

# PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

---

*Commission des transports et du tourisme*

**2008/2217(INI)**

19.1.2009

## **PROJET DE RAPPORT**

sur un plan d'action sur la mobilité urbaine  
(2008/2217(INI))

Commission des transports et du tourisme

Rapporteur: Gilles Savary

PR\_INI

## SOMMAIRE

	<b>Page</b>
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	10

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

### sur un plan d'action sur la mobilité urbaine (2008/2217(INI))

*Le Parlement européen,*

- vu le livre vert de la Commission du 25 septembre 2007 intitulé "Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine" (COM(2007)0551),
- vu le livre blanc de la Commission du 12 septembre 2001 intitulé "La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix" (COM(2001)0370),
- vu la communication de la Commission du 18 octobre 2007 intitulée "Plan d'action pour la logistique du transport de marchandises" (COM(2007)0607),
- vu la communication de la Commission du 17 septembre 2007 intitulée "Vers une mobilité plus sûre, plus propre et plus performante en Europe – premier rapport sur l'initiative "Véhicule intelligent" (COM(2007)0541),
- vu la communication de la Commission du 7 février 2007 intitulée "Un cadre réglementaire concurrentiel pour le secteur automobile au XXI<sup>e</sup> siècle – Position de la Commission en ce qui concerne le rapport final du groupe de haut niveau "CARS 21" – Contribution à la stratégie de l'UE pour la croissance et l'emploi" (COM(2007)0022),
- vu la communication de la Commission du 28 juin 2006 intitulée "La logistique du transport de marchandises en Europe, la clé de la mobilité durable" (COM(2006)0336),
- vu la communication de la Commission du 22 juin 2006 intitulée "Pour une Europe en mouvement – Mobilité durable pour notre continent – Examen à mi-parcours du Livre blanc sur les transports publiés en 2001 par la Commission européenne" (COM(2006)0314),
- vu la communication de la Commission du 15 février 2006 intitulée "Sur l'initiative "véhicule intelligent" – Sensibilisation aux technologies de l'information et de la communication (TIC) pour des véhicules plus intelligents, plus sûrs et plus propres" (COM(2006)0059),
- vu la communication de la Commission du 11 janvier 2006 intitulée "Sur une stratégie thématique pour l'environnement urbain" (COM(2005)0718),
- vu les propositions et lignes directrices de la Commission et les positions du Parlement européen sur les Fonds structurels, le Fonds de cohésion et le septième programme-cadre de recherche,
- vu la proposition révisée de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie (COM(2007)0817),

- vu sa résolution du 9 juillet 2008 sur "Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine"<sup>1</sup>,
- vu sa résolution du 19 juin 2008 sur "Vers une mobilité plus sûre, plus propre et plus performante en Europe: premier rapport sur l'initiative «Véhicule intelligent»"<sup>2</sup>,
- vu sa résolution du 20 février 2008 sur la contribution au Conseil européen de printemps 2008 en relation avec la stratégie de Lisbonne<sup>3</sup>,
- vu sa résolution du 15 janvier 2008 sur "CARS 21": un cadre réglementaire concurrentiel pour le secteur automobile<sup>4</sup>,
- vu sa résolution du 5 septembre 2007 sur la logistique du transport de marchandises en Europe, la clé de la mobilité durable<sup>5</sup>,
- vu sa résolution du 12 juillet 2007 sur "Pour une Europe en mouvement – Mobilité durable pour notre continent"<sup>6</sup>,
- vu la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe<sup>7</sup>,
- vu le règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route<sup>8</sup>,
- vu la directive 2004/49/CE du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires<sup>9</sup> (directive sur la sécurité ferroviaire),
- vu la directive 2000/40/CE du 26 juin 2000 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au dispositif de protection contre l'encastrement à l'avant des véhicules à moteur<sup>10</sup>,
- vu l'annonce par la Commission de la publication d'un plan d'action pour les transports urbains plusieurs fois différée et sans échéance précise,
- vu les bases juridiques constituées par les articles 70 à 80 du titre V du traité CE,
- vu l'article 45 de son règlement,
- vu le rapport de la commission des transports et du tourisme et l'avis de la commission du développement régional (A6-0000/2009),

---

<sup>1</sup> Textes adoptés de cette date, P6\_TA(2008)0356.

