



COMMISSION EUROPÉENNE

DIRECTION GENERALE DE L'ENERGIE ET DES TRANSPORTS

DIRECTION G - Logistique, innovation, co-modalité & transport maritime
Transport propre & transport urbain

Préparation d'un livre vert sur les transports urbains

Document de séance pour les participants

Conférence de lancement

"Les transports urbains: problèmes, solutions et responsabilités"

Bruxelles, 31 janvier 2007

NOTICE

Ceci est un document de séance préparé par les services de la Commission en soutien à la préparation d'un livre vert sur les transports urbains. Les vues exprimées dans ce document n'ont été ni adoptées, ni approuvées par la Commission et ne devraient en aucun cas être considérées comme une prise de position de la Commission. Ni la Commission européenne ni aucune autre personne agissant en son nom n'est responsable de l'utilisation qui pourrait être faite des informations contenues dans ce document. Personne ne peut réclamer un droit quelconque par rapport à son contenu.

1. Objectif

Dans son examen à mi-parcours du Livre blanc sur les transports de 2001¹, la Commission a annoncé qu'un Livre vert sur les transports urbains serait publié en 2007 afin de déterminer la valeur ajoutée potentielle d'une intervention européenne à une action de portée locale.

Le Livre vert déterminera s'il existe, au niveau de l'Union européenne, des obstacles à la réussite de politiques des transports urbains et examinera les cas dans lesquels les parties concernées acceptent unanimement d'élaborer, dans le respect total de la subsidiarité, des solutions conjointes. Il servira de base à l'élaboration d'une politique européenne des transports urbains dans le cadre d'une politique européenne des transports.

Le Livre vert sur les transports urbains s'intéressera à tous les modes de transport (dont la marche, la bicyclette, les motocycles et les véhicules à moteur) et couvrira le fret urbain (et la logistique) ainsi que le transport de passagers. Le fonctionnement de la voiture particulière dans les villes sera traité. De plus, le document soulignera la nécessité d'une approche politique intégrée. Le Livre vert, qui aura une forte composante technologique, pourrait également aborder les questions liées aux propositions de la Commission sur l'imposition d'obligations de service public aux transports en commun et l'acquisition de véhicules propres.

La conférence intitulée «Les transports urbains: problèmes, solutions et responsabilités», qui aura lieu le 31 janvier 2007, marquera le lancement de la phase préparatoire du Livre vert sur les transports urbains², qui s'achèvera en juin 2007. La Commission a l'intention d'organiser un certain nombre d'ateliers techniques ainsi que deux réunions avec les parties concernées (l'une au début du processus et l'autre à la fin). Pour chaque réunion, la Commission préparera un document de travail, qu'elle distribuera à l'avance.

La première conférence des parties prenantes aura pour thème central la gouvernance et la subsidiarité (et son application aux transports urbains). L'objectif du présent document est de donner un premier aperçu des problèmes et solutions.

Les orateurs et parties prenantes de cette première conférence sont invités à concentrer leurs interventions sur les questions suivantes:

1. Qu'attendez-vous d'un livre vert sur les transports urbains?
2. Dans quels domaines pensez-vous qu'il existerait une valeur ajoutée à une action en matière de transports urbains à l'échelle de l'Union européenne?
3. Rencontrez-vous des difficultés au niveau européen pour mettre en œuvre une politique des transports urbains effective et efficace?

¹ Pour une Europe en mouvement – Mobilité durable pour notre continent, COM(2006) 314 final.

² Pour un aperçu du calendrier relatif au livre vert, voir annexe 1.

4. Quel rôle la subsidiarité et la gouvernance devraient-elle jouer dans le débat concernant une action en matière de transports urbains à l'échelle de l'Union européenne?

2. Exposé succinct des questions principales

2.1 Lien entre la politique de l'Union européenne et les politiques locales, régionales et nationales

Près de 80 % des citoyens européens vivent en milieu urbain. Ils partagent le même espace pour vivre et utilisent les mêmes infrastructures pour se déplacer. Leur mobilité génère 40 % des émissions de CO₂ imputables au transport routier et jusqu'à 70 % des autres polluants rejetés par les transports.

