

Collection

Working
paper

Que fait l'Europe en faveur de la mobilité durable ? (2)

La mobilité durable à la croisée des
chemins : un objectif européen
multisectoriel

Par Camille Kelbel, Alexandre Mahieu, Céline
Brandeleer et Laura Buffet

Mai 2010

Le Think tank européen ***Pour la Solidarité*** (asbl) – association au service de la cohésion sociale et d'un modèle économique européen solidaire – travaille à la promotion de la solidarité, des valeurs éthiques et démocratiques sous toutes leurs formes et à lier des alliances durables entre les représentants européens des cinq familles d'acteurs socio-économiques.

À travers des projets concrets, il s'agit de mettre en relation les chercheurs universitaires et les mouvements associatifs avec les pouvoirs publics, les entreprises et les acteurs sociaux afin de relever les nombreux défis émergents et contribuer à la construction d'une Europe solidaire et porteuse de cohésion sociale.

Parmi ses activités actuelles, ***Pour la Solidarité*** initie et assure le suivi d'une série de projets européens et belges ; développe des réseaux de compétence, suscite et assure la réalisation et la diffusion d'études socioéconomiques ; la création d'observatoires ; l'organisation de colloques, de séminaires et de rencontres thématiques ; l'élaboration de recommandations auprès des décideurs économiques, sociaux et politiques.

Pour la Solidarité organise ses activités autour de différents pôles de recherche, d'études et d'actions : la citoyenneté et la démocratie participative, le développement durable et territorial et la cohésion sociale et économique, notamment l'économie sociale.



Think tank européen **Pour la Solidarité**

Rue Coenraets, 66 à 1060 Bruxelles

Tél. : +32.2.535.06.63

Fax : +32.2.539.13.04

info@pourolsolidarite.be

www.pourolsolidarite.be

Les cahiers de la Solidarité

Collection dirigée par Denis Stokkink

- *Responsabilité sociétale des entreprises. La spécificité des sociétés mutuelles dans un contexte européen*, Les Cahiers de la Solidarité n°23, série responsabilité sociétale des entreprises et diversité, 2010
- *Concilier la vie au travail et hors travail*, Cahier de la Solidarité hors-série, 2010.
- *Faut-il payer pour le non-marchand ? Analyse, enjeux et perspectives*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n°22, 2009.
- *Mobilité durable. Enjeux et pratiques en Europe*, Série développement durable et territorial, n°21, 2009
- Tiphaine Delhommeau, *Alimentation : circuits courts, circuits de proximité*, Série développement durable et territorial, n° 20, 2009.
- Charlotte Creiser, *L'économie sociale, actrice de la lutte contre la précarité énergétique*, Série développement durable et territorial, n° 19, 2009.
- *Europe et risques climatiques*, participation de la Fondation MAIF à la recherche dans ce domaine, série Développement durable et territorial, n° 18, 2009.
- Thomas Bouvier, *Construire des villes européennes durables*, tomes I et II, Série développement durable et territorial, n° 16 et 17, 2009.
- *Europe, énergie et économie sociale*, Série développement durable et territorial, n° 15, 2008.
- *Décrochage scolaire, comprendre pour agir*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 14, 2007.
- Séverine Karko, *Femmes et Villes : que fait l'Europe ? Bilan et perspectives*, Série Développement durable et territorial et politique de la ville, n°12(n°13 en version néerlandaise), 2007.
- Sophie Heine, *Modèle social européen, de l'équilibre aux déséquilibres*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 11, 2007.
- *La diversité dans tous ses états*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 10, 2007.
- Francesca Petrella et Julien Harquel, *Libéralisation des services et du secteur associatif*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 9, 2007.
- Annick Decourt et Fanny Gleize, *Démocratie participative en Europe. Guide de bonnes pratiques*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n° 8, 2006.
- Éric Vidot, *La reprise d'entreprises en coopératives : une solution aux problèmes de mutations industrielles ?* Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 7, 2006.
- Anne Plasman, *Indicateurs de richesse sociale en Région bruxelloise*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 6, 2006.
- Sarah Van Doosselaere, *Démocratie participative, dialogues civil et social dans le cadre du modèle social européen. Une description générale des concepts*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n° 5, 2004.
- Anne Plasman, *Calcul des indicateurs de richesse économique et de solidarité en Belgique*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 4, 2004.
- *Entreprenariat collectif et création d'entreprises dans un cadre d'économie sociale*, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 3, 2004.
- *Relevé, analyse, évaluation et recommandations en matière d'expériences innovantes de partenariats entre entreprises privées, syndicats et/ou ONG dans la lutte contre les*

discriminations et en matière d'intégration des populations immigrées, Série Cohésion sociale et économie sociale, n° 2, 2004.

- Anne Plasman, Dimitri Verdonck, *La Politique de cohabitation-intégration à Bruxelles*, Série Citoyenneté et démocratie participative, n° 1, 2004.

Introduction

La question des transports, l'une des premières politiques de la Communauté, affirme la dimension européenne du problème de la mobilité durable. Mais l'industrie des transports occupe également une place importante dans l'Union européenne, comptant pour 7% de son produit intérieur brut (PIB), 7% du taux d'emploi, 40% des investissements des États membres et 30% de la consommation d'énergie de la Communauté¹. Transports, industrie, environnement, énergie, les secteurs européens ayant trait à la mobilité durable sont aussi nombreux que variés.

