



## POLITIQUE COMMUNE DES TRANSPORTS: GÉNÉRALITÉS

La politique des transports fait partie des domaines d'action communs de l'Union depuis plus de 30 ans. Parallèlement à l'ouverture à la concurrence des marchés des transports et à la création du réseau transeuropéen de transport, le thème de la «mobilité durable» devrait gagner encore en importance d'ici à l'horizon 2020, en particulier dans le contexte de la hausse constante des émissions de gaz à effet de serre du secteur, qui menacent de compromettre les objectifs climatiques de l'Union européenne.

### BASE JURIDIQUE ET OBJECTIFS

La base juridique est fournie par l'article 4, paragraphe 2, point g), et le titre VI du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE). Dans le [traité de Rome](#) déjà, les États membres soulignaient l'importance d'une politique commune des transports en lui consacrant un titre spécial. Les transports ont donc été l'un des premiers domaines d'action communs de la Communauté. Il s'agissait prioritairement de créer un marché commun des transports, de réaliser la libre prestation de services et d'ouvrir les marchés des transports. Cet objectif a été largement atteint, car même les marchés ferroviaires nationaux se sont graduellement ouverts à la concurrence. En ouvrant les marchés des transports, il est en même temps essentiel de créer des conditions de concurrence équitables pour les différents modes de transport, considérés à la fois individuellement et dans leurs relations réciproques. C'est pourquoi l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres, y compris de leur environnement technique, social et fiscal, a pris au fil du temps une importance de plus en plus grande. Les volumes transportés, de personnes comme de fret, ont augmenté du fait de l'achèvement du marché intérieur européen, de la suppression des frontières intérieures, de la baisse des prix du transport grâce à l'ouverture et à la libéralisation des marchés des transports, ainsi que des modifications des systèmes de production et de gestion des stocks. Le secteur des transports, prospère et dynamique du point de vue économique, s'est cependant trouvé confronté à des contraintes sociales et écologiques de plus en plus lourdes. De ce fait, le principe directeur d'une «mobilité durable» a pris une importance accrue.

Malgré des efforts multiples, la politique européenne des transports doit encore faire face à de grands défis en matière de durabilité. Le secteur des transports est à l'origine d'environ un quart du total des émissions de gaz à effet de serre dues à l'homme au sein de l'Union. Il est de surcroît le seul secteur de l'Union dont les émissions de gaz à effet de serre ont augmenté depuis 1990. C'est pourquoi la Commission, dans son livre blanc de 2011 intitulé «Feuille de route pour un espace européen unique des transports



— Vers un système de transport compétitif et économe en ressources» [[COM\(2011\) 0144](#)], a préconisé de réduire de 20 % les émissions du secteur des transports (à l'exclusion du transport maritime international) de 2008 à 2030 et d'au moins 60 % de 1990 à 2050. Les émissions du secteur du transport maritime international devraient quant à elles reculer de 40 % entre 2005 et 2050. Dans son livre blanc, la Commission a aussi proposé de porter à 40 % la part des carburants durables à faible teneur en carbone dans l'aviation d'ici à 2050 et de réduire la part des voitures à carburant traditionnel dans les transports urbains de 50 % d'ici à 2030, voire de 100 % d'ici à 2050.

Ces objectifs sont pourtant largement insuffisants par rapport à celui établi lors de la conférence de Paris sur le climat (COP21) en décembre 2015: réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % entre 2021 et 2030. Même si ces objectifs étaient atteints, les émissions du secteur des transports (à l'exclusion du transport international par voie navigable) en 2030 seraient encore supérieures de 4,5 % par rapport aux niveaux de 1990 et, en 2050, les émissions du secteur du transport international par voie navigable ne seraient que 9,5 % inférieures aux niveaux de 1990. D'ici à 2020, le réalisme comptera autant que l'ambition pour répondre aux défis économiques et environnementaux que la politique commune des transports devra relever, et donc pour contribuer à réaliser des réductions drastiques d'émissions. Cela implique pour le secteur des transports d'utiliser l'énergie de manière plus limitée et plus propre, de mieux exploiter les infrastructures modernes et de réduire son impact écologique.

## LIGNES DIRECTRICES GÉNÉRALES

La voie vers une législation commune dans le domaine des transports ne s'est ouverte qu'après un recours en carence du Parlement européen contre le Conseil. La Cour de justice des Communautés européennes, par son arrêt du 22 mai 1985 dans l'[affaire 13/83](#) sur le recours en carence, a pressé le Conseil d'agir en donnant ainsi le véritable coup d'envoi à la politique commune des transports.

