

Bruxelles, le 17.12.2013  
SWD(2013) 529 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT**

*accompagnant le document:*

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

**Ensemble vers une mobilité urbaine compétitive et économe en ressources**

{ COM(2013) 913 final }  
{ SWD(2013) 524 final }  
{ SWD(2013) 525 final }  
{ SWD(2013) 526 final }  
{ SWD(2013) 527 final }  
{ SWD(2013) 528 final }

## 1. CONTEXTE GENERAL

En 2010, la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, inclusive et durable<sup>1</sup> a mis en évidence l'importance d'un système de transport européen modernisé et durable et souligné la nécessité de se concentrer aussi sur la dimension urbaine des transports. Le Livre blanc de 2011 sur les transports<sup>2</sup> mentionne la possibilité d'instaurer un cadre d'appui européen pour les plans de mobilité urbaine.

## 2. DEFINITION DU PROBLEME

Malgré les politiques et la législation de l'UE en vigueur dans différents domaines d'action ayant un impact sur la mobilité urbaine, sur la sécurité routière, sur le changement climatique, sur la qualité de l'air, et sur le bruit, et en dépit des mesures en la matière prises dans les États membres, de nombreuses villes d'Europe sont encore confrontées à des défis communs. Elles sont confrontées à des problèmes d'embouteillages et d'accessibilité, de mobilité fluide tout au long du RTE-T, d'accidents de la circulation sur les voiries urbaines, de pollution de l'air, d'émissions de CO<sub>2</sub> et de pollution sonore.

Le principal problème qui a été dégagé est que les objectifs cruciaux de l'Union européenne pour un système de transport compétitif et durable — à savoir une mobilité fluide tout au long du RTE-T, l'amélioration de la sécurité routière, la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et de la pollution sonore, et l'amélioration de la qualité de l'air — sont compromis en raison de l'évolution des transports dans les zones urbaines. Il en résulte des effets négatifs sur le bien-être des citoyens et les performances des entreprises situées dans des zones urbaines.

La cause principale de ce problème tient à *un déficit réglementaire au niveau urbain et au fait que les mécanismes du marché ne peuvent pas remédier seuls à cette situation*. Le déficit réglementaire tient lui-même au fait que de nombreuses autorités locales n'agissent pas efficacement *du fait de l'absence d'une approche intégrée de la mobilité urbaine*. Elles abordent les différents domaines d'action séparément, sans rechercher nécessairement les synergies ou les conflits possibles entre les différents domaines d'action.

## 3. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

Le droit de l'UE d'agir dans le domaine des transports est consacré par les articles 90 et 91 du TFUE qui prévoient une politique commune des transports, et par les articles 170 et 171 du TFUE, Titre XVI, relatifs aux réseaux transeuropéens.

La nécessité de prendre des mesures au niveau de l'Union européenne en matière de mobilité urbaine découle du fait que les systèmes de transport urbain font partie intégrante du système de transport européen et présentent donc un intérêt pour la politique commune des transports. Comme la plupart des activités de transport de marchandises et de personnes aboutissent en ville, la dimension urbaine du RTE-T ne saurait être négligée.

L'action de l'UE dans le domaine de la mobilité urbaine peut apporter une valeur ajoutée en dotant les villes européennes d'un cadre stratégique plus coordonné pour la planification intégrée de la mobilité urbaine de manière à rendre plus efficace leur action dans ce domaine. L'UE peut émettre un message politique clair, qui devrait se traduire par une volonté politique plus forte au niveau national, régional et local. L'UE a aussi les moyens d'amplifier les résultats et de valoriser les efforts dans des domaines tels que la diffusion des informations et

---

<sup>1</sup> COM(2010) 2020 final.

<sup>2</sup> COM(2011) 144.

des connaissances, l'accroissement du capital de connaissances, le renforcement des capacités, les orientations pratiques et l'appui aux autorités, le réseautage, la recherche et les échanges de meilleures pratiques en vue de promouvoir les approches intégrées de la mobilité urbaine.

Cette initiative prend largement en compte la situation locale et évite d'imposer des mesures spécifiques de manière arbitraire aux villes. Elle visera à doter les autorités nationales d'un cadre pour l'approche intégrée de la mobilité urbaine, dans le plein respect du principe de subsidiarité et des différentes structures organisationnelles au niveau local.

#### **4. OBJECTIFS**

L'objectif général est *d'exploiter pleinement le potentiel des zones urbaines* afin de contribuer à un système de transport compétitif et économe en ressources.