L'UE est fortement contrainte par le respect du principe de subsidiarité : en particulier, elle ne peut pas envisager la moindre initiative prescriptive concernant la politique de transports urbains des collectivités locales. L'Europe est cependant fondée à intervenir par tous les moyens lui permettant d'apporter une valeur ajoutée aux décisions locales et afin d'encourager les transports urbains dans l'optique de la réalisation des objectifs de sa politique de préservation de l'environnement et de lutte contre le changement climatique².

Ce working paper se propose de recenser les actions de l'Union en faveur de la mobilité durable et de détailler les textes communautaires qui en sont la base, ainsi que les moyens de mise en œuvre.

I. La politique européenne des transports, une politique intégrée et pivot d'une mobilité durable européenne

L'avènement d'un marché intérieur renforcé par l'Acte unique et le Traité de Maastricht a ouvert la voie à une libéralisation du secteur des transports répondant essentiellement à des exigences économiques (échanges commerciaux, réduction des déséquilibres économiques régionaux) et sociales (décloisonnement, échanges humains, voyages). Dans le même temps sont apparues des interrogations sur la durabilité des transports européens face aux embouteillages, à la pollution ou encore au manque de sécurité. Désormais, les objectifs européens de performance économique dans les transports se doublent inévitablement d'impératifs de sécurité et d'environnement, concrétisés par des mesures de mobilité

¹ *Transports : en bref*, EurActiv, 3 novembre 2006. www.euractiv.com/fr/transport/transport-bref/article-159394

² Parlement européen (commission du développement régional), *Avis sur le plan d'action sur la mobilité urbaine* (rapporteur : Jean-Marie Beaupuy), 2008/2217 (INI), 20 février 2009 : « *les transports urbains sont soumis au principe de subsidiarité ; néanmoins, [...] les autorités locales ne peuvent pas relever ces défis sans une coopération et une coordination européenne et la Commission doit donc fournir des études, un cadre juridique, financer la recherche et promouvoir et diffuser les bonnes pratiques, [...] demande à la Commission de publier un recueil des dispositions réglementaires européennes applicables en la matière et de proposer aux régions et aux villes des cadres de référence cohérents propres à les aider dans leurs choix de planification et de mise en œuvre de stratégies de développement.* »

durable touchant à la limitation des externalités négatives du transport routier, à la maîtrise de la mobilité urbaine et au report modal vers le ferroviaire, le fluvial ou l'aérien.

Des initiatives globales et intégrées de promotion du report modal :

La politique européenne des transports en matière de mobilité durable vise essentiellement au rétablissement d'un équilibre entre le transport routier et les autres modes. C'est bien le sens du Livre blanc de 2001, conforté par d'autres dispositions législatives ciblées ainsi que par les nombreux outils mis en place par la Commission pour freiner le recours au transport par la route³ et favoriser ainsi une politique de transport plus durable. Les réseaux de transport transeuropéens constituent, en particulier, une base concrète au report modal en termes d'offre alternative.

Point clé 1

Promouvoir l'intermodalité et le transport combiné grâce au développement des infrastructures et de la logistique

Mettre en place des modes de transport mieux intégrés avec des infrastructures adaptées, permettant d'étoffer les choix et de combiner plusieurs solutions de déplacement. Cette intermodalité s'appuie sur une logistique efficace afin de rendre optimal l'usage de tous les modes.

Orientation/Décisions

- Le plan d'action pour la logistique du transport de marchandises de 2007 vise avant tout à améliorer l'harmonisation technique et l'interopérabilité des systèmes ;
- Directives 92/106/CEE et 2006/103/CE relatives à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre États membres ;
- Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil COM(2004)361 relative aux unités de chargement intermodales (UCI).

Mise en œuvre/Financements applicables

- Programme de financement Marco Polo II (2007-2013) visant à déplacer les marchandises de la route vers des modes plus compatibles avec l'environnement en promouvant notamment les solutions innovantes en matière de logistique des transports. Subventions pour des projets innovants de transport combiné international ;
- Fonds de cohésion : ½ des ressources est consacrée aux infrastructures de transport ;
- Programme CIVITAS II : réalise et teste de véritables changements modaux en intégrant des mesures politiques et technologiques innovantes dans le domaine de l'énergie et des transports publics urbains.

³ Déjà beaucoup plus utilisé que les autres modes, le transport routier pour les passagers est en constante augmentation, voir Annexe 2.

Exemples

- Projet CIVITAS SMILE : stratégie qui permet de combiner une série de mesures visant à développer un trafic urbain intermodal intelligent et durable, moins tributaire de la voiture privée (système de trafic flexible, systèmes de livraison de marchandises propres et efficaces, promotion du biodiesel, etc.) ;
- Projet MATAARI financé par le programme INTERREG IIIB MEDOCC : projet d'aménagement et de mise en place de systèmes d'information, centré sur le fret et la logistique urbaine.

Point clé 2

Donner une impulsion en termes de renforcement de la position des chemins de fer Orientation/Décisions

- Trois paquets ferroviaires, dont le dernier vise à libéraliser le transport international des voyageurs à partir de 2010 et à améliorer leur sécurité et la protection de leurs droits ;
- Agence ferroviaire européenne ;
- Directives 96/48/CE et 2001/16/CE relatives à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen.

Mise en œuvre/Financements applicables

- Programme de développement des infrastructures de Transport (réseau transeuropéen de Transport avec une ligne budgétaire communautaire dédiée ;
- Programme RTE-T) : 80 % des 30 projets prioritaires européens d'infrastructures de transport concernent le transport ferroviaire ;
- Instrument de garantie de prêt LGTT pour les projets du Réseau transeuropéen de Transport (Banque européenne d'Investissement et Commission européenne) visant à accroître la participation du secteur privé au financement de projets de transports européens;
- Le Fonds européen de Développement régional (FEDER) contribue largement au financement d'infrastructures de transport ferroviaire, notamment dans les régions en retard de développement et les régions les plus éloignées ;
- Certification pour les conducteurs de trains sur le réseau ferroviaire de l'Union européenne et mesures communautaires de sécurité, notamment pour le transport de matières dangereuses.