Les villes européennes sont de plus en plus confrontées à des problèmes causés par les transports et la circulation. Comment accroître la mobilité tout en réduisant la congestion, les accidents et la pollution? Tel est le défi commun que doivent relever toutes les grandes agglomérations européennes. Les villes elles-mêmes sont généralement les mieux placées pour trouver une réponse adéquate à cette question qui tient compte de leur situation spécifique.

Toutefois, la politique des transports urbains revêt simultanément une importance croissante pour l'Union européenne. Des transports urbains efficaces et d'un bon rendement peuvent contribuer notablement à la réalisation des objectifs dans un grand nombre de domaines politiques où l'Union européenne possède des compétences établies. Le succès des politiques et objectifs convenus au niveau de l'Union européenne (par exemple, les objectifs socioéconomiques ou ceux relatifs à l'efficacité du système européen de transport, à la dépendance énergétique ou au changement climatique) dépend en partie des actions prises par les autorités nationales, régionales et locales.

La législation communautaire en vigueur, par exemple celle sur les obligations de service public dans les transports en commun, la qualité de l'air ou les normes en matière de bruit et de véhicules, influe directement sur la politique des transports des agglomérations européennes. La politique et les programmes financiers de l'Union européenne pour le développement régional et la recherche fournissent d'importantes ressources pour le renouvellement et l'innovation en matière d'infrastructures, de technologies et de services dans de nombreuses agglomérations européennes.

Les autorités nationales, régionales et locales n'ont pas seulement le droit de recevoir une aide financière de l'Union européenne, elles sont aussi responsables de la mise en œuvre des politiques et de la législation communautaires. Elles sont également tenues d'en contrôler l'application et le respect. **Chaque niveau de gouvernance dans l'Union européenne à un rôle important à jouer dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique des transports en général et de la politique des transports urbains en particulier. Il importe que ces politiques soient compatibles entre elles et se renforcent mutuellement.**

2.2 Définir différentes stratégies et en tirer parti

La phase préparatoire du Livre vert et les phases ultérieures doivent absolument s'inscrire dans un processus ouvert et interactif. La structure complexe des politiques, des objectifs et de la législation, ainsi que le grand nombre de responsabilités, de structures administratives et d'interactions différentes, ne pourront être pris en considération que si tous les niveaux de gouvernance et toutes les parties concernées acceptent une «responsabilité commune».

Une approche de l'Union européenne en matière de politique des transports urbains doit reconnaître et respecter les différences nationales. L'organisation des transports urbains (structures administratives et partage des responsabilités politiques et financières) varie d'un État membre à l'autre. Les interactions entre ces niveaux de gouvernance et avec les parties concernées sont également organisées différemment dans chaque État membre.

L'efficacité des politiques des transports urbains dépend aussi du succès des interactions avec d'autres politiques (par exemple, l'interaction entre la politique des transports et la politique d'utilisation du sol, les cadres pour une coopération locale et régionale, ainsi que la coordination et le partage des responsabilités financières relatives aux transports urbains entre les niveaux national, régional et local). Les responsabilités, les structures administratives et les interactions diffèrent dans chaque État membre.

Pour mettre en œuvre la politique ou la législation de l'Union européenne, les autorités locales, régionales et nationales doivent s'appuyer sur les bonnes pratiques qui sont déjà appliquées ailleurs ou qui sont en cours d'élaboration dans des contextes très divers. **Les décideurs à tous les niveaux doivent se fonder sur les connaissances ou les informations accumulées au niveau local ou régional dans ces contextes très divers. Un panachage interactif entre approche «ascendante» et approche «descendante» sera donc nécessaire dans l'élaboration des politiques.**

2.3 Maximiser la valeur ajoutée d'une politique européenne des transports urbains

Les politiques européennes (qu'elles soient régionales ou qu'elles portent sur les transports, l'environnement, le marché intérieur ou la recherche) et les initiatives législatives ont, jusqu'à présent, souvent été élaborées indépendamment les unes des autres. Il n'existe donc pas d'approche intégrée européenne sur les questions liées aux transports urbains et comportant une valeur ajoutée par rapport aux politiques individuelles. En outre, personne ne s'est jamais intéressé à la manière dont une telle approche pourrait servir ces politiques et initiatives législatives individuelles - ainsi que leur amélioration future. Le Livre vert sur les transports urbains visera cet objectif et prendra comme point de départ les objectifs de la politique durable des transports de l'Union européenne.