Le 2 décembre 1992, la Commission a adopté le livre blanc sur le développement futur de la politique commune des transports [[COM\(1992\) 0494](#)]. Elle y prônait l'ouverture des marchés des transports, le développement du réseau transeuropéen, le renforcement de la sécurité et l'harmonisation sociale. Par ailleurs, ce livre blanc a marqué un tournant vers une approche intégrée et intermodale fondée sur le principe directeur d'une «mobilité durable». Plus tard, dans son livre blanc du 22 juillet 1998 intitulé «Des redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures: une approche par étapes pour l'établissement d'un cadre commun en matière de tarification des infrastructures de transport dans l'Union européenne» [[COM\(1998\) 0466](#)], la Commission a souligné les grandes divergences qui existaient entre les États membres en matière de tarification des transports, lesquelles entraînaient de multiples distorsions de concurrence à l'intérieur des modes de transport et entre eux.

## MISE EN ŒUVRE

Dans son livre blanc de septembre 2001 intitulé «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix» [[COM\(2001\) 0370](#)], la Commission a analysé les problèmes et les exigences de la politique européenne des transports,



en particulier dans la perspective de l'élargissement vers l'est. Elle prévoyait un accroissement important du volume du trafic, accompagné de surcharges et d'embouteillages, surtout dans le trafic routier et aérien, ainsi que de risques accrus pour la santé et l'environnement. La Commission a proposé un ensemble de 60 mesures qui permettraient de supprimer la corrélation entre croissance économique et augmentation du volume du trafic, ainsi que de lutter contre les inégalités de croissance entre les modes de transport. Le but du livre blanc de 2001 était également de stabiliser la part du réseau ferroviaire, de la navigation intérieure et du transport maritime de courte distance aux niveaux de 1998. Pour ce faire, des mesures visant à revitaliser le transport ferroviaire, à promouvoir le transport maritime et fluvial ainsi qu'à favoriser la mise en réseau de tous les modes de transport devaient être adoptées. En outre, la Commission misait sur une révision des lignes directrices pour les réseaux transeuropéens (RTE-T, [3.5.1](#)) afin de les adapter à l'Union élargie et de favoriser plus que par le passé l'élimination des goulets d'étranglement dans les transports internationaux. Le livre blanc de 2001 se focalisait en outre sur les droits et les obligations des usagers des systèmes de transport, prévoyait un programme d'action sur la sécurité routière et renforçait les droits des usagers ainsi que la transparence des coûts par le rapprochement des principes de tarification.

L'Union a par ailleurs lancé des projets technologiques ambitieux, tels que le système européen de navigation par satellite Galileo, le système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS) et le programme SESAR visant à améliorer l'infrastructure de gestion du trafic aérien.

En juin 2006, la Commission a présenté un examen à mi-parcours de son livre blanc de 2001 intitulé «Pour une Europe en mouvement — Mobilité durable pour notre continent» [[COM\(2006\) 0314](#)]. La Commission avait déjà estimé que les mesures proposées en 2001 n'étaient pas suffisantes pour atteindre les objectifs formulés. Dès lors, de nouveaux instruments ont vu le jour:

- a. des plans d'action pour la logistique du transport de marchandises, pour le déploiement de systèmes de transport intelligents en Europe et pour la mobilité urbaine;
- b. Naiades et Naiades II, un programme d'action européen intégré pour le transport par voies navigables; et
- c. des objectifs stratégiques et des recommandations concernant la politique du transport maritime de l'Union jusqu'en 2018.

En juillet 2008, la Commission a présenté un [paquet de mesures pour l'«écologisation des transports»](#), axé sur une stratégie d'internalisation des coûts externes dans tous les modes de transport. Ce paquet comprenait trois communications et une proposition de révision de la [directive 1999/62/CE](#) du 17 juin 1999, également connue sous le nom de directive «Eurovignette» (voir la fiche d'information intitulée «Transports routiers: harmonisation des dispositions légales», [3.4.3](#)).

Les résultats du débat sur l'avenir à long terme des transports (dans une perspective de 20 à 40 ans), qui a été lancé dans le livre blanc de 2001, ont été présentés dans



la communication de la Commission intitulée «Un avenir durable pour les transports: vers un système intégré, convivial et fondé sur la technologie» [[COM\(2009\) 0279](#)].

