

Avis du Comité des régions — La mobilité dans des régions confrontées à des défis géographiques et démographiques

(2014/C 415/05)

Rapporteur	M. Gordon KEYMER (UK/PPE), membre du conseil de district de Tandridge
Texte de référence	

I. RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ DES RÉGIONS,

Introduction

1. souligne l'importance des régions de l'UE confrontées à des défis géographiques et démographiques, notamment celles mentionnées aux articles 174 et 349 du TFUE, qui font face aujourd'hui à des difficultés croissantes pour fournir des services de transport à l'échelle locale;
2. note que ces régions, définies comme des «régions confrontées à des défis» dans le présent avis, comprennent les régions frontalières, les régions montagneuses, les régions insulaires, les régions à faible densité de population (notamment les régions les plus septentrionales) (article 174 TFUE), les neuf régions ultrapériphériques (article 349 TFUE), et toute autre région de l'UE faisant face à des défis similaires. Il existe en outre des régions dont la population est fortement dispersée;
3. considère que les défis en matière de transports publics dans ces régions comprennent notamment: les coûts et les besoins de financement plus importants pour la fourniture de ces services, les mutations démographiques: le dépeuplement, le vieillissement de la population restant sur place, la dispersion des habitants, ainsi que les fluctuations de la demande des consommateurs à l'égard de services de transports publics. Le déclin économique est également manifeste dans certaines de ces régions. Il faut également mentionner que, s'agissant des régions ultrapériphériques, l'éloignement, l'isolement et l'extrême dépendance à l'égard de systèmes de transport efficaces sont évidents;
4. considère que la mobilité, la capacité de se déplacer facilement d'un endroit à un autre, est avant tout un droit lié à la libre circulation des personnes inscrite dans les traités et une condition *sine qua non* de la qualité de vie des personnes dans ces régions lorsqu'elles veulent accéder aux services publics essentiels (tels que l'éducation, la santé et les services sociaux), se rendre sur leur lieu de travail ou chercher un emploi, mener des activités de loisirs, rendre visite à des parents, acheter des biens et des services, ou exercer leur liberté de voyager plus loin encore;
5. souligne que les systèmes de transport public maritime, routier et ferroviaire, qui répondent à ces besoins de mobilité fondamentaux sont, dans de nombreux cas, détenus ou gérés par des collectivités locales, régionales et nationales. Un grand nombre de collectivités locales et régionales sont également propriétaires d'aéroports régionaux, en tout ou en partie;
6. note que l'article 174 du TFUE dispose que certaines régions doivent faire l'objet d'une «attention particulière» et que l'article 349 du TFUE dispose que les régions ultrapériphériques doivent bénéficier de «mesures spécifiques» dans le cadre des politiques menées respectivement au niveau de l'UE et des États membres. Si les règlements relatifs aux FSIE pour la période 2014-2020 prennent en considération les régions confrontées à des défis, les dispositions actuelles des politiques de l'UE dans d'autres domaines qui touchent au transport devraient être mieux mieux exploitées pour refléter les engagements des traités;
7. estime que l'une des raisons de cette situation est probablement que l'article 174 TFUE ne précise pas la taille de la «région» en question. Certains gouvernements interprètent cet article au niveau NUTS 2, alors que selon des travaux de recherche de la Commission et d'autres parties prenantes, le niveau NUTS 3 est approprié. Le CdR estime que, dans le cadre de la promotion de la mobilité (davantage que pour les besoins des fonds SIE), il convient de prendre en considération toutes les régions confrontées à des défis quelle que soit leur taille, y compris celles de niveau NUTS 3 et de niveaux inférieurs;

Transports et développement régional dans les régions confrontées à des défis

8. constate que les régions confrontées à des défis assument des tâches essentielles pour le développement équilibré de l'UE, notamment en matière d'accès aux matières premières, d'agriculture, de pêche, de protection de l'environnement, de tourisme, de relations transfrontalières et de possibilités de loisirs. Dès lors, l'amélioration des liaisons de transport au sein de ces régions et avec le reste de l'Union européenne devrait constituer un élément essentiel de la politique de cohésion de l'UE et des politiques de l'UE dans le domaine de la mobilité, et cela non seulement en ce qui concerne la mobilité des personnes mais aussi celle des marchandises. La promotion d'une croissance économique renforcée dans les régions confrontées à des défis contribuera au bon fonctionnement du marché intérieur et à la cohésion territoriale de l'ensemble de l'Union;