Le Livre vert sur les transports urbains esquissera les contours d'un éventuel cadre général pour une politique européenne des transports urbains. Il examinera les principales évolutions ainsi que les problèmes et défis qui en résultent. Il analysera les obstacles, recensera les options envisageables et accordera une attention particulière

aux solutions qui ont déjà donné des résultats satisfaisants. La valeur ajoutée d'une politique et d'actions possibles au niveau de l'Union européenne sera examinée et les instruments adéquats répertoriés. La nécessité d'agir rapidement sera évaluée.

Toutefois, le Livre vert ne pourra certainement pas répondre à toutes les questions ni offrir toutes les solutions. Il doit reconnaître que ce sont généralement les agglomérations qui définissent les stratégies et qu'elles sont très actives. Des solutions de pointe sont développées constamment ou sont déjà mises en œuvre dans un certain nombre de villes européennes. Les initiatives aux niveaux local, régional et national doivent être encouragées et non pas freinées.

Néanmoins, **un éventuel cadre politique communautaire pour les transports urbains devrait également garantir des niveaux de cohérence minimaux entre les politiques et les actions à tous les échelons et contribuer au maintien de l'intégrité du marché unique.** Il devrait offrir une sécurité juridique ou pourrait faciliter les décisions qui sont parfois difficiles à prendre aux niveaux national, régional ou local. Il doit également faciliter la généralisation des solutions conjointes dans l'ensemble de l'Union européenne.

Cette généralisation peut s'appuyer sur les connaissances tirées des mesures qui ont déjà donné des résultats satisfaisants dans des villes pionnières en Europe.

Toute proposition formulée dans le Livre vert (politique, mesure ou train de mesures) devra être ciblée et évaluée de manière appropriée. Elle devra être accompagnée de lignes directrices pour une mise en œuvre et un suivi adéquats, et d'une collecte adéquate de données au niveau de l'Union européenne. Le plan d'action qui suivra le Livre vert, ainsi que les éventuelles propositions d'actions, seront accompagnés d'une évaluation d'impact.

2.4 Sélectionner minutieusement les options envisageables pour la poursuite des actions ou pour de nouvelles actions

Le Livre vert aura une longueur limitée. **Les questions, thèmes et actions actuellement débattus dans plusieurs villes d'Europe sont répertoriés ci-dessous, sans que cette liste soit exhaustive. Il conviendra de choisir les thèmes qui devront être abordés dans le Livre vert et déterminer les domaines prioritaires où de nouvelles actions pourraient être menées.** Il sera également nécessaire de décider quel instrument sera utilisé pour chaque thème. Les questions qui orienteront le débat organisé après la publication du Livre vert devront être formulées avec soin.

Une meilleure compréhension de l'impact des évolutions techniques et démographiques sur les transports urbains revêt une importance stratégique. Les évolutions démographiques influent essentiellement sur la demande. La technologie peut contribuer à rendre les solutions de remplacement de la voiture plus séduisantes et réduire les incidences des transports sur les citoyens (notamment la pollution et le bruit). Les perspectives (futurs) de Galileo et des systèmes de transport intelligents doivent être exploitées, en vue notamment de mieux utiliser les infrastructures existantes et d'améliorer les liaisons entre les modes. Galileo et les systèmes de transport intelligents peuvent également contribuer à améliorer la continuité des services qui relient ou traversent les réseaux urbains, notamment ceux du RTE-T. Cela exige une interopérabilité et une normalisation des équipements et services, et se

traduira par des avantages commerciaux considérables. Le rôle des partenariats public-privé dans le financement des infrastructures (intelligentes) doit être clarifié.