Exemples

RTE-T : Plus de 2 000 km de lignes à grande vitesse sont actuellement en construction en Europe. Mise en place du TGV Eurostar et de liaisons TGV transfrontalières : Montpellier-Madrid, Paris-Karlsruhe-Mannheim, Metz-Luxembourg, Lyon-Turin.

Point clé 3

Dynamiser les transports maritimes et fluviaux

Face au relatif succès du transport maritime à courte distance et intra-européen, il s'agirait désormais de mettre en place des « autoroutes de la mer » et d'encourager sa croissance à travers un certain nombre d'actions comme la modernisation des infrastructures ou l'harmonisation des équipements et des procédures. Il s'agit en outre de stimuler la navigation intérieure (transport par voies navigables).

Orientation/Décisions

- Examen à mi-parcours du Livre blanc sur les transports (juin 2006) souligne la nécessité pour le transport maritime à courte distance d'être intégré dans les chaînes logistiques intermodales ;
- 3 Paquets Erika sur le renforcement de la sécurité des navires et la protection de l'environnement maritime ;
- Communication de la Commission sur la promotion du transport par voies navigables (janvier 2006) : définition de 5 domaines stratégiques afin de rendre la navigation intérieure plus intéressante ;
- Dans la révision à mi-parcours du programme de promotion du transport maritime à courte distance COM(2003)155 (Marco Polo, UCI, autoroutes de la mer), la Commission demande l'accélération du travail sur les « autoroutes de la mer » afin que les premières soient opérationnelles d'ici à 2010 (13 juillet 2006) ;
- Plan d'action pour une politique maritime intégrée COM(2007)575, horizontale et intersectorielle.

Mise en œuvre/Financements applicables

- Programme de développement des infrastructures de transport (Réseau transeuropéen de Transport avec une ligne budgétaire communautaire dédiée ;
- Programme RTE-T : les autoroutes de la mer, un axe fluvial et une liaison fluviale font partie des 30 projets prioritaires européens ;
- Instrument de garantie de prêt LGTT pour les projets du Réseau transeuropéen de Transport ;
- Programme Marco Polo : subventions pour des projets innovants de transport combiné international, particulièrement la mise en place des « autoroutes de la mer » afin de supprimer les goulets d'étranglement terrestres.

Exemples

RTE-T : Aménagement des extrémités de la Seine, en construisant une liaison Seine-Escaut, projet permettant à la flotte européenne d'accéder au réseau fluvial du bassin Nord de la Seine

Point clé 4

Maîtriser les effets de l'intensification du trafic aérien

Faire face au développement des liaisons intereuropéennes low-cost, qui a entraîné une augmentation de 73% des gaz à effet de serre de ce secteur entre 1990 et 2003.

Orientation/Décisions

- Communication de la Commission : les transports aériens et l'environnement COM (1999)640 ;
- Communication de la Commission : Réduction de l'impact de l'aviation sur le changement climatique COM(2005)459 ;
- Plans de la Commission destinés à introduire le secteur de l'aviation dans le système européen de limitation et d'échange d'émissions de CO₂ (décembre 2006) ;
- Projet de « ciel unique européen » remplaçant le système fragmenté en 27 actuel, visant à améliorer la gestion du trafic aérien, réduire les embouteillages et donc la consommation de carburant et les émissions de CO₂, tout en améliorant la sécurité (Groupe Jacqueline Tammenons Bakker, juillet 2007).

Mise en œuvre/financements applicables

Programme « Coopération » / 7^{ème} PCRD : (ITC) Clean Sky est une initiative technologique conjointe, un partenariat public-privé, visant notamment à accélérer le développement de technologies adaptées à une génération de transports aériens plus propres afin de réduire d'ici à 2020, les émissions de CO₂ de 50 %, celles de NO_x de 80 % et la pollution sonore de 50 % pour le secteur aérien..

II. Les pistes de minimisation des effets externes négatifs du transport routier

Les actions européennes sur le transport routier pour diminuer son impact à l'encontre du développement durable se sont développées suite à la libéralisation totale des prestations de services, effective depuis le 1^{er} janvier 1993 et touchant en particulier au transport routier de marchandises. Ainsi, la législation sociale a été harmonisée (composition des équipages, temps de conduite et de repos, harmonisation de diplômes), ainsi que la fiscalité sur les poids lourds (*Eurovignette*). En matière de sécurité routière, le port obligatoire de la ceinture de sécurité s'applique dans les 27 États membres. Enfin, pour protéger l'environnement, la législation communautaire limite les émissions des voitures. Par extension, ce domaine

d'action se trouve à la croisée des trois thématiques puisqu'il permet aussi de détourner le transport de marchandises vers d'autres modes comme le rail ou les voies navigables ou peut être utilisé dans les villes rencontrant des problèmes de pollution et de congestion.

Point clé 5

Promouvoir l'utilisation de voitures et de carburants plus propres

Introduction d'objectifs contraignants quant à la limitation des émissions de CO₂, d'oxydes de nitrogène (NO_x), d'hydrocarbures et de particules PM par les voitures particulières.