L'objectif spécifique est *d'assurer l'adoption d'une approche intégrée de la mobilité urbaine* par les zones urbaines de l'UE.

Les objectifs opérationnels sont les suivants:

- doter les zones urbaines de l'UE d'un *cadre stratégique* englobant toutes les questions stratégiques nécessaires pour assurer une approche intégrée de la mobilité urbaine pour 2020 au plus tard.
- doter les zones urbaines de l'UE d'un *cadre de gouvernance* englobant tous les processus et procédures nécessaires pour assurer une approche intégrée de la mobilité urbaine pour 2020 au plus tard.

#### **5. OPTIONS STRATEGIQUES**

La consultation publique, les réunions d'experts et de parties prenantes, la recherche indépendante, l'expérience tirée des initiatives passées et les conclusions de leurs propres analyses ont permis aux services de la Commission de cerner un ensemble d'options stratégiques permettant d'atteindre l'objectif clé du livre blanc de l'UE sur les transports:

##### **5.1. Option 0B: (scénario du statu quo)**

L'UE appuierait une approche ascendante (scénario du statu quo) afin de promouvoir la planification intégrée de la mobilité urbaine. La Commission poursuivrait ses activités actuelles.

Dans le cadre de cette approche, les activités des services de la Commission continueraient à stimuler l'adoption de plans de mobilité urbaine durable, en mettant l'accent sur un cadre stratégique global et un cadre de gouvernance minimal.

##### **5.2. Option 1B: Recommandation non contraignante en matière de plans de mobilité urbaine durable**

L'UE s'attacherait à encourager l'élaboration et la mise en œuvre volontaires de plans de mobilité durable par les autorités compétentes des États membres en leur donnant des recommandations à ce sujet. Les recommandations encourageraient les États membres à mettre en place des cadres stratégiques nationaux afin d'encourager le développement et la mise en œuvre de plans de mobilité urbaine durable dans leurs zones urbaines.

##### **5.3. Option 2 A: Élaboration obligatoire de plans de mobilité urbaine durable dans les zones urbaines définies par les États membres**

L'UE rendrait obligatoires l'élaboration et la mise en œuvre de plans de mobilité durable par les autorités compétentes des États membres pour certaines catégories de zones urbaines.

Dans le cadre de l'option 2A, les États membres doivent définir librement eux-mêmes les zones urbaines (en fonction, par exemple, de la taille de la population) pour lesquelles ils estiment nécessaire d'élaborer et de mettre en œuvre des plans de mobilité urbaine durable afin d'atteindre l'objectif de la présente initiative.

Ce cadre obligatoire au niveau de l'UE devrait, par essence, prendre la forme d'un acte juridique. Pour respecter le principe de subsidiarité et tenir compte des différences de situation des villes et des États membres, l'instrument approprié serait une directive - et non un règlement-.

#### 5.4. Option 3 A: Élaboration obligatoire de plans de mobilité urbaine durable dans des zones urbaines définies par l'UE (cadre stratégique et cadre de gouvernance minimaux)

L'UE rendrait obligatoires l'élaboration et la mise en œuvre de plans de mobilité durable par les autorités compétentes des États membres pour certaines catégories de zones urbaines. Dans le cadre de l'option 3A, c'est au niveau de l'UE que sont définies les zones urbaines pour lesquelles un plan de mobilité urbaine durable doit être élaboré et mis en œuvre (en fonction, par exemple, de la taille de la population).

Cette approche obligatoire ne porterait que sur les exigences minimales, tant pour le cadre stratégique que pour le cadre de gouvernance, tels qu'ils sont décrits au point 5.1.3 ci-dessus. Pour les mêmes raisons que celles invoquées pour l'option 2A, l'option 3A prendrait la forme d'une directive.

#### 5.5. Aperçu schématique des options stratégiques retenues et de leur mise en œuvre

Tableau 4: Options stratégiques retenues

(pour toutes les options: cadre de gouvernance: minimal)	A Cadre stratégique MINIMAL	B Cadre stratégique GLOBAL
<b>0) Scénario de statu quo:</b> R&D, financement, meilleures pratiques, campagnes, renforcement des capacités locales	S/O	<b>Solution 0B</b>
<b>1) Recommandation non contraignante concernant les plans de mobilité urbaine durable</b>	S/O	<b>Option 1B</b>
<b>Élaboration et mise en œuvre obligatoires de plans de mobilité urbaine durable:</b>		
2) Les États membres doivent définir eux-mêmes les zones urbaines (en fonction, par exemple, de la taille de la population) pour lesquelles un plan de mobilité urbaine durable doit être élaboré et mis en œuvre	<b>Option 2A</b>	S/O
3) C'est au niveau de l'UE que sont définies les zones urbaines pour lesquelles un plan de mobilité urbaine durable doit être élaboré et mis en œuvre (en fonction, par exemple, de la taille de la population).	<b>Option 3A</b>	S/O