<sup>2</sup> Textes adoptés de cette date, P6\_TA(2008)0311.

<sup>3</sup> Textes adoptés de cette date, P6\_TA(2008)0057.

<sup>4</sup> Textes adoptés de cette date, P6\_TA(2008)0007.

<sup>5</sup> JO C 187 E du 24.7.2008, p. 154.

<sup>6</sup> JO C 175 E du 10.7.2008, p. 556.

<sup>7</sup> JO L 152 du 11.6.2008, p. 1.

<sup>8</sup> JO L 315 du 3.12.2007, p. 1.

<sup>9</sup> JO L 164 du 30.4.2004, p. 44.

<sup>10</sup> JO L 203 du 10.8.2000, p. 9.

- A. considérant que les transports urbains occupent une place considérable dans l'ensemble des transports et qu'à ce titre les articles 70 à 80 du traité CE constituent la base juridique qui confère à l'Union européenne une compétence partagée avec les États membres dans ce domaine,
- B. considérant que de nombreuses directives et règlements européens transversaux ou modaux ont un impact sur les transports urbains et nécessitent une mise en cohérence par une approche spécifique de la problématique des déplacements urbains,
- C. considérant que le plan "climat européen" adopté par le Conseil européen des 8 et 9 mars 2007 fixe les objectifs ambitieux de réduction de 20 % de consommation d'énergie, de 20 % d'économies en énergies fossiles et de 20 % d'approvisionnement en énergies renouvelables en 2020, et que ces objectifs ne peuvent être atteints sans une stratégie adaptée en conséquence aux transports urbains,
- D. considérant que le programme de recherche et développement CIVITAS a enregistré un très grand succès qui traduit l'intérêt des pouvoirs locaux et des sociétés organisatrices de transport pour des investissements européens dans des programmes de déplacements urbains innovants,
- E. considérant que les Fonds de cohésion et les Fonds structurels financent des programmes de mobilité urbaine mais présentent le double inconvénient d'être, d'une part, dépourvus de stratégie et d'objectifs européens de mobilité urbaine et, d'autre part, inégalement affectés sur le territoire de l'Union,
- F. considérant que les zones urbaines constituent des pôles d'intermodalité et de connexion privilégiés entre les réseaux transeuropéens de transports, qui doivent concourir à leurs objectifs généraux en faveur d'une mobilité européenne durable et d'une compétitivité durable des réseaux de villes de l'Union,
- G. considérant que le respect scrupuleux du principe de subsidiarité ne permet pas d'envisager une politique européenne prescriptive mais permet à l'Union d'adopter une stratégie incitative de même nature que sa politique régionale et de cohésion,
- H. considérant que la problématique des zones urbaines ne peut être abordée par des politiques modales mais par une approche en termes d'usagers et de systèmes de déplacements intégrés,
- I. considérant la nécessité de disposer de stratégies solides de déplacements urbains pour en optimiser les instruments en développant des plateformes d'échanges intermodales et en intégrant les différents systèmes de déplacement,
- J. considérant la nécessité de disposer d'une information statistique fiable et plus systématique, permettant une évaluation des politiques publiques locales et un échange des meilleures pratiques en matière de déplacements urbains,
- K. considérant l'importance économique et technologique, pour la compétitivité et le

commerce extérieur de l'Union, des différentes techniques mises en œuvre dans les transports urbains,

L. considérant que l'échéance des prochaines élections législatives européennes le contraint à respecter le calendrier initialement prévu pour la discussion parlementaire sur le plan d'action pour les transports urbains annoncée par la Commission,

1. déplore la non-publication du plan d'action sur la mobilité urbaine annoncé par la Commission et peut accepter des initiatives distinctes mais insiste sur la nécessité d'une approche cohérente; décide par conséquent de donner suite à son rapport d'initiative en formulant des propositions de plan d'action européen sur la mobilité urbaine;