Orientation/décisions

- *Objectif 3 fois 20* : réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20% et augmentation de l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables de 20% d'ici 2020 ;
- Les normes « Euro 5 » à la mi-2009 et des limitations « Euro 6 » à long terme, plus strictes, seront appliquées en 2014 ;
- Stratégie de l'UE en faveur des biocarburants COM(2006)34 ;
- Mars 2007 : engagement des dirigeants européens à accroître la part de biocarburants dans les transports à 10% d'ici 2020 - Janvier 2008 : révision de la directive 2003/30/CE sur les biocarburants qui introduit des critères dits de durabilité face aux critiques de nuisances environnementales induites par certains biocarburants.

Mise en œuvre/financements applicables

- Ligne du programme CIP/Energie Intelligente Europe/STEER : carburants de substitution et véhicules propres en énergie ;
- 7^{ème} programme-cadre de recherche : financement d'actions de recherche et de développement sur l'utilisation de la biomasse et les biocarburants de deuxième génération ;

Exemples

STEER : projet ALTER-MOTIVE de dissémination de politiques et de bonnes pratiques de promotion de carburants alternatifs innovants et des technologies automobiles efficaces associées.

Point clé 6

Améliorer la sécurité routière

Lutter contre les accidents de la route qui ont un impact négatif prégnant sur les aspects sociaux et économiques de la mobilité durable.

Orientation/décisions

- Communication de la Commission COM(2003)542 Technologies de l'information et des communications pour les véhicules sûrs et intelligents ;
- 3^{ème} Programme d'action pour la sécurité routière (2003-2010) : catalogue de mesures comme le renforcement des contrôles routiers, le déploiement de nouvelles technologies de

sécurité routière, l'amélioration de l'infrastructure routière et des actions visant à améliorer le comportement des usagers ;

- Charte européenne de la sécurité routière : vise à intégrer la société civile dans les efforts en vue d'atteindre l'objectif communautaire d'une réduction de moitié du nombre de tués sur les routes d'ici à 2010 ;

- Harmonisation des législations nationales sur les temps de conduite, le transport de marchandises dangereuses, les dimensions des PL, les conditions de délivrance des permis de conduire, le taux maximal d'alcool dans le sang, les contrôles techniques, les exigences de sécurité dans les tunnels ;

- Initiative «véhicule intelligent» de la Commission européenne COM(2006)59 : promeut l'utilisation de nouvelles technologies afin de rendre les voitures plus sûres, plus propres et plus performantes.

Mise en œuvre/Financements applicables

- Programme européen d'évaluation des nouveaux modèles de voitures EuroNCAP afin de tester des voitures neuves selon des protocoles d'essai harmonisés et d'informer et sensibiliser les consommateurs ;

- 7ème programme-cadre de recherche : financement des activités de recherche dans le domaine de la sécurité routière ;

- Base de données CARE.

Exemples

Initiative i2010 « véhicule intelligent » : le projet eSafety vise à accélérer le développement et l'utilisation de système de sécurité du véhicule intelligent (IVSS) utilisant les TIC pour améliorer la sécurité routière et réduire le nombre d'accidents sur les routes européennes.

Point clé 7

Internaliser les coûts externes : la tarification des infrastructures

Vue comme une composante de la mise en place d'une politique de mobilité durable, la tarification des infrastructures permet d'améliorer la gestion du transport de fret routier, de minimiser l'impact écologique du transport et de financer les investissements dans les nouvelles infrastructures. L'introduction des principes d'"usager-payeur" et de "pollueur-payeur" vise à mieux refléter l'impact de l'utilisation des routes sur la société et l'environnement.

Orientation/Décisions

- Directives Eurovignette 1999/62/CE et 2006/38/CE : donnent aux États membres le droit d'introduire des taxes sur toutes les routes et non plus seulement sur les autoroutes, taxes devant s'appliquer à tous les poids lourds de plus de 3,5 tonnes à compter de 2012 ;

– Modèle pour le calcul et l'internationalisation des coûts externes qui sera applicable à tous les modes de transport.

Mise en œuvre/financements applicables

Les États pourront différencier les péages en fonction du type de véhicule, de la catégorie d'émissions (classification EURO, cf. : ci-dessus), du degré de dommages occasionnés aux routes, ou encore du lieu, du moment et du niveau de l'encombrement. Cela permet de lutter contre les problèmes causés par la congestion du trafic en particulier.

Exemples

- France : mise en place d'ici 2011 d'une éco-taxe sur les camions d'un montant moyen de 12 centimes par km, avec contrat de partenariat public-privé pour gérer le dispositif de télépéage et de recouvrement de cette taxe ;
- Allemagne : réseau routier déjà « éco-taxé » ;
- Belgique : Plan de taxation au kilomètre pour le transport de marchandises, propose de taxer les PL en fonction de leur charge, de leur caractère polluant et de des kilomètres parcourus.

III. Maîtriser la mobilité urbaine en développant des modes de transports efficaces énergétiquement

Point clé 8

Développer la recherche sur les modes de transports plus propres et plus sûrs.

Orientation/décisions

- Plan d'action pour le déploiement de systèmes de transport intelligents (STI) en Europe COM(2008)0886 final ;
- Rapport du Parlement européen sur un plan d'action sur la mobilité urbaine 2008/2217(INI) : propose de renforcer le programme de recherche et développement STI en l'axant notamment sur : les systèmes de gestion intégrée d'information et de gestion des trafics, l'utilisation des NTIC interopérables, la sécurité et la sûreté dans les transports publics, le développement d'une nouvelle génération de véhicules urbains.