Le 28 mars 2011, la Commission a publié son livre blanc sur l'avenir des transports à l'horizon 2050, intitulé «Feuille de route pour un espace européen unique des transports — Vers un système de transport compétitif et économe en ressources» [[COM\(2011\) 0144](#)]. Elle y a décrit la transition entre anciens et nouveaux défis et évoqué les moyens envisageables pour les relever. Parmi les dix objectifs inscrits dans le livre blanc de 2011, la Commission entendait créer un véritable espace européen unique des transports en supprimant les entraves restantes entre modes et entre systèmes nationaux, en favorisant le processus d'intégration et en facilitant l'émergence d'opérateurs multinationaux et multimodaux. Afin d'éviter les tensions et les distorsions, elle prônait une plus grande harmonisation et une meilleure mise en œuvre des règles en matière sociale, environnementale, de sécurité et de sûreté, ainsi que des normes de service minimum et des droits des usagers. Le 1<sup>er</sup> juillet 2016, la Commission a présenté un rapport, sous la forme d'un document de travail [[SWD\(2016\)0226](#)], sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre du programme décennal du livre blanc de 2011. L'annexe II comprend notamment un bilan détaillé des activités entreprises jusqu'alors.

En 2016, la Commission a publié une communication intitulée «Une stratégie européenne pour une mobilité à faible taux d'émissions» [[COM\(2016\) 0501](#)], dans laquelle elle a proposé des mesures visant à accélérer la décarbonisation des transports européens. La stratégie vise principalement à tendre vers l'objectif de zéro émission fixé dans le livre blanc de 2011 sur l'avenir des transports, en vue de contribuer comme il se doit à la réalisation des objectifs de l'accord de Paris de la COP21.

## RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement européen, partisan d'une libéralisation des marchés des transports et du principe directeur d'une «mobilité durable», a constamment insisté sur la nécessité de mettre en œuvre la libéralisation des marchés des transports parallèlement à une vaste harmonisation du cadre social, fiscal et technique ainsi que des normes de sécurité.

Le 12 février 2003, le Parlement a adopté une [résolution](#) sur le livre blanc de la Commission intitulée «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix» [[COM\(2001\) 0370](#)]. Il y a souligné que la notion de «développement durable» devait constituer le fondement et la norme de la politique européenne des transports et a insisté sur la nécessité de créer un système de transport global et intégré. Cela devrait se faire sans porter atteinte à la compétitivité du transport routier et sur la base d'une tarification juste qui couvre les coûts d'infrastructure et les coûts externes pour tous les modes de transport. Le Parlement a formulé une multitude de demandes et de propositions spécifiques pour chaque mode de transport, pour la sécurité des transports, pour le calendrier d'achèvement et de financement du RTE-T, pour une meilleure coordination avec d'autres domaines d'action de l'Union et pour d'autres questions relatives aux transports.



À la suite du livre vert de la Commission intitulé «Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine» [[COM\(2007\) 0551](#) — publié le 25 septembre 2007], le Parlement a adopté une [résolution](#) sous le même titre le 9 juillet 2008. Par ailleurs, le Parlement a adopté une autre [résolution](#) le 23 avril 2009 sur un plan d'action sur la mobilité urbaine. Le Parlement a notamment demandé l'élaboration d'une approche globale européenne intégrée à l'égard de la mobilité urbaine, qui doit servir de cadre de référence commun pour les acteurs européens, nationaux, régionaux et locaux. Peu après, la Commission a répondu à cette demande dans une communication portant le même titre [«Plan d'action pour la mobilité urbaine» — [COM\(2009\) 0490](#)], publiée le 30 septembre 2009.

En réponse à une nouvelle communication de la Commission du 17 décembre 2013 intitulée «Ensemble vers une mobilité urbaine compétitive et économe en ressources» [[COM\(2013\) 0913](#)], le Parlement a adopté, le 2 décembre 2015, une [résolution](#) sur la «mobilité urbaine durable». Dans cette résolution, les députés encourageaient les États membres et les villes à élaborer des plans de mobilité urbaine durable accordant la priorité aux modes de transport à faibles émissions, aux véhicules fonctionnant avec des carburants de substitution et au recours à des systèmes de transport intelligents. La Commission et les États membres ont été invités à établir un réseau consacré à la mobilité durable rassemblant des bonnes pratiques en matière d'aménagement du territoire et d'utilisation de l'espace, ainsi qu'à organiser des campagnes de sensibilisation du public pour encourager la mobilité durable. Les villes ont aussi été encouragées à participer à un «partenariat d'innovation européen pour les villes et communautés intelligentes».

À la suite d'une communication de la Commission [[COM\(2009\) 0279](#)] intitulée «Un avenir durable pour les transports: vers un système intégré, convivial et fondé sur la technologie», le Parlement a adopté, le 6 juillet 2010, une [résolution](#) intitulée «Un avenir durable pour les transports». Par ce texte, le Parlement a non seulement anticipé le nouveau livre blanc de 2011, mais il a également répondu à la communication de la Commission en proposant une vaste liste de demandes relatives à tout l'éventail de la politique des transports de l'Union.