Il est essentiel de savoir comment garantir de futurs systèmes de transport public attrayants et efficaces. Quel pourrait être le rôle des normes de qualité? Les droits des usagers doivent-ils être renforcés au niveau européen? On pourrait envisager d'améliorer les droits des usagers, au moyen par exemple d'une charte client «obligatoire», de la publication d'indicateurs de performance (notamment en matière d'accessibilité) et de procédures harmonisées pour les plaintes et les dédommagements. Parallèlement, la promotion de la sécurité des piétons et des cyclistes constitue une autre priorité. Il convient d'examiner de nouveaux moyens de renforcer la coopération internationale et l'échange des meilleures pratiques dans le domaine des transports urbains.

Un certain nombre d'agglomérations européennes appliquent actuellement des mesures de gestion de la demande dans leurs quartiers défavorisés dits «sensibles». On pourrait évaluer la nécessité d'un cadre général et de mesures d'accompagnement pour faciliter la création de zones vertes (restrictions d'accès/zones environnementales), dans le droit fil des zones mises en place avec succès dans de nombreuses villes et dont l'accès est réservé uniquement ou en priorité aux piétons, cyclistes et riverains. De plus, les exemples récents de zones de péage qui, durant certaines périodes, limitent ou règlementent l'accès de certains véhicules et fixent des limitations de vitesse pourraient être dignes d'intérêt. Cette mesure pourrait être renforcée par un système d'étiquetage européen harmonisé pour les véhicules propres. La promotion de l'acquisition de véhicules propres, ainsi que la Commission le propose, pourrait constituer une mesure supplémentaire.

L'intégration des systèmes de transport, en reliant les différents modes de transport ainsi que les systèmes de transports périurbains et interurbains longue distance aux systèmes de transports urbains, revêt une importance particulière. Des systèmes de transports publics bien intégrés, combinant le train, le métro, le tramway et le bus, ont été développés dans de nombreuses zones urbaines d'Europe. Toutefois, leur intérêt pour l'utilisateur dépend souvent du lien entre transport privé et transport public. Les mesures soutenues par les secteurs public et privé ont contribué dans une large mesure à la popularisation des transports en commun. Ces réussites méritent une plus grande attention et pourraient servir d'exemples pour une mise en œuvre à plus grande échelle dans l'Union européenne.

Une question clé est de savoir comment mettre en œuvre des approches politiques intégrées et supprimer les obstacles en vue de la mise en œuvre. Les modèles de développement qui encouragent le recours aux transports en commun, les modèles organisationnels pour une coordination locale/régionale et la promotion d'une utilisation mixte de l'espace présentent un intérêt particulier. Grâce à la recherche, il pourrait être plus facile de trouver un moyen d'améliorer la coordination entre la politique des transports et l'aménagement du territoire, et également de mieux organiser la logistique urbaine et d'améliorer la participation du public au processus décisionnel.

2.5 Prendre la subsidiarité au sérieux

La Commission doit évaluer objectivement toutes les contributions qui lui parviennent dans le cadre des phases préparatoire et consultative du Livre vert.

Le principe de subsidiarité est prévu à l'article 3, point b), du traité de Maastricht. Il vise à assurer une prise de décision la plus proche possible du citoyen en vérifiant que l'action à entreprendre au niveau communautaire est justifiée par rapport aux possibilités qu'offre l'échelon national, régional ou local. Le principe de subsidiarité est étroitement lié aux principes de proportionnalité et de nécessité, qui exigent que l'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité.

Le Livre vert sur les transports urbains devrait également indiquer et expliquer les cas où aucune action n'est envisagée. Le protocole 30 du traité d'Amsterdam dispose que les États membres sont tenus de prendre toute mesure appropriée dans le cas où l'application du principe de subsidiarité amène à renoncer à une action de la Communauté, ce qui requiert le suivi et la collecte de données et d'informations.

Outre la décision de mener ou non une action au niveau communautaire, le principe de subsidiarité influence également le type d'action que l'Union européenne peut mener dans un domaine précis. Par exemple, des initiatives pourraient être nécessaires au niveau de l'Union européenne pour des raisons d'efficacité, de cohérence, d'équité ou de normalisation. Il pourrait également être nécessaire d'intégrer des réseaux ou des services tels que l'émission de billets ou les informations voyageurs. Cette initiative pourrait être prise au niveau d'un seul État membre ou de plusieurs États membres (initiative transfrontalière).