Mise en œuvre/financements applicables

- Le 6ème programme-cadre pour la recherche faisait du développement durable, du changement climatique et des écosystèmes des secteurs prioritaires ;
- Le 7ème programme-cadre (2007–2013) attribue 4,1 milliards d'euros aux activités de recherche sur les transports (le total du budget recherche s'élevant à 50,5 milliards d'euros) avec comme objectifs de rendre les transports plus écologiques et décongestionner les corridors de transport. 2,25 milliards d'euros sont alloués à la recherche en matière d'énergie, notamment concernant l'hydrogène et les piles à combustible ainsi que la production de carburant renouvelable, comme les biocarburants ;

– Ligne du programme CIP/Energie Intelligente Europe/STEER : efficacité énergétique dans les transports.

Exemples

Projet CUTE : vise à mettre au point et démontrer la faisabilité d'un système d'autobus à piles à combustible à l'hydrogène.

Point clé 9

Promotion de l'utilisation des transports en commun en zones urbaines, confrontées aux embouteillages, aux problèmes environnementaux et à la sécurité.

Orientation/décisions

Livre vert sur le transport urbain (septembre 2007) encourage les autorités locales à investir dans des transports publics écologiques et consommant peu d'énergie.

Mise en oeuvre/financements applicables

- Soutien à l'organisation de la Semaine de la mobilité dans les villes européennes (sensibilisation) ;
- Programme CIVITAS : aide les villes à mettre en oeuvre des solutions innovantes pour une mobilité urbaine plus équilibrée et plus propre.

Exemples

Projet de recherche TAPESTRY: vise à évaluer l'efficacité des campagnes de communication et de sensibilisation du public en faveur des modes de déplacements alternatifs à l'automobile. Lancé en 2000, ce projet a pour objectif de convaincre les usagers de l'intérêt et de l'efficacité des alternatives à l'automobile.

Point clé 10

Utilisation par les pouvoirs publics de véhicules plus écologiques afin d'augmenter leur demande et ainsi d'inciter les constructeurs automobiles à en produire.

Orientation/décisions

- Proposition de la Commission stipulant que tous les poids-lourds, bus et camions, de plus de 3,5 tonnes, achetés ou loués par des organes publics soient écologiques et consomment peu d'énergie ;
- 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)817.

Mise en oeuvre/financements applicables

Imposition aux organismes publics des États membres, lors de l'acquisition de véhicules de transport routier, de prendre en compte des coûts d'exploitation liés à la consommation d'énergie, aux émissions de CO₂ et aux émissions de certains polluants pendant toute la durée de vie de ces véhicules.

Exemples

Belgique : Plans de déplacement des administrations (PDA) pour les sites des administrations fédérales, télétravail, promotion du covoiturage dans les administrations.

IV. L'inflation des dispositions européennes en faveur de la mobilité durable : des initiatives en ordre dispersé ?

La politique européenne de la mobilité durable se situe au carrefour de nombreuses politiques. Nous avons donc choisi ici d'analyser le rapport à la mobilité durable de quelques grandes politiques européennes sectorielles.

A. Transports et énergie, des politiques jumelles

La corrélation entre politique des transports et politique de l'énergie s'établit à travers des objectifs communs que sont essentiellement la réduction des émissions de CO₂ et la diminution de la dépendance de l'UE à l'égard des importations de combustibles fossiles. La dépendance énergétique de l'Union européenne confère à la mobilité durable un rôle d'instrument stratégique en vue d'améliorer l'efficacité énergétique du secteur le plus consommateur d'énergie en Europe. Symboliquement, une seule direction de la Commission gère les deux domaines, la DG TREN (*Directorate-General for transport and energy*). C'est aussi le sens de la déclaration de Vienne *Une politique énergétique durable pour l'Europe*, présentée par le groupe des Verts au Parlement européen et sous titrée «La politique des transports = la politique énergétique». Sans réduction significative des émissions de CO₂ dues aux transports, l'UE n'atteindra pas ses objectifs énergétiques, ni d'ailleurs, nous y reviendrons, ses objectifs de protection du climat.

Les transports constituent un domaine d'action privilégié de toute politique énergétique durable. Une politique énergétique dont le but est d'assurer la compétitivité, la sécurité de l'approvisionnement et la protection de l'environnement et des ressources naturelles peut largement s'appuyer pour ce faire sur de nouvelles politiques de transport plus efficaces énergétiquement. Le secteur des transports est, en effet, particulièrement énergivore, absorbant 71% du pétrole consommé dans l'Union européenne. Ce pourcentage se partage ensuite très inégalement entre les différents modes : pas moins de 60% des 71% sont consommés par le transport routier contre 9% pour l'aérien. Le transport ferroviaire reste souvent présenté comme plus efficace puisque favorisant l'électricité (75% de sa consommation énergétique)⁴. L'optimisation du potentiel de chaque mode de transport

⁴ Commission européenne, Communication au Conseil et au Parlement, *Pour une Europe en mouvement - Mobilité durable pour notre continent. Examen à mi-parcours du livre blanc sur les transports*, COM(2006)314, Bruxelles, 22 juin 2006, 33 p.

permet dès lors de réduire les quantités et donc le coût des combustibles fossiles, mais aussi notre dépendance stratégique. Le Livre vert sur l'efficacité énergétique⁵ a été suivi d'un plan d'action⁶ qui confirme la place des transports et de l'environnement dans la maîtrise de la consommation d'énergie. Les transports constituent d'ailleurs un des volets phares du programme *Énergie Intelligente Europe* qui finance des projets européens d'amélioration de l'efficacité énergétique.