## **6. ÉVALUATION DES INCIDENCES**

### **6.1. Effet des options stratégiques sur l'adoption des plans de mobilité urbaine durable**

Par rapport au scénario de statu quo, l'approche obligatoire (options 2A et 3A) devrait entraîner l'adoption d'un nombre beaucoup plus important des plans complets de mobilité urbaine durable. L'approche volontaire (option 1B) entraîne l'adoption d'un nombre plus limité de plans complets de mobilité urbaine durable, en fonction de la situation locale et des incitations mises en place. En ce qui concerne l'approche obligatoire, on peut affirmer raisonnablement que l'option 3A entraînerait l'adoption d'un nombre de plans de mobilité urbaine durable un peu plus important qu'avec l'option 2A. La couverture serait en effet plus large si les villes devant mettre en œuvre des plans de mobilité urbaine durable étaient définies au niveau de l'UE, parce que cette définition serait davantage axée sur la réalisation de l'objectif clé du livre blanc de l'UE sur les transports, à savoir un système de transport plus compétitif et plus économe en ressources.

### **6.2. Lien entre l'adoption des plans de mobilité urbaine durable et les incidences économiques, sociales et environnementales de la présente initiative**

On peut supposer que les incidences environnementales, sociales et économiques seront d'autant plus importantes qu'il y aura de villes qui mettront en œuvre un plan complet de mobilité urbaine durable. C'est pourquoi les points suivants consacrés à l'évaluation des incidences aborderont l'effet multiplicateur que les options 0B, 1B, 2A et 3A auront sur ces trois types d'incidences potentielles.

### **6.3. Principales incidences économiques**

#### *6.3.1. Embouteillages et libre circulation des personnes et des marchandises*

Les citoyens et les entreprises s'installent dans des zones urbaines afin d'avoir aisément accès aux emplois, aux services et aux ressources. Les embouteillages diminuent cette accessibilité et, partant, l'attrait et les débouchés commerciaux de cette implantation. L'élaboration et la mise en œuvre des plans de mobilité urbaine durable entraîneront une diminution des embouteillages. La durée des déplacements sera plus facilement prévisible et le nombre d'heures/voyageur et d'heures/tonne perdues diminuera, ce qui permettra aux ménages, au secteur public et aux entreprises de gagner du temps et de l'argent.

#### *6.3.2. Réseau transeuropéen de transport (RTE-T)*

Étant donné que le trafic dans les villes est étroitement lié au trafic sur les périphériques et les rocade, les plans de mobilité urbaine durable auront également des répercussions sur le réseau de transport adjacent. La diminution des embouteillages dans les zones urbaines grâce aux plans de mobilité urbaine durable sera bénéfique pour la logistique du RTE-T, en améliorant l'accès aux autoroutes, les connexions avec les principales plateformes de transit (ports, aéroports) situées dans les zones urbaines et l'organisation de la logistique urbaine en général.

#### *6.3.3. Transfert modal*

L'introduction des plans de mobilité urbaine durable aura un effet positif sur le transfert modal, car ils favorisent la marche à pied et le vélo ainsi que les transports publics.

#### *6.3.4. Recherche et innovation, développement économique et compétitivité de l'industrie de l'UE*

L'élaboration à l'échelle de l'UE d'un cadre pour les plans de mobilité urbaine durable pourrait donner à l'Europe un rôle de premier plan en ce qui concerne le savoir-faire dans le domaine

de la planification de la mobilité urbaine intégrée et renforcer ainsi la compétitivité de l'industrie de l'UE. Ce cadre peut en outre produire des avantages supplémentaires pour la compétitivité de l'industrie de l'UE, étant donné que l'un des objectifs sous-tendant les plans de mobilité urbaine durable est d'améliorer l'efficacité et la rentabilité du transport de personnes et de marchandises.