### *Accélérer la recherche et l'innovation européennes en matière de mobilité urbaine*

2. propose de lancer immédiatement un programme d'amélioration des statistiques et des bases de données sur la mobilité urbaine auprès d'Eurostat, intégrant notamment:
  - des données sur les trafics, y compris des modes de déplacements doux (vélos, marche à pied, etc.),
  - des statistiques sur la pollution de l'air et le bruit, l'accidentologie, l'encombrement et la congestion,
  - des statistiques et des indicateurs quantitatifs et qualitatifs sur l'offre et les services de déplacement;
3. suggère d'ouvrir immédiatement un portail et un forum internet européens sur la mobilité urbaine afin de faciliter l'échange et la diffusion d'informations, de bonnes pratiques et d'expériences innovantes, en particulier en matière de déplacements doux;
4. suggère d'instituer un prix européen annuel, intégrant les trophées CIVITAS dans le cadre la semaine européenne de la mobilité, pour distinguer des initiatives ou des projets de transport urbain remarquables et reproductibles;
5. propose de développer la troisième génération de CIVITAS (CIVITAS III), autour d'appels à projets intégrant notamment:
  - les services annexes liés au transport intermodal (tarification, etc.),
  - des programmes d'ergonomie (confort) des transports urbains,
  - des innovations en termes d'accessibilité intermodale, notamment pour les personnes à mobilité réduite (PMR),
  - des programmes d'information intégrée sur le réseau de transports urbains pour les usagers, leur permettant d'optimiser leurs déplacements et de les adapter en fonction des aléas du réseau;
6. propose de renforcer le programme de recherche et développement ITS, d'accroître son financement européen et d'en orienter les recherches sur la mobilité urbaine vers:
  - les systèmes de gestion intégrée d'information et de trafic,

- la réduction des nuisances (par exemple: pollution, bruit, encombrement, congestion, accidents),
- l'utilisation des nouvelles technologies d'information et de communication interopérables, dont les technologies satellitaires et NFC<sup>1</sup>, par utilisation du GSM, pour l'information des usagers et la délivrance de titres de transports intégrés,
- la sécurité dans les transports publics;

***Encourager l'optimisation des différents modes de déplacement en améliorant la programmation urbaine***

7. encourage la mise en œuvre et la généralisation de plans de déplacements urbains durables intégrés dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, comportant:
  - un diagnostic, des indicateurs et des objectifs de mobilité avec leurs impacts économiques, sociaux et environnementaux,
  - un plan de développement et d'interconnexion des réseaux de transports,
  - un plan de développement des circulations douces (cyclable, piétonne, etc.),
  - un schéma directeur des parkings et des plateformes d'échanges intermodales,
  - un programme d'adaptation de la gestion des réseaux de mobilité urbaine et de leurs interconnexions aux usagers à mobilité réduite,
  - un schéma directeur d'approvisionnement en fret, incluant la possibilité d'utiliser l'infrastructure publique pour le transport de fret,
  - une procédure de participation directe des citoyens;
8. préconise la création d'un forum européen permanent entre autorités organisatrices des transports représentatives, incluant des associations d'usagers et de citoyens, sur la gouvernance des transports urbains pour en échanger et diffuser les bonnes pratiques;
9. propose de conditionner les aides d'État européennes et le cofinancement en matière de transports urbains à l'existence de plans intégrés de mobilité urbaine (plans de déplacements urbains);
10. encourage la coopération et l'intégration opérationnelle des autorités organisatrices dans les métropoles européennes de plus de 250 000 habitants, en fonction et dans le respect des spécificités locales;
11. propose de lancer une étude sur les expériences d'intégration tarifaire, d'information intermodale et inter-autorités organisatrices dans les agglomérations urbaines de l'Union, afin d'évaluer et d'échanger les meilleures pratiques;

***La valeur ajoutée de l'Union: une incitation à la mobilité durable dans les espaces urbains***

12. encourage la mise en place d'un observatoire des mobilités urbaines auprès de la Commission, mais ne souhaite pas la création d'une nouvelle agence;

---

<sup>1</sup> NFC, qui signifie *Near Field Communication*, est une technologie d'échange de données à très courte distance, permettant la radio-identification.