9. Estime qu'il serait nécessaire d'analyser l'impact des handicaps dont souffrent ces régions en termes de mobilité sur l'évolution de leurs modèles de développement économique et territorial et, par conséquent, sur l'emploi actuel et futur. Du fait de l'éloignement et de l'isolement de certaines de ces régions, leurs marchés ont perdu en importance et en attrait et ne sont dès lors pas en mesure de créer suffisamment d'emplois. À leur tour, les problèmes de mobilité professionnelle des citoyens de ces régions les confinent dans leur zone géographique, ce qui induit bien souvent une augmentation du taux de chômage;

10. se félicite par conséquent de l'inclusion dans le cadre du programme des fonds SIE 2014-2020 d'un objectif thématique spécifique relatif au «transport durable» et de plusieurs autres objectifs thématiques, susceptibles de contribuer à la promotion de la mobilité;

11. se réjouit de même de la possibilité de moduler les taux de cofinancement des fonds SIE pour prendre en compte les zones qui «souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents» (article 121 du règlement portant dispositions communes) et la possibilité d'accorder au titre du FEDER une «dotation spécifique supplémentaire» pour les régions ultrapériphériques et les régions les plus septentrionales, et les exonérer de l'exigence de concentration thématique (articles 10-12 du règlement du FEDER);

12. souligne l'importance des fonds SIE pour promouvoir la mobilité durable dans l'ensemble des régions européennes. regrette, toutefois que, même si les règlements le permettent dans toutes les régions, le financement de l'objectif thématique 7 «encourager le transport durable et supprimer les obstacles dans les infrastructures de réseaux essentielles» pourrait être rendu difficile dans les régions les plus prospères à cause d'une vision restrictive de la Commission européenne à ce sujet lors des négociations bilatérales sur les futurs programmes opérationnels;

13. appelle par conséquent les États membres et les autorités de gestion des Fonds SIE à répondre aux besoins urgents de mobilité de toutes les régions confrontées à des défis, d'en tenir compte lors de l'élaboration des accords de partenariats et des programmes opérationnels de mise en œuvre des fonds SIE;

14. estime que d'autres fonds de l'UE, les crédits de la Banque européenne d'investissement ainsi que les financements du secteur privé pourraient également jouer un rôle de soutien plus fort. Le CdR souligne l'importance du suivi de l'inclusion de la dimension territoriale dans les FSIE (et de leur alignement au moyen du cadre stratégique commun) et de l'importance du suivi des impacts territoriaux des fonds thématiques tels que le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) et le programme RTE-T qui lui est associé, de même que Horizon 2020 et au programme CIVITAS, qui lui est également associé. Les programmes financés par ces fonds n'ont pas pour priorité la mobilité dans les régions confrontées à des défis et, par conséquent, c'est à tous les niveaux de gouvernement qu'il revient de conjuguer ces différents fonds d'une manière plus coordonnée et plus innovante sur le terrain;

15. prend acte de l'engagement de l'Union européenne, par exemple d'utiliser le financement des RTE-T pour promouvoir «l'accessibilité et la connectivité de toutes les régions de l'Union, notamment des régions reculées, ultrapériphériques, insulaires, périphériques et montagneuses, ainsi que des zones à faible densité de population» (article 4 du règlement (UE) n° 1315/2013);

16. observe toutefois que 95 % des fonds RTE-T, qui sont alimentés par le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), sont dépensés exclusivement sur le réseau central. Cela consolide le cœur de l'Europe et son réseau dense de grandes villes. D'autres actions spécifiques devraient aussi être menées pour garantir que les effets positifs des améliorations apportées aux RTE-T bénéficient également à la connectivité locale dans les régions confrontées à des défis, en favorisant l'accès de ces régions aux principaux corridors de transport européens et nationaux;