#### 6.3.5. *Petites et moyennes entreprises*

L'impact global des plans de mobilité urbaine durable sur les PME devrait être positif puisque les frais de fonctionnement des entreprises dans les villes qui sont liés aux embouteillages devraient diminuer. Même s'il n'est pas possible de quantifier l'impact global des plans de mobilité urbaine durable sur les PME, les avantages devraient l'emporter sur les coûts, du fait de la diminution des embouteillages et de l'amélioration de l'accessibilité et de l'attractivité des villes dotées d'un plan de mobilité urbaine durable.

#### 6.3.6. *Incidences budgétaires*

##### Coûts administratifs

Les autorités locales, régionales et nationales supportent des coûts administratifs plus élevés pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de mobilité urbaine durable que pour la planification traditionnelle des transports et des infrastructures. La mise en œuvre des plans de mobilité urbaine durable pourrait entraîner une charge administrative supplémentaire, par exemple pour la délivrance de permis supplémentaires autorisant les prestataires de services logistiques à entrer dans les zones d'accès restreint dans une ville donnée.

##### Économies

Par ailleurs, l'élaboration et la mise en œuvre d'un ensemble plus coordonné, plus efficace et plus rentable de mesures dans le cadre d'un plan de mobilité urbaine durable permettront aux autorités locales, régionales et nationales de réaliser des économies. Les résultats de la première série de plans de transport local au Royaume-Uni indiquent que les avantages des systèmes de transport intégrés devraient être significatifs par rapport aux coûts et offriraient un bon «rapport qualité-prix».

### **6.4. Principales incidences sociales**

#### 6.4.1. *Sécurité routière*

Les mesures prises dans le cadre d'un plan de mobilité urbaine durable en vue d'améliorer la sécurité routière réduiront les coûts élevés des accidents de la circulation à charge de la société et des personnes. Il est rentable d'investir pour sauver des vies et diminuer les blessures graves, les coûts du statu quo actuel dans l'UE pour les accidents graves de la circulation représentant au total quelque 2 % du PIB de l'UE.<sup>3</sup>

#### 6.4.2. *Santé*

La mise en œuvre d'un plan de mobilité urbaine durable et des mesures qu'il prévoit, telles que l'établissement de zones d'accès restreint, aura une incidence sur les émissions de polluants atmosphériques. L'amélioration de la qualité de l'air diminuera le nombre de personnes souffrant de maladies respiratoires et d'affections cardiaques dues à la pollution de l'air et abaissera ainsi les dépenses de santé. Des mesures prises dans le cadre d'un plan de mobilité urbaine durable, telles que les limitations de vitesse ou des travaux d'isolation, atténueront l'exposition au bruit, ce qui réduira les dépenses de santé puisque l'exposition au bruit augmente le risque de maladies cardio-vasculaires. Les mesures visant à promouvoir un

---

<sup>3</sup> OMS, Rapport mondial sur la prévention des traumatismes dus aux accidents de la circulation, 2004.

transfert modal vers la marche à pied et le vélo favoriseront en outre un style de vie plus actif et réduiront le taux d'obésité.

#### *6.4.3. Emploi et insertion sociale*

Les mesures prises dans le cadre d'un plan de mobilité urbaine durable en vue d'améliorer par des investissements l'accessibilité des centres économiques permettront d'améliorer l'insertion sociale des citoyens vivant dans les zones périurbaines, en leur assurant un meilleur accès aux transports publics et en rapprochant de leur domicile les destinations potentielles pour des activités économiques. L'insertion sociale des citoyens ne disposant pas d'une voiture devra également être améliorée par une offre plus importante d'autres modes de transport. Un meilleur accès aux services et aux opportunités améliorera la qualité de vie des gens.

### **6.5. Principales incidences environnementales**

#### *6.5.1. Qualité de l'air*

La mise en œuvre d'un plan de mobilité urbaine durable et des mesures qu'il prévoit, telles que la création de zones d'accès restreint, aura une incidence sur les émissions de polluants atmosphériques. L'amélioration de la qualité de l'air réduira les dommages causés à l'environnement et abaissera les dépenses de santé.

#### *6.5.2. Consommation d'énergie et émissions de gaz à effet de serre dans les transports, y compris l'éventuel impact territorial*

La mise en œuvre d'un plan de mobilité urbaine durable et des mesures qu'il prévoit, telles que la promotion des modes de transport non motorisés, les solutions de remplacement de la voiture et un bon accès aux transports publics, sont susceptibles de faire diminuer la consommation d'énergie (ou d'en ralentir la croissance) ainsi que les émissions de CO<sub>2</sub>. Le Centre commun de recherche a procédé à une évaluation des incidences à l'échelon de l'UE en se focalisant sur la dimension territoriale. En prenant en compte toutes les mesures stratégiques possibles dans le cadre d'un plan de mobilité urbaine durable, l'évaluation montre que, d'ici à 2030, la réduction potentielle des émissions de CO<sub>2</sub> au niveau de l'UE se situe dans une fourchette de 7 à 8,8 % par rapport aux projections faites dans le contexte des tendances et stratégies actuelles.