13. suggère fortement la mise à l'étude, dans le cadre des perspectives financières 2014-2020, d'un instrument financier européen (programme intégré de type URBAN-T ou projet prioritaire des réseaux transeuropéens de transport) permettant de cofinancer:
  - les études des plans de déplacements urbains afin d'inciter à en généraliser la mise en place,
  - une part des investissements dans des modes de transport répondant aux objectifs environnementaux et socio-économiques de l'Union;

propose que ces financements soient attribués de façon incitative sur la base d'appels d'offre sous cahier des charges européen;

14. sollicite un rapport de la Commission sur les péages urbains et l'opportunité de les encadrer par des lignes directrices, afin de réduire les distorsions existantes entre agglomérations européennes, notamment transfrontalières, et entre péages ferroviaires et routiers pour l'accès aux centres-villes;
15. propose la mise en place d'un réseau d'information et de vente de titres de transport urbain des principales villes de destination de l'Union dans les gares et aéroports du lieu de départ, quand ce dernier est situé dans l'Union;
16. préconise la définition d'une "charte des usagers" des transports urbains incluant les piétons et les cyclistes, et de partage de la rue, permettant de réduire les disparités existantes;
17. encourage la Commission et les autorités locales à intensifier et à étendre leurs initiatives relatives aux journées sans voitures, telles que pratiquées dans le cadre de la journée annuelle européenne sans voitures;

***Les transports urbains: un secteur industriel et des technologies européennes à prendre en compte dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et du plan de relance de l'économie européenne***

18. suggère la mise en place d'une politique européenne de normalisation et de certification des matériels au plan de la sûreté, du confort (bruit, vibrations), de l'interopérabilité des réseaux ("busway", tram-train...), de l'accessibilité des personnes à mobilité réduite, des modes doux et des motorisations propres (bus, taxis) sur la base d'un bilan carbone;
19. conseille d'émettre des lignes directrices sur des préconisations minimales de qualité de services, d'évaluation et de participation des usagers et des citoyens, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des réseaux de transport urbains, conformément au règlement (CE) n° 1370/2007;
20. suggère une affectation d'une part importante des crédits libérés par le plan de relance de l'économie européenne au financement des investissements et travaux de transports urbains en cours immédiatement finançables et réalisables avant le 31 décembre 2009;
21. demande à la Commission de prendre acte des propositions de la présente résolution,

ainsi que de la volonté du Parlement européen qu'elle prenne l'initiative dans ce domaine, pour déboucher, dans les meilleurs délais, sur un plan d'action;

o

o o

22. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

Depuis le Traité de Rome en 1957, la politique des Transports est l'une des grandes compétences communautaires. Régie par le titre V du Traité CE (Articles 70 à 80), elle constitue une compétence partagée entre Etats membres et Union européenne exercée selon l'article 251 du Traité CE (codécision).

Alors que 60% des Européens résidaient dans des zones urbaines en 2005 et qu'ils seront 80% en 2020, les transports urbains constituent une composante considérable des transports de biens et de personnes au sein de l'espace européen.

De multiples législations européennes transversales comme la directive qualité de l'air (directive 2008/50/CE adoptée le 21 mai 2008), le règlement OSP (CE 1370/2007 du 23 octobre 2007), la directive sur l'achat de véhicules propres (2005/0283/CE, adoptée par le Parlement le 22 octobre 2008); ou modales, comme les directives et règlements sur la sécurité et la sûreté ferroviaire et aéroportuaires, la tarification des infrastructures ferroviaires (directives 2001/14/CE ou 2004/49/CE), les directives sur la sécurisation des véhicules à moteur (directive 2000/40/CE) et diverses normes de matériels routiers, ferroviaires ou aériens, ont impacté les transports urbains sans toutefois que l'Union se dote d'une stratégie spécifique à leur égard.

