ou la cohésion économique et sociale (article 158).

législation européennes, par exemple dans le domaine de l'environnement, des aides d'État, de l'agenda social ou de la recherche et développement.

Les défaillances du marché dans le domaine de la mobilité urbaine rendent l'intervention des pouvoirs publics nécessaire afin de traiter les problèmes d'encombrement, de pollution et de développement déséquilibré. L'UE est en droit de veiller à ce que cette intervention des pouvoirs publics soit conforme à la législation européenne et compatible avec les politiques de l'Union. Les politiques de l'UE dans des domaines autres que les transports, comme l'environnement, la politique régionale ou l'énergie, ont déjà produit des mesures relatives à la mobilité urbaine, mais on n'a pas accordé assez d'attention à l'incidence éventuelle de ces politiques sur la mobilité urbaine et les transports. Dans certains cas, les outils et instruments appropriés pour aider les autorités n'étaient pas disponibles, n'ont pas été adoptés ou ne prenaient pas suffisamment en compte les questions de mobilité urbaine. Aussi est-il important, dans des cas précis, de proposer des mesures pour rendre ces initiatives de l'UE, passées et actuelles, plus cohérentes et pour faciliter leur mise en œuvre.

L'UE est également en droit d'agir pour traiter ces problèmes lorsque l'intervention des pouvoirs publics au niveau de l'Union procure une valeur ajoutée. Sans empiéter sur les prérogatives de l'autorité locale, régionale ou nationale responsable, l'UE peut procurer une valeur ajoutée à l'action locale de diverses façons¹¹. L'UE peut offrir aux autorités une boîte à outils composée de solutions éprouvées pour affronter les risques dus au morcellement des approches locales, régionales et nationales. L'UE peut aussi contribuer à combler les failles réglementaires, telles que la collecte et le partage insuffisants de données commerciales par exemple, qui empêchent le suivi constant des tendances pertinentes. Elle peut favoriser l'échange de données et d'informations, offrir une aide financière et lancer des activités de R&D au niveau européen. Elle peut contribuer à promouvoir une utilisation efficace des ressources publiques, par exemple en évitant qu'on réinvente la roue ou en conjuguant les efforts en matière d'analyse comparative, de passation de marché ou de fourniture d'informations. Elle peut aussi œuvrer à promouvoir l'innovation et des normes, et à créer des marchés pour les entreprises.

5. OBJECTIFS

Les principaux objectifs politiques du plan d'action sur la mobilité urbaine sont doubles:

- motiver et soutenir les autorités municipales, régionales et nationales pour les aider à mettre au point et en œuvre des politiques de mobilité urbaine qui contribuent à la réalisation des objectifs communs que sont la lutte contre le changement climatique, l'achèvement d'un marché intérieur performant au profit des entreprises et des consommateurs, et la promotion d'un système européen de transport efficace, de la cohésion sociale et du bien-être;
- développer la base de connaissances pour les décideurs à tous les niveaux afin de les aider à mettre au point et en œuvre les politiques intégrées, bien

¹¹ La base de l'action de l'UE en zone urbaine est renforcée par la stratégie thématique pour l'environnement urbain (COM(2005) 718) qui a été mandatée par le Conseil et le Parlement européen au titre du 6^e programme d'action pour l'environnement.

étayées et innovantes qui sont nécessaires aujourd'hui pour résoudre les problèmes pluridimensionnels très complexes concernant la mobilité urbaine.

6. OPTIONS POLITIQUES

Pour atteindre ces deux grands objectifs, un large éventail d'options politiques a été envisagé. Le processus de sélection et d'évaluation des options politiques a commencé par l'établissement d'une liste initiale de trente-et-une options possibles, à partir de plusieurs sources. Parmi ces sources, on peut citer les contributions reçues lors de la préparation du livre vert sur la mobilité urbaine et de la consultation des parties intéressées correspondante, les travaux effectués dans le cadre de précédentes activités de RDT financées par l'UE et de programmes d'échange des meilleures pratiques, les discussions sur le livre vert ayant eu lieu au sein des institutions de l'UE et les suggestions faites par les services de la Commission.

Cette approche globale a permis d'étudier une grande diversité d'options politiques allant des plus stratégiques aux plus pragmatiques. La liste comprend des options qui peuvent ne pas paraître réalistes ou souhaitables mais qui ont été proposées par les acteurs concernés. Cela signifie que certaines des options politiques pourraient sembler problématiques en raison du principe de subsidiarité ou de leur apparente inefficacité. Toutefois, pour des raisons de transparence, elles n'ont pas été écartées a priori.