17. souligne la nécessité, par conséquent, de financer les interconnexions au sein du réseau global et central des RTE-T et entre le réseau global et les lignes de transport local dans les régions confrontées à des défis. De plus, le budget affecté au MIE devrait être augmenté dans le cadre du réexamen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel afin de financer les interconnexions transfrontalières et traiter les goulets d'étranglement au niveau du réseau central des RTE-T. Cela contribuera à l'intégration de toutes les régions européennes à un système de transport durable et efficace pour les passagers et les marchandises. Dans la mesure où la lutte contre les écarts de développement est un objectif du programme RTE-T, les besoins des régions confrontées à des défis pour mettre en œuvre leurs modèles de développement économique et territorial devraient également être pris en compte dans la perspective de la révision des cartes du RTE-T, prévue en 2016/17;
18. observe que le programme Horizon 2020 et le programme CIVITAS pour des transports plus propres, qui lui est associé, sont centrés sur des technologies avancées pour les véhicules afin de rendre les transports plus efficaces dans l'utilisation des ressources. Ces objectifs sont très louables car ils contribuent également à l'amélioration des transports publics dans les régions confrontées à des défis où le rapport coût-efficacité des véhicules est la préoccupation majeure;
19. souligne que de nouvelles stratégies de financement des transports dans ces régions sont dès lors nécessaires. Il pourrait s'agir notamment d'offrir aux citoyens des budgets personnels de transport, par exemple des «chèques mobilité», comme ceux créés avec succès dans certains États membres, des exonérations fiscales pour les opérateurs de transport ou des accords de coopération permettant à différents opérateurs de transport de partager des véhicules;
20. estime que les nouvelles stratégies de financement doivent également être soutenues par de nouveaux outils. Des systèmes de transport intelligents (STI) et des TIC avancées pourraient être utilisés pour remplacer les transports publics basés sur des horaires et des itinéraires fixes par des transports à la demande tels que les bus à la demande, les taxis collectifs et le partage de voitures. En effet, le «transport à la demande» permet d'offrir un service de transport public par route plus efficace, plus concurrentiel et à moindre coût, en répondant à une demande réelle existante. Les systèmes de transports partagés, par exemple le transport conjoint d'écoliers et d'autres voyageurs, ont également bien fonctionné dans certaines régions reculées, de même que la promotion de la marche et du vélo. Ces systèmes génèrent des économies, réduisent la dépendance vis-à-vis de l'utilisation de la voiture individuelle et diminuent les émissions;
21. souligne que de telles solutions pourraient être soutenues par des mesures de facilitation comme une billetterie électronique intégrée intermodale, ou des cartes de paiement électronique utilisables dans les différents transports; des horaires intégrés pour les parties des trajets qui ne sont pas effectués à la demande; ou l'utilisation d'applications pour smartphones afin d'offrir aux citoyens de nouvelles possibilités de s'informer ou de payer;
22. fait observer qu'il est important de veiller à ce que ces nouvelles solutions de mobilité fassent l'objet d'une bonne publicité, et soient abordables, accessibles et acceptables pour les utilisateurs. La participation active des usagers (existants et potentiels) dans la définition de leurs besoins peut aider à assurer le succès de ces initiatives;
23. souligne que les collectivités locales et régionales seront le principal moteur de bon nombre de ces innovations;
24. souligne toutefois que de tels projets de mobilité ne devraient bénéficier d'un financement que lorsqu'ils s'intègrent dans une politique de mobilité intelligente couvrant la zone concernée et que s'ils peuvent être justifiés par des estimations fiables de la demande potentielle;