Réciproquement, la réduction de la consommation d'énergie est au cœur des préoccupations sur la mobilité durable. Les nouvelles politiques des transports visent en particulier à réduire la consommation d'énergie en améliorant le rendement énergétique des carburants automobiles et à remplacer progressivement le pétrole par d'autres combustibles comme les biocarburants (lancement d'une deuxième génération moins controversée), le gaz naturel, l'hydrogène et l'électricité. Les recherches et investissements sur les transports se concentrent désormais sur les véhicules plus intelligents, plus propres, sur le recours aux technologies de l'information et des communications (TIC), ou encore sur le rendement des carburants. Or, il s'agit le plus souvent de combinaison de programmes de recherche sur l'énergie et sur les transports. La commercialisation de nouvelles technologies est ainsi favorisée au niveau européen grâce à plusieurs mécanismes :

- Des normes et réglementations sont édictées par l'UE, à l'instar des normes EURO successives fixant les limites maximales de rejets polluants pour les véhicules roulants. Il s'agit d'un ensemble de normes de plus en plus strictes s'appliquant aux véhicules neufs. Autre exemple, les pneumatiques améliorés tels les pneumatiques à faible résistance au roulement, obligatoires à compter de 2012 et qui permettent de réduire la consommation de carburant en diminuant la résistance au mouvement qui se manifeste lors de la rotation du pneumatique et est essentiellement causée par la déformation de la roue ou du pneumatique ou la déformation de la chaussée. De même, les systèmes de surveillance de la pression des pneumatiques, eux aussi obligatoires à partir de 2012, avertissent le conducteur lorsque la pression du pneumatique est notablement inférieure à la pression optimale ;

- La promotion de véhicules non polluants peut se faire dans le cadre de marchés publics, lors de l'achat de matériels roulants par les collectivités ;

- La sensibilisation des usagers est particulièrement importante, avec, à l'échelle européenne, des campagnes à destination des usagers et l'introduction de l'étiquetage énergétique ;

⁵ Commission européenne, Livre vert *L'efficacité énergétique* - ou Comment consommer mieux avec moins, COM(2005)265, Bruxelles, 22 juin 2005, 54 p.

⁶ Commission européenne, Communication *Plan d'action pour l'efficacité énergétique : réaliser le potentiel* COM(2006)545 final - Journal officiel C 78 du 11 avril 2007, Bruxelles, 19 octobre 2006, 29 p.

- L'action se veut essentiellement coordonnée entre plusieurs domaines pour susciter des synergies, à l'image de la politique agro-industrielle sur les biocarburants ;
- Les investissements sont stimulés dans l'infrastructure de distribution de carburants de substitution ;
- Les objectifs négociés : les objectifs européens en termes de part des biocarburants ou de limitation des émissions de CO₂ pour les véhicules particuliers (120g/km d'ici 2012 selon un accord volontaire passé avec l'industrie automobile) s'inscrivent en fait dans les objectifs internationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cela constitue à la fois un complément et une approche différenciée des mécanismes nationaux, qui se concentrent eux sur les incitations fiscales et les aides d'État.

B. Un élargissement vers la politique de l'environnement comme dimension primordiale d'une mobilité durable

Si la dimension environnementale est déjà prégnante dans les initiatives au sein de la politique énergétique et des transports, certains éléments viennent affiner son caractère central d'une mobilité européenne durable.

L'analyse du concept de mobilité durable a mis l'accent sur la menace écologique représentée par l'augmentation du volume des transports. Au niveau européen, l'Agence européenne pour l'Environnement (AEE) compte 32 pays membres soit les 27 États de l'UE ainsi que l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, la Suisse et la Turquie⁷. Le soutien des activités de la Commission européenne est prolongé par une coopération avec les six pays des Balkans occidentaux, à savoir l'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Monténégro et la Serbie, qui sont intégrées dans le réseau Eionet. L'AEE mesure et analyse dans le cadre de *Transport & Environment Reporting Mechanism* (TERM), créé en 1998, les impacts des transports sur l'environnement. Les rapports annuels TERM, basés sur un ensemble d'indicateurs, aident à suivre les performances environnementales des transports et contrôlent les progrès et l'efficacité des stratégies d'intégration des transports et de l'environnement.

En plus de l'outil central que constitue le TERM, l'AEE s'intéresse également à d'autres aspects spécifiques des transports et de l'environnement:

⁷ Voir le site Internet de l'AEE : www.eea.europa.eu/fr

- Inventaire des émissions du secteur des transports : études ayant pour but d'améliorer l'estimation des émissions dues aux transports (précision et répartition géographique). Cela conduit en outre à une certaine standardisation des inventaires nationaux ;
- Subventions aux transports : l'AEE évalue l'étendue des subventions dans le secteur des transports et la manière dont elles influencent l'équilibre entre les modes de transport ;
- Travaux sur la qualité de l'air : permettent pour le volet transports de l'action de l'AEE de dégager la contribution du secteur aux problèmes de qualité de l'air ;
- Contribution des transports au changement climatique : participation à la définition des stratégies de réduction telles que les systèmes d'échange des quotas d'émissions ;
- Surveillance du bruit dû aux transports : mesure de l'impact des bruits du trafic routier, ferroviaire et aérien, surtout en environnement urbain.

L'AEE s'impose dès lors comme principale autorité de mesure et de régulation des engagements contenus dans le protocole de Kyoto en matière de réduction des gaz à effet de serre dus aux transports. Un rôle confirmé avec la Conférence de Copenhague sur le climat de décembre 2009, faisant écho à la localisation stratégique de l'Agence dans cette même ville.