Une action complémentaire peut être un instrument très utile pour réaliser les objectifs communs. Le Livre vert devrait contribuer à la définition de ces objectifs.

3. Instruments de l'Union européenne

Les attentes de l'Union européenne en matière de transports urbains sont grandes, mais ses compétences sont limitées.

L'Union européenne peut apporter une valeur ajoutée:

- en offrant des cadres juridique et financier appropriés pour encourager les décideurs politiques;
- en fixant des normes et en garantissant l'interopérabilité;
- en encourageant la recherche et la diffusion des meilleures pratiques au-delà des frontières;
- en intégrant les préoccupations liées aux transports urbains dans les politiques sectorielles de l'Union européenne et en supprimant les obstacles;
- en jouant le rôle de catalyseur.

L'Union européenne peut recourir à différents instruments législatifs et non législatifs³. L'objectif visé par un instrument peut évoluer au fil du temps. Par exemple, la législation peut être renforcée. Deux instruments peuvent être utilisés à la suite. Ainsi, une recommandation ou un accord volontaire pourrait être suivi d'une législation. Les instruments peuvent également être combinés.

4. Processus et planification des travaux préparatoires du Livre vert

La préparation du nouveau Livre vert s'appuie sur une base solide. La Commission a présenté son Livre vert intitulé «Un réseau pour les citoyens» et sa communication sur la mise en œuvre au milieu des années 90. **Un certain nombre de documents⁴, de propositions et d'initiatives présentés récemment par la Commission étaient en grande partie consacrés aux transports urbains et ont contribué à donner l'impulsion nécessaire au nouveau Livre vert sur les transports urbains.** Les réponses du Parlement et du Conseil à ces récentes initiatives seront analysées et prises en compte.

Pour soutenir les travaux préparatoires du Livre vert, plusieurs manifestations et réunions importantes seront organisées. Un groupe interservices a été créé au sein de la Commission.

Il existe des lacunes évidentes dans la collecte et la disponibilité de statistiques officielles sur les transports urbains aux niveaux local, régional, national et européen. La Commission devra collecter les informations et données existantes pendant les travaux préparatoires du Livre vert pour se faire une bonne idée de la situation et des tendances. Les parties concernées seront invitées à partager leurs données.

La Commission devrait adopter le Livre vert sur les transports urbains à l'automne 2007. Le «processus» relatif au Livre vert respectera pleinement les principes d'une meilleure réglementation. Les parties intéressées seront associées à sa préparation. Nous étudierons également les possibilités d'interagir avec les institutions européennes concernées. Une consultation en ligne aura lieu pendant la phase préparatoire. Le Livre vert comportera une série de questions constituant la base d'un large débat auquel les parties intéressées seront invitées à participer.

Point de contact: tren-urbantransport@ec.europa.eu

³ Pour une description plus détaillée, voir annexe 2.

⁴ Par exemple:

- la communication sur une stratégie thématique pour l'environnement urbain;
- le livre vert sur l'efficacité énergétique et son plan d'action,
- l'examen à mi-parcours du livre blanc sur les transports, publié en 2001;
- la communication sur la politique de cohésion et les villes;
- la communication "Les régions, actrices du changement économique";
- l'initiative Cars 21;
- la proposition de directive sur la promotion des véhicules de transport routier propres;
- la proposition de règlement sur les services publics de transport de voyageurs par chemin de fer, par route.

Annexe 1 – Calendrier relatif à la préparation du Livre vert et manifestations destinées à la soutenir

Calendrier du Livre vert

Phase	Acteurs	Période
Travaux préparatoires	Parties concernées, citoyens, (institutions)	janvier - juin 2007
Rédaction du Livre vert	Commission	Juin - juillet 2007
Adoption du Livre vert	Commission	Automne 2007
Période de consultation	Institutions, parties concernées, citoyens	Hiver 2007/2008, printemps 2008
Préparation du plan d'action	Commission	Été 2008
Adoption du plan d'action	Commission	Automne 2008