Ports et aéroports

25. tient à souligner le rôle important que les ports et les aéroports, et leurs liaisons avec l'arrière-pays, dans les zones intérieures, peuvent également jouer pour promouvoir le développement des régions confrontées à des défis et relier les citoyens avec les grands centres urbains. Pour les communautés insulaires et pour les régions ultrapériphériques par exemple, ces connexions constituent les seuls moyens de transport pouvant être utilisés et sont essentiels à leur survie même et pour leur rattachement à leurs pays respectifs ainsi qu'au reste de l'UE. Les ports et les aéroports des régions confrontées à des défis méritent donc une attention particulière dans la réglementation de l'UE: les règles en matière de marchés publics et de concessions (y compris l'utilisation des obligations de service public) et les règles de l'UE en matière d'aides d'État applicables aux ports, au transport aérien et aux services d'intérêt économique général;
26. rappelle qu'en vertu des traités (protocole n° 26), les États membres ont une large marge d'appréciation quant à la définition des obligations de service public et des services d'intérêt économique général, d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs, et que la Commission européenne ne peut intervenir que dans le cas d'«erreur manifeste»;
27. relève par ailleurs un manque d'informations auprès d'une source unique sur les obligations de service public en vigueur pour les opérateurs de transport dans l'ensemble de l'UE. Une plus grande transparence dans ce domaine pourrait pallier les défaillances du marché et favoriser une concurrence accrue entre les opérateurs dans les régions;

28. se félicite des récentes orientations de la Commission européenne sur les aides d'État dans le secteur de l'aviation, qui prévoient une certaine souplesse permettant l'octroi d'une aide pour des investissements et des coûts de fonctionnement des aéroports, ainsi que des aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes dans les régions reculées et les régions peu accessibles. Ces aéroports doivent souvent être en mesure de faire face à une demande saisonnière élevée, même si pendant les autres périodes de l'année ils disposent de capacités de réserve;

29. déplore toutefois la restriction imposée pour la prochaine période de programmation financière par le Fonds européen de développement régional, qui, en pratique, interdit le financement d'infrastructures aéroportuaires dans la plupart des cas;

30. souligne qu'il importe que le régime des droits des passagers soit solide, transparent et bien appliqué, couvrant tous les modes de transport public mais aussi les trajets multimodaux. Dans le cas des voyages aériens ou ferroviaires en plusieurs trajets, les accords de billetterie combinée entre compagnies devraient être davantage encouragés. Ceux-ci sont avantageux pour les passagers provenant de régions reculées à la fois sous l'angle de la simplicité et du prix. Le coût des indemnités supporté par les compagnies aériennes régionales desservant les lignes secondaires ou les prestataires de transport ferroviaire local pour les correspondances manquées dans les aéroports pivots ou dans les grandes gares ne doit cependant pas être tellement disproportionné qu'il dissuade un recours accru à ces accords;

Gouvernance

31. est convaincu que l'on peut faire davantage pour que les décideurs politiques adoptent une approche globale, multimodale, durable et coordonnée pour relever les défis de la mobilité dans ces régions. Conformément au principe de subsidiarité, les solutions doivent être trouvées en premier lieu au niveau local et régional, en les accompagnant de mesures de soutien au niveau de l'UE uniquement dans les cas où celles-ci apportent une valeur ajoutée;

32. souligne que, dans toute nouvelle action proposée par la Commission européenne, la bureaucratie doit être réduite au strict minimum;

33. fait observer que des modèles de gouvernance décentralisés qui délèguent au niveau infranational les compétences en matière de transports ainsi que les financements correspondants ont démontré leur efficacité dans une série d'États membres;

34. reconnaît en outre que la mobilité dans les régions ne devrait pas être uniquement une question de développement d'infrastructures et de services de transport. Les projets de mobilité doivent constituer une partie intégrante de la planification du développement de la région confrontée à des défis dans son ensemble. Par exemple, l'aménagement de nouveaux sites commerciaux, industriels ou résidentiels mal reliés pourrait donner lieu à l'obligation pour le promoteur de contribuer aux coûts des nouveaux services de transport public;

35. insiste sur l'importance de la planification de la mobilité au niveau local, et souligne que les plans locaux de mobilité ne devraient pas être limités aux zones urbaines, mais étendus aux régions voisines, y compris les zones rurales, ou du moins élaborés en coordination avec celles-ci, dans le cadre d'une stratégie de développement territorial plus vaste. Cela permettra de veiller à ce que les systèmes de transport dans les zones plus peuplées fonctionnent également dans l'intérêt des zones éloignées. Ces plans de transport devraient tenir compte non seulement des trajets de courte distance nécessaires pour répondre aux besoins immédiats à l'échelon local, mais aussi des trajets plus longs reliant les régions confrontées à des défis avec les grands centres urbains;