### **I. Les transports urbains : un thème émergent**

Il est à noter cependant deux initiatives de la Commission spécifiques aux transports urbains :

- **le programme CIVITAS** (créé en 2002), qui finance, sur les crédits du Programme-Cadre Recherche et Développement, la recherche et les innovations en matière de transports urbains. CIVITAS a bénéficié jusqu'alors à plus d'une quarantaine de villes européennes financées à hauteur de 100 millions d'euros (le budget alloué à l'ensemble de l'initiative s'élève à plus de 300 millions d'euros) et fait l'objet d'un forum permanent d'échanges d'expériences et de bonnes pratiques.
- dans le cadre de l'orientation de la politique des Transports vers un objectif de mobilité durable, **le Livre Blanc "La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix"**, publié par la Commission en 2001 à l'initiative de la Commissaire Loyola de Palacio, a préfiguré une intégration de la problématique des Transports urbains dans la politique européenne de mobilité durable qu'il promeut. Il s'agit « d'amorcer un véritable tournant dans la politique commune des transports et de fixer à la politique commune des transports de nouvelles ambitions: rééquilibrer durablement le partage entre modes de transports et développer l'intermodalité, combattre résolument la congestion et placer la sécurité et la qualité des services au cœur de notre action, tout en maintenant le droit à la mobilité » et développe plus de 60 propositions concernant les différents modes de transports (rail, route, mer, air).

Une attente très forte des réseaux de villes européennes, mais aussi des acteurs des transports urbains (autorités organisatrices, exploitants, constructeurs) et des associations d'usagers, a

conduit le Commissaire Jacques Barrot à annoncer en juin 2007 une initiative de la Commission dans ce domaine, reprise et confirmée par son successeur Antonio Tajani, qui souhaitait en faire une priorité de sa mandature.

## **II. L'intérêt à agir de l'Union européenne en matière de transports urbains**

### *1. Le Livre vert « Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine » : une initiative de la Commission et une résolution parlementaire dans l'attente d'un plan d'action*

Le 25 septembre 2007, la Commission a publié un Livre Vert sur les transports urbains, intitulé « Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine », qui a fait l'objet d'une large consultation dont les résultats n'ont pas été diffusés ni rendus publics à ce jour.

Le 9 juillet 2008, le Parlement européen a voté une résolution contributive à ce Livre Vert (suite au rapport de Reinhard Rack du 12 juin 2008) qui met en évidence les axes de réflexion suivants :

- délimitation claire des domaines de responsabilité de l'Union européenne ;
- énumération des domaines dans lesquels une action de l'Union européenne est nécessaire :
  - \* développement d'une approche globale et intégrée,
  - \* collecte et diffusion de données fiables et comparables,
  - \* mise en place d'une "plate-forme européenne de la mobilité urbaine",
  - \* évaluation des coûts externes des différents modes de transport.
- diffusion et échanges de bonnes pratiques ;
- le financement de projets sur la base de crédits de l'Union Européenne doit désormais être davantage subordonné à des conditions et obligations concernant le transport durable et la protection de l'environnement.

Conformément aux annonces politiques de la Commission, cette résolution parlementaire s'inscrivait dans l'attente du projet de Plan d'action qui n'a pu être présenté avant la fin de l'année 2008 comme initialement prévu.

### *2. Le Parlement européen reprend l'initiative d'un Plan d'action pour les transports urbains*

A défaut de publication du projet de Plan d'action de la Commission et eu égard à la proximité de l'échéance des élections européennes de juin 2009, le Parlement européen, sur proposition de la commission transports, a décidé exceptionnellement de produire le présent rapport d'initiative sur le Plan d'action, *ex nihilo*.