La *Stratégie thématique sur la pollution atmosphérique*⁸ prévoyait de nouvelles propositions concernant la réduction des émissions non seulement pour les voitures particulières, mais aussi pour les poids lourds, tout en envisageant les possibilités de réduction de l'impact de l'aviation et du transport maritime sur le changement climatique. L'innovation dans le secteur des transports se concentre donc à proprement parler surtout sur l'amélioration du rendement énergétique et les carburants de substitution. Le couple transport-énergie présente donc une forte dimension environnementale. Reposant sur deux idées principales que sont l'amélioration de la législation communautaire environnementale et l'intégration des préoccupations liées à la qualité de l'air dans les autres politiques liées, cette stratégie fixe concrètement des objectifs de réduction de certains polluants et renforce le cadre législatif de lutte contre la pollution atmosphérique. A sa suite, la Commission européenne a proposé de nouvelles normes Euro 5 puis Euro 6 pour réduire les émissions polluantes des véhicules à moteur légers et ainsi réduire de 80% les émissions des véhicules à moteur diesel. Cette stratégie envisageait également plusieurs actions destinées à réduire les émissions de SO₂ et de NO_x en provenance des navires.

⁸ Commission européenne, Communication au Conseil et au Parlement européen, Stratégie thématique sur la pollution atmosphérique, COM(2005)446, Bruxelles, 21 septembre 2005, 13 p.

La *Stratégie européenne sur les transports et l'environnement*⁹ a défini des objectifs visant à intégrer les exigences environnementales dans la politique des transports. Des lignes directrices y sont notamment dégagées pour une série de mesures dans les différents secteurs du transport : routier, aérien, ferroviaire et maritime. Si son élaboration a été demandée dès le Conseil européen de Vienne de décembre 1998, elle s'appuie avant tout sur le processus de Cardiff qui vise à instaurer une approche horizontale de la politique de l'environnement grâce à son intégration dans l'ensemble des politiques communautaires¹⁰. La stratégie sur les transports et l'environnement vise ainsi à assurer la prise en compte des questions environnementales lors de la conception et de la mise en oeuvre de la politique des transports. La Commission devait à sa suite présenter des propositions concernant la tarification et des normes d'émission, destinées à encourager le secteur des transports de diverses manières. Dans les faits, cette stratégie a bien été suivie d'un certain nombre de mesures dans différents domaines :

- Tarification des infrastructures (notamment pour le transport routier de marchandises) ;
- Transport routier : plusieurs directives relatives aux émissions des véhicules à moteur concernant quatre polluants principaux: monoxyde de carbone (CO), oxydes d'azote (NOx), particules et hydrocarbures, édicition de normes relatives à la qualité des carburants (teneur en soufre), établissement d'objectifs en termes de part des biocarburants ;
- Transport ferroviaire : limitation des émissions sonores¹¹ ;
- Transports maritimes et fluviaux : stratégie pour la réduction des émissions atmosphériques des navires de mer, ainsi que des mesures de sécurité maritime ;
- Transports aériens : analyse les options permettant de réduire l'impact du secteur de l'aviation sur le changement climatique. Poursuite des possibilités offertes en matière de recherche, de gestion du trafic aérien et de taxation de l'énergie et intégration du secteur

⁹ Le Conseil « Transport » a adopté le 6 octobre 1999, en vue du Conseil européen d'Helsinki, un rapport sur la stratégie visant à intégrer les questions d'environnement et de développement durable dans la politique des transports.

¹⁰ Commission européenne, Communication au Conseil européen, *Partenariat d'intégration – une stratégie pour intégrer l'environnement dans les politiques de l'UE* (Cardiff – juin 1998) COM(1998)333, Bruxelles, 27 mai 1998, 11 p.

¹¹ Deux directives européennes limitent les émissions sonores :

- Dans le cadre de la directive 96/48/CE relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse, la spécification technique d'interopérabilité (STI) relative au matériel roulant à grande vitesse fixe des limites d'émissions sonores.
- La directive 2001/16/CE, suite à sa modification en 2004, fait de même pour le système ferroviaire transeuropéen conventionnel.

des transports aériens dans le système communautaire d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre¹².

C. Quelle place à la cohésion économique et sociale ?

Les transports jouent un rôle de plus en plus déterminant dans le renforcement de la cohésion économique et sociale de l'UE, mais ce rôle peut-être contesté au vu de l'aggravation des inégalités. La politique des transports tente ainsi de saisir les opportunités non seulement en termes de réduction des déséquilibres régionaux, en particulier, en améliorant l'accès aux régions insulaires et périphériques, mais également dans la mesure où ils ont un effet positif sur l'emploi, en encourageant les investissements réalisés dans les infrastructures et en favorisant les objectifs européens de mobilité des travailleurs. En 1999, le premier texte mettant en rapport transports et questions économiques et sociales a posé les jalons d'une inscription de plain-pied des transports dans l'ensemble des dimensions du développement durable¹³. Évitant ainsi le cantonnement de la mobilité durable à une problématique environnementale, qui bien que structurante, serait insuffisante, la communication de la Commission *Cohésion et transports* présente un certain nombre de pistes pour développer un système de transport européen à la fois efficace et durable. Elle tient compte en particulier des perspectives de développement économique au niveau régional, ainsi que de l'élargissement de l'Union à de nouveaux États ou encore de l'importance des transports publics dans nos sociétés.