36. souligne en particulier le cas des transports publics transfrontaliers en Europe qui sont souvent confrontés à des défis particuliers, qui sont notamment les différences entre les États membres concernant les points suivants: les exigences environnementales, l'alimentation en énergie électrique, les normes de sécurité, la formation du personnel ainsi que les différences de législation ou l'absence d'accord sur le financement par les autorités compétentes. Les nouveaux modèles de gouvernance, l'utilisation d'un cadre juridique commun, tels que les groupes européens de coopération territoriale (GECT), les accords de coopération, ou la création d'une autorité commune des transports transfrontaliers pourraient aider à relever ces défis, par exemple, en autorisant les concessions facilitant la mobilité entre les zones transfrontalières, à condition qu'ils puissent être mis en œuvre avec un minimum de contraintes administratives;

Analyses d'impact législatif et territorial

37. demande à la Commission européenne, lors de la réalisation des analyses d'impact législatif dans le domaine de la mobilité, d'accorder une attention spécifique à l'incidence des politiques et des programmes de mobilité de l'UE sur les régions confrontées à des défis;

38. invite également la Commission européenne à procéder à des analyses d'impact territorial, comme proposé par le Comité des régions, qui permettraient de prendre en compte les répercussions sur les territoires des politiques de l'Union en faveur de la mobilité dans les régions confrontées à des défis. Les questions démographiques, telles que le vieillissement de la population, le dépeuplement, la dispersion des habitants et la fuite des cerveaux devraient également être prises en considération;

Un livre vert de l'UE sur la mobilité dans les régions confrontées à des défis

39. estime que la fourniture de services de transport dans les régions à risque n'est pas encore perçue comme un défi européen. Les priorités de l'UE sur le plan réglementaire sont axées sur l'élimination de toute distorsion du marché plutôt que sur l'établissement d'un cadre juridique qui soutienne activement le développement de solutions de mobilité dans les régions confrontées à des défis;

40. invite donc la nouvelle Commission à publier un livre vert sur cette question, afin que le sujet puisse faire l'objet d'un débat approfondi entre les parties prenantes et les institutions de l'Union, et que des réponses appropriées puissent être élaborées. L'objectif devrait être de mieux appréhender et résoudre les problèmes de mobilité dans les régions confrontées à des défis dans le cadre de tous les programmes et politiques de l'UE, de manière à accroître l'accès à la mobilité et à réduire le risque de dépeuplement;

41. estime, plus précisément, que le livre vert devrait: lancer un débat; évaluer les progrès accomplis à ce jour et donner un aperçu du cadre juridique actuel et des initiatives pertinentes qui ont été lancées; analyser les points forts et les points faibles des régions confrontées à des défis géographiques et démographiques sous l'angle de la mobilité et de la contribution qu'elles peuvent apporter à la cohésion territoriale dans son ensemble; analyser le décalage entre les engagements des traités et les pratiques de l'UE lors de l'élaboration des politiques de transport de passagers et de marchandises qui affectent les régions confrontées à des défis; déterminer l'impact de ces différents aspects sur l'économie et l'emploi de ces régions; le livre vert doit également promouvoir une meilleure coordination entre les sources de financement, les politiques et les programmes dans le domaine de la mobilité; stimuler la recherche et l'innovation et développer des projets pilotes; explorer les choix qui s'offrent pour l'avenir, notamment déterminer quelles actions ou mesures d'encouragement pourraient être appropriées et à quel niveau de gouvernance;

42. souligne que, lors de l'élaboration du Livre vert, une attention particulière devrait être accordée aux situations dans lesquelles des actions non législatives, telles que l'élaboration d'une stratégie, d'un plan d'action, de recommandations, de lignes directrices, ou le partage des meilleures pratiques pourraient apporter une valeur ajoutée aux initiatives nationales et infranationales;

43. invite la Commission à sensibiliser à la mobilité dans les régions confrontées à des défis au moyen d'une manifestation spécifique à l'instar de la semaine annuelle de la mobilité.

Bruxelles, le 8 octobre 2014.

*Le Président
du Comité des régions*

Michel LEBRUN