## **7. COMPARAISON DES OPTIONS**

### **7.1. Efficacité**

Par rapport au scénario de référence (option 0B), les autres options stratégiques seront toutes plus efficaces pour libérer le potentiel de zones urbaines, afin de contribuer à un système de transport compétitif et économe en ressources, vu qu'elles stimulent toutes trois l'adoption de plans de mobilité urbaine durable. Les options stratégiques obligatoires (2A et 3A) auront toutefois un impact plus important que l'option 1B prévoyant des recommandations non contraignantes, car elles devraient logiquement entraîner l'adoption d'un nombre plus élevé de plans de mobilité urbaine durable.

### **7.2. Rentabilité**

Toutes les options stratégiques sont rentables: elles sont efficaces par rapport à leur coût. La différence entre les exigences minimales (options 2A et 3A) et les exigences complètes (option 1B) pour le cadre stratégique d'un plan de mobilité urbaine durable n'influencera pas cet équilibre de manière significative. Toutefois, comme l'approche volontaire laisse plus de latitude aux villes pour choisir le cadre approprié, les parties prenantes font valoir qu'il

pourrait y avoir une réduction de la charge administrative en raison d'éventuels chevauchements des exigences juridiques, sans qu'il y ait une perte d'efficacité. Par conséquent, l'option 1B devrait être plus rentable que les options 2A et 3A.

### **7.3. Cohérence**

Toutes les options sont cohérentes au regard des objectifs généraux de la politique menée par l'UE. Toutes trois procurent des avantages économiques, sociaux et environnementaux. Les options stratégiques 2A et 3A garantiront en outre un cadre cohérent pour les plans de mobilité urbaine durable, vu que certaines villes seront tenues de mettre en œuvre le cadre de référence pour ces plans. Dans l'option 1B, ce cadre de référence sert uniquement de ligne directrice et les villes ne seront pas tenues de mettre en œuvre tous ses éléments. Il est donc permis de conclure que, bien que toutes les options stratégiques soient cohérentes, les options 2A et 3A sont légèrement plus cohérentes que l'option 1B.

### **7.4. Appui des parties prenantes**

Les résultats de la consultation publique sont, dans une large mesure, en faveur des mesures de soutien de l'UE correspondant à l'option 0. Toutefois, seuls 29 % des participants inscrits évoquent un cadre obligatoire pour les plans de mobilité urbaine durable dans les villes de l'UE. La préférence pour une approche non législative a également été exprimée lors des réunions de consultation avec les parties prenantes et les membres du Comité des régions.

## **8. OPTION PRIVILEGIEE**

L'analyse des incidences et la comparaison des options amènent à conclure que l'option stratégique privilégiée est l'option 1B (recommandations non contraignantes en matière de plans de mobilité urbaine durable avec des exigences complètes concernant le cadre stratégique). Cela tient au fait que cette option obtient les meilleurs résultats, dans l'ensemble, en ce qui concerne l'efficacité, la rentabilité, la cohérence et le soutien des parties prenantes. Les avantages de recommandations non contraignantes par rapport à une approche légale sont multiples. Des orientations beaucoup plus détaillées peuvent être données aux villes, ce qui se traduit par une plus grande souplesse et une efficacité accrue. De surcroît, l'implication de toutes les catégories de parties prenantes devrait être plus importante dans le cadre de l'option volontaire. Étant donné la grande diversité des approches en matière de mobilité urbaine au niveau des États membres et compte tenu de la disponibilité actuellement limitée de données et statistiques comparables, les recommandations non contraignantes pour l'élaboration et la mise en œuvre de plans de mobilité urbaine durable sont donc la meilleure voie à suivre à ce stade.

## **9. SUIVI ET EVALUATION**

Les services de la Commission assureront le suivi de la mise en œuvre et de l'efficacité de cette initiative au moyen de plusieurs instruments, notamment la future plateforme européenne des plans de mobilité urbaine durable. Ils évalueront d'ici à 2020 l'adoption d'approches intégrées de mobilité urbaine dans l'Union européenne. Sur la base de ces éléments, ils examineront si des actions complémentaires sont nécessaires.