Manifestations destinées à soutenir la préparation du Livre vert

Phase	Événement	Titre/Thème	Date/Période	Localisation
Lancement de la phase préparatoire	Conférence de lancement	Les transports urbains: problèmes, solutions et responsabilités	31 janvier 2007	Bruxelles
	1 ^{er} atelier technique	Les transports urbains et la propulsion propre	31 janvier 2007	Bruxelles
	2 ^e atelier technique	Le financement des transports urbains: bilan dans plusieurs villes	6 mars 2007	Budapest
	3 ^e atelier technique	Les transports publics, l'intermodalité et les transports intelligents	7 mars 2007	Budapest
	4 ^e atelier technique	Des approches intégrées en matière de transports urbains pour des villes prospères et attrayantes	Date à convenir	Lieu à convenir
	Consultation en ligne		février - mars 2007	
	Réunions et manifestations des parties prenantes		Processus continu	
Achèvement de la phase préparatoire	Conférence de clôture	Vers une politique européenne des transports urbains	4 juin 2007	Bruxelles

Annex 2 – Main legislative and non-legislative tools of the EU

Main legislative tools (secondary legislation)

The secondary legislation (the Treaties being primary legislation) comprises the binding legal instruments (regulations, directives and decisions) and non-binding instruments (resolutions, opinions, ..).

Regulations are mainly considered when there is a need for uniform application and legal certainty across the Union. Adopted by the Council in conjunction with the European Parliament or by the Commission alone, a regulation is a general measure that is binding in all its parts. Unlike directives, which are addressed to the Member States, and decisions, which are for specified recipients, regulations are addressed to everyone. A regulation is directly applicable, which means that it creates law which takes immediate effect in all the Member States in the same way as a national instrument, without any further action on the part of the national authorities. They can be particularly important for example for the completion of the internal market or in the case of extreme political urgencies. They have the advantage of avoiding the delays associated with transposition of directives into national legislation.

Directives or framework directives have to be transposed into national legislation and offer greater flexibility as to their implementation. Adopted by the Council in conjunction with the European Parliament or by the Commission alone, a directive is addressed to the Member States. Its main purpose is to align national legislation. A directive is binding on the Member States as to the result to be achieved but leaves them the choice of the form and method they adopt to realise the Community objectives within the framework of their internal legal order. If a directive has not been transposed into national legislation in a Member State, if it has been transposed incompletely or if there is a delay in transposing it, citizens can directly invoke the directive in question before the national courts.

A **decision** is an individual measure, and the persons to whom it is addressed must be specified individually, which distinguishes a decision from a regulation. It is binding in its entirety. By means of a decision, the institutions can require a Member State or a citizen of the Union to take or refrain from taking a particular action, or confer rights or impose obligations on a Member State or a citizen.

Co-regulation combines binding legislative actions with actions that are taken by the actors most concerned, drawing on their practical expertise. It is used, for example, in areas like the standardisation of products ("New approach" directives) or in the environment sector ("Voluntary Agreements").

Main non-legislative tools

The **open method of co-ordination** is a way of encouraging improvement and/or harmonization through co-operation, the exchange of best practices, and agreeing and monitoring commonly agreed targets or guidelines between Member States. It adds value at a European level in areas where there is little scope for legislative solutions. This is for example the case for immigration policy.

EU programmes for Regional Policy aim at strengthening the economic, social and territorial cohesion by reducing disparities in the level of development among regions and Member States. EU programmes that support research, innovation and knowledge exchange help to develop and introduce new products and services. They contribute to better co-ordination between Member States policies, an improved European knowledge-base and help to increase the competitiveness of the European industry. They also lead to greater cohesion in the EU in terms of knowledge development and industrial development.

Other documents from the Commission

European Commission **White Papers** contain a set of proposals for action by the Community in a particular field. They sometimes follow on from Green Papers, the purpose of which is to launch a consultation process at European level. If a White Paper is favourably received by the Council, it can lead, if appropriate, to an EU action programme in the field concerned.

European Commission **Green Papers** are intended to stimulate thinking and launch consultation at European level on a particular subject. The consultations resulting from a Green Paper can then lead to the publication of a White Paper that will propose a set of concrete measures for Community action.

Other documents from the Commission, such as **resolutions, opinions, recommendations and guidelines**, are non-binding instruments adopted by the European Commission. They provide orientations and suggest a line of action without imposing any legal obligation on those to whom they are addressed (the Member States or other institutions).