Ont été recensés huit instruments qui pourraient être utilisés au niveau de l'UE pour la mise en œuvre d'une option politique, par exemple contrôler l'autorégulation, diffuser des informations, préparer des lignes directrices, fournir des incitations financières et engager une action réglementaire.

Chaque option politique, ainsi que chaque instrument qui pourrait servir à la mettre en œuvre, a d'abord été évaluée en fonction de la subsidiarité. Si l'option ne passait pas cette épreuve avec succès, elle n'était plus prise en compte et ne faisait plus l'objet d'aucune autre analyse. En revanche, si l'option politique passait l'épreuve de la subsidiarité avec succès, elle était ensuite évaluée en fonction de critères de performance, d'efficacité et de cohérence. L'évaluation en fonction de la subsidiarité, de la performance, de l'efficacité et de la cohérence a permis de ramener le nombre d'options politiques de trente-et-une à dix-huit.

À l'étape suivante, les incidences possibles des dix-huit options politiques restantes ont été recensées. Les indicateurs utilisés pour cette évaluation recouvraient la mobilité, l'encombrement, l'énergie, l'environnement, les questions économiques et sociales et l'élaboration des politiques. Cela a été suivi par la sélection des instruments les plus adaptés pour mettre en œuvre chacune des dix-huit options. Cette analyse a porté sur la rentabilité, la proportionnalité, la cohérence avec d'autres initiatives et la charge administrative.

À l'étape finale, ont été faites vingt suggestions de mesures au niveau de l'UE. C'est en exploitant les synergies entre les options et entre les instruments qu'on y est parvenu. De plus, la définition, la visibilité et la gérabilité des mesures possibles ont été affinées. Aucune proposition d'action législative immédiate n'y figure. Il convient toutefois de signaler que ce processus de sélection et d'évaluation des mesures possibles ne préjuge

en rien du contenu du plan d'action ni des résultats des analyses d'impact dont pourraient faire l'objet certaines propositions précises.

7. DOMAINES D'ACTION

Les mesures suivantes pourraient être prises dans le cadre du plan d'action:

En 2009:

- étude sur les règles d'accès aux zones vertes,
- guide internet sur les véhicules propres et économes en énergie,
- portail web pour faciliter l'accès aux informations sur les transports publics,
- projet de démonstration de véhicules propres,
- échange d'informations sur les régimes de tarification urbaine,
- guide internet sur la législation, le financement et les meilleures pratiques,
- institution d'un observatoire de la mobilité urbaine,
- accélération de l'adoption de plans en faveur d'une mobilité urbaine durable.

En 2010:

- dialogue sur les droits des passagers dans les transports publics urbains,
- prévision de futures sources de financement,
- institution d'un forum de la mobilité urbaine,
- intégration de la conduite économe en énergie dans la formation des conducteurs,
- mise à niveau des données et statistiques,
- campagne sur les comportements assurant une mobilité durable,
- participation au dialogue international et à l'échange d'informations.

En 2011:

- orientations sur la marche et le vélo en sécurité,
- orientations sur la mobilité urbaine durable et la politique régionale,
- étude sur les aspects urbains de l'internalisation des coûts externes.

En 2012:

- orientations sur les systèmes de transport intelligents (STI) pour la mobilité urbaine,
- orientations sur le fret urbain.

Ces suggestions de mesures ont servi de base à la préparation du plan d'action sur la mobilité urbaine. Lors des travaux préparatoires du plan d'action, les mesures ont été encore précisées, hiérarchisées et validées politiquement compte tenu, entre autres, des ressources disponibles.

8. SUIVI ET EVALUATION

L'impact global et le succès du plan d'action dépendront de la participation active et de l'adhésion des opérateurs et des autres acteurs concernés et parties intéressées aux niveaux local, régional et national. La Commission suivra l'évolution de la mobilité

urbaine et des transports dans l'Union et contrôlera l'efficacité des mesures de l'UE prises dans le cadre du plan d'action. Un réexamen sera entrepris en 2012. La Commission évaluera ensuite l'impact du plan d'action et déterminera s'il est nécessaire de le réviser ou de prendre des mesures supplémentaires.