Sur le thème de la réduction des inégalités territoriales, le Fonds européen de Développement régional (FEDER) et le Fonds de Cohésion ont contribué pour une large part au financement de certaines infrastructures de transport, notamment dans les régions en retard de développement (celles de l'ex-objectif 1 et aujourd'hui celles de l'objectif « Convergence ») et les régions les plus éloignées. De surcroît, la Banque européenne d'investissement (BEI), avec une activité orientée vers le développement régional, contribue également par des prêts au financement des infrastructures de transport. Les transports sont, par ailleurs, abordés dans le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)¹⁴ qui développe une approche commune et intégrée de l'aménagement du territoire à l'échelle européenne. Cela témoigne de l'importance d'envisager les transports de manière

¹² Commission européenne, Communication au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Réduction de l'impact de l'aviation sur le changement climatique, COM(2005)459, Bruxelles, 27 septembre 2005, 15 p.

¹³ Commission européenne, Communication au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, *Cohésion et transport*, COM(1998)806, Bruxelles, 14 janvier 1999.

¹⁴ Commission européenne, Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) - Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne, approuvé au Conseil informel des Ministres responsables de l'aménagement du territoire à Potsdam (mai 1999) - Luxembourg : Office de publication officielles des Communautés européennes, 1999, 94p.

transversale à plusieurs autres politiques selon l'approche que nous avons retenue. La cohérence du développement du territoire européen nécessite de soutenir le développement des régions les plus défavorisées et d'améliorer l'accès à l'infrastructure, trop souvent limité par des obstacles techniques dus à des systèmes nationaux de transport. Cette question de l'accessibilité recoupe donc à la fois des préoccupations sociales et économiques. Le développement des réseaux transeuropéens (RTE) contribue bien à cet égard à la cohésion économique et sociale. Les besoins des régions éloignées ont été pris en considération dans ce développement, on le voit avec l'effort porté par exemple, sur les aéroports des régions ultrapériphériques telles que les quatre départements d'Outre-mer français. Pourtant, il reste difficile de relier ces régions pour les inscrire dans un réseau global : liaisons maritimes portées vers d'autres continents que l'Europe, peu de développement du chemin de fer faisant que les RTE sont peu pertinents ici. En amont des élargissements de l'Union européenne de 2004 et 2007, la nécessité de développer le réseau transeuropéen au-delà du seul territoire communautaire avait été prise en compte : lors de la troisième conférence paneuropéenne des transports d'Helsinki, dix corridors de transport prioritaires reliant l'Est et l'Ouest avaient ainsi été retenus. L'instrument structurel de préadhésion (ISPA) avait financé de nombreux projets d'infrastructure dans le domaine des transports.

La lutte contre l'exclusion sociale constitue un volet à part entière des politiques de transports. Les transports publics sont nécessaires pour permettre le fonctionnement du marché du travail et le développement économique. En effet, si les transports contribuent à une meilleure qualité de vie, notamment concernant l'environnement (meilleure qualité de l'air que dans le schéma du « tout voiture », réduction des nuisances sonores), ils réduisent également l'isolement des quartiers résidentiels périphériques (qui se sont développés en partie grâce aux possibilités offertes par ces mêmes transports) et des régions rurales. La tendance européenne pointe indéniablement vers la libéralisation des services de transport (paquets ferroviaires) ce qui pourrait avoir comme conséquence l'insuffisance de services dans les régions peu peuplées ou trop éloignées (et donc peu rentables pour un opérateur économique privé). Afin d'éviter que cela ne nuise à la cohésion, le maintien des services de transport s'avère nécessaire, notamment par le biais de contrats de service public. La péréquation tarifaire, c'est-à-dire le financement des activités déficitaires d'une entreprise ou d'une administration par les recettes perçues auprès d'autres clients ou usagers, qui contraint, en tant que règle de gestion des services publics, d'assurer des missions que la seule rentabilité ne pourrait qu'encourager à abandonner (comme par exemple, la desserte ferroviaire de petites communes) crée des situations problématiques quand les opérateurs publics sont confrontés à une concurrence privée elle-même non soumise à cette péréquation.

Conclusion

Sur quels rails faut-il désormais lancer la politique des transports afin de mieux prendre en compte les dimensions environnementales, économiques et sociales de la mobilité ?

L'Union européenne, si elle s'en donne les moyens, pourrait devenir chef de file en matière de promotion de services de transport accessibles et respectueux de l'environnement, grâce à des mesures échelonnées sur le long terme. En outre, afin d'améliorer la compétitivité et l'emploi, les stratégies de Lisbonne et Göteborg semblent lier croissance, compétitivité, environnement et création d'emplois durables. Les fonds structurels constituent à ce titre un instrument remaniable au gré des priorités énoncées pour les projets financés.

Les investissements doivent encourager le report modal en favorisant les transports ferroviaires et maritimes, ainsi que les transports combinés et les transports publics. A cette fin, le recours au financement privé est semble-t-il encouragé par les libéralisations en cours.

Face aux écarts de développement, la mise en œuvre du réseau transeuropéen de transport (RTE-T), est amenée à tenir davantage compte des régions périphériques, mais également et c'est bien le minimum, des pays candidats actuels (Turquie, Croatie et ancienne République yougoslave de Macédoine - ARYM) dont les réseaux de transport sont peu modernes. Mais l'Union ne peut pas non plus se détourner totalement du transport sur longue distance vers le reste du monde : tels sont bien les impératifs de la première puissance commerciale du monde préoccupée par ces exportations et importations. Par ailleurs, la question de la sécurité des voyageurs et marchandises procure aux transports une place de choix dans les relations politiques et internationales : liste noire des compagnies aériennes, force européenne maritime (Atalante) au large des côtes somaliennes pour lutter contre le piratage visant les navires. La mobilité durable est une question dont l'Europe ne peut donc plus ignorer la multitude des dimensions.