### *3. Une composante essentielle de la politique de Transports de l'Union*

La question des transports urbains ne peut pas durablement rester étrangère à la politique de Transports de l'Union européenne, en cela qu'elle conditionne :

- la mobilité de personnes et des biens en application du principe de liberté de circulation à la base de la construction du Marché intérieur européen ;
- l'organisation des pôles d'échange intermodaux entre l'aérien, le maritime, le fluvial, le routier et le ferroviaire sur le territoire de l'Union ;

- la connexion des zones urbaines aux Réseaux Transeuropéens de Transports et le bon accomplissement des 30 projets prioritaires retenus dans la programmation de 2004 des RTE-T

A défaut, la politique de Transports de l'Union ferait l'impasse sur l'une de ses dimensions territoriales et sociales essentielles.

En outre, l'Union européenne ne peut méconnaître les enjeux de compétitivité économique de son ingénierie et des différentes filières industrielles de transport, attachés à leur adaptation à une stratégie de mobilité durable et à des efforts techniques concourant à l'objectif de mobilité durable.

#### *4. L'implication des transports urbains dans les objectifs du Plan Climat*

Depuis le Livre Blanc de 2001, l'Union européenne a décidé, à la suite du Conseil européen de mars 2007, de s'assigner un objectif particulièrement ambitieux d'augmentation de 20% de l'efficacité énergétique, de réduction de 20% des émissions de gaz à effet de serre et d'atteindre une proportion de 20% d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale de l'Union européenne, d'ici 2020.

La part considérable prise par les Transports routiers dominant dans les zones urbaines dans la production des gaz à effet de serre (40% par les transports), mais aussi les problèmes considérables d'encombrement, d'accidentologie, de congestion et de respect du cadre de vie des résidents, légitiment une initiative européenne conforme à ses bases juridiques transports et environnement et aux objectifs politiques du Conseil.

### **III. Le rôle de l'Union Européenne en matière de transports urbains**

- ***Le strict respect du principe de subsidiarité***

La plupart des Etats membres de l'Union européenne, qu'ils soient de nature fédérale ou non, respectent un principe (souvent de valeur constitutionnelle) de libre administration des collectivités locales. Les autorités locales et les assemblées, sont libres de décider de leurs politiques, de leurs programmes et de leurs investissements de transports urbains et péri-urbains.

L'Union européenne ne peut donc envisager la moindre initiative prescriptive concernant la politique de Transport des autorités locales. Toutefois, comme elle l'a fait, après un long débat sur ce principe, lors de la discussion sur le Règlement<sup>1</sup> (CE) No 1370/2007 relatif aux Obligations de Service Public dans les transports<sup>1</sup>, l'Europe est fondée, par tous les moyens lui permettant d'apporter une valeur ajoutée aux décisions locales, à encourager les transports urbains à concourir aux objectifs généraux de sa politique de préservation de l'environnement et de lutte contre le changement climatique.

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) No 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) no 1191/69 et (CEE) no 1107/70 du Conseil

- ***Une approche «par l'utilisateur»***

Encourager une mobilité urbaine plus durable revient tout à la fois :

- à agir sur les comportements des usagers des transports et de l'espace public pour les inciter à optimiser et à diversifier leurs modes de déplacements au regard des modes de vie et des contraintes spécifiques à l'espace urbain ;
- à adapter physiquement et qualitativement l'offre de déplacements et les modes de transports urbains, aux objectifs d'amélioration du cadre de vie, de respect des objectifs climatiques et environnementaux de l'Union, de diversification, d'accessibilité physique et tarifaire pour tous les types de publics, de sûreté et de confort des modes de déplacement urbains.

- ***Une approche en termes de «systèmes de déplacements urbains»***

La complexité et les interdépendances des systèmes de déplacements et des modes de transports individuels et collectifs au sein des espaces urbains rendent très restrictive une approche exclusivement technique, par mode de transport.

Il convient au contraire de raisonner en terme de "systèmes de déplacements intégrés", associant à la fois des modes de déplacements doux et des modes de transports diversifiés et complémentaires.

Une attention particulière sera portée à la qualité du service et des matériels, ainsi qu'à l'intégration des fonctions tarifaires, techniques et de réseaux entre les différents modes.