Le Parlement a adopté deux résolutions à la suite de la publication du livre blanc de 2011. La première d'entre elles, la [résolution](#) sur la [feuille de route pour un espace européen unique des transports — vers un système de transport compétitif et économe en ressources](#), a été adoptée le 15 décembre 2011. Dans cette résolution, le Parlement a procédé à une évaluation ex ante des principaux objectifs énoncés dans le livre blanc de 2011 et a approuvé partiellement les progrès accomplis dans leur réalisation. En ce qui concerne la concrétisation d'un espace unique des transports à l'horizon 2020, le Parlement a attiré l'attention, dans sa résolution, sur le potentiel insuffisamment exploité des transports dans de nombreux secteurs et a insisté sur l'importance d'un système axé sur l'interconnexion et l'interopérabilité. Le Parlement a approuvé les dix objectifs pour un système de transport compétitif et économe en ressources ainsi que les objectifs pour 2030 et 2050 fixés dans le livre blanc.

Le 9 septembre 2015, le Parlement a adopté une deuxième [résolution](#) relative à la mise en œuvre du livre blanc de 2011 intitulée «Bilan et voie à suivre pour une mobilité durable». Dans le cadre de l'examen à mi-parcours, la Commission a publié,





le 1<sup>er</sup> juillet 2016, un document de travail [[SWD\(2016\)0226](#)] sur la mise en œuvre du livre blanc de 2011 sur les transports — cinq ans après sa publication: réalisations et défis à relever. Le Parlement a invité la Commission à maintenir au moins le niveau d'ambition des objectifs fixés en 2011. Par ailleurs, le Parlement, en soulignant l'écart important entre les objectifs et les moyens opérationnels et financiers pour les atteindre, a exhorté la Commission à proposer des mesures législatives supplémentaires ainsi qu'une stratégie globale favorisant la décarbonisation des transports en vue d'atteindre l'objectif consistant à réduire d'au moins 60 % les émissions de gaz à effet de serre par les transports d'ici à 2050. Le Parlement a formulé une série de recommandations visant à réaliser l'intégration de tous les modes de transport afin de mettre en place un système de transport plus efficace, durable, compétitif, accessible et pratique pour les utilisateurs. Parmi les points principaux soulevés figuraient le transfert modal et la comodalité, des infrastructures modernes et un financement intelligent, la mobilité urbaine, la place des usagers au cœur de la politique des transports et la dimension mondiale des transports. Le Département thématique des politiques structurelles et de cohésion du Parlement a récemment publié une étude intitulée «[Modal shift in European transport: a way forward](#)» («Transfert modal dans le transport européen: un scénario possible»).

En outre, dans sa résolution sur une stratégie européenne pour une mobilité à faible taux d'émissions, adoptée en décembre 2017, le Parlement a souligné que le secteur des transports devait contribuer davantage aux objectifs climatiques. Dans ce contexte, il a insisté, entre autres:

- sur la nécessité d'investir dans la multimodalité et les transports publics;
- sur la nécessité d'envoyer des signaux de prix plus clairs pour tous les modes de transport, reflétant mieux les principes de pollueur-payeur et d'utilisateur-payeur; et
- sur le rôle de la numérisation dans la mobilité durable.

Le Parlement a également appelé de ses vœux une approche plus ambitieuse au sujet des énergies renouvelables dans le transport que celle proposée dans la refonte de la directive relative aux énergies renouvelables, ainsi que la création de mesures d'incitation en faveur du déploiement de carburants durables de substitution pour les modes de transport pour lesquels aucune solution autre que le carburant liquide n'est disponible à ce jour. À la suite d'une communication de la Commission européenne intitulée «Parvenir à la plus large utilisation possible des carburants alternatifs – Plan d'action relatif à l'infrastructure pour carburants alternatifs» [[COM\(2017\) 0652](#)], le Parlement a adopté une [résolution](#) en octobre 2018 invitant la Commission à proposer une révision de la directive 2014/94/UE sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs et à concentrer ses efforts sur sa bonne application.

Le Parlement a également salué la communication de la Commission intitulée «En route vers la mobilité automatisée» [[COM\(2018\) 0283](#)], mais, dans une [résolution](#) du 15 janvier 2019, il a souligné que les acteurs européens devaient unir leurs forces afin d'endosser un rôle de chefs de file mondiaux en matière de transport autonome.



