



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 des marchés des transports et à la création du réseau transeuropéen de transport, le thème de la «mobilité durable» devrait gagner encore en importance, en particulier dans le contexte de la hausse constante des émissions de gaz à effet de serre du secteur, qui menace de compromettre les objectifs climatiques de l'Union européenne.

BASE JURIDIQUE ET OBJECTIFS

La base juridique est 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, en permettant 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. Ainsi, l'harmonisation a pris au fil du temps une importance de plus en plus grande et elle couvre désormais des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres, ainsi que l'environnement technique, social et fiscal dans lequel les services de transport sont fournis. 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, est confronté à des contraintes sociales et écologiques toujours plus lourdes. De ce fait, le principe directeur d'une «mobilité durable» a pris une importance accrue.

Malgré tous les efforts déployés, la politique européenne des transports doit encore faire face à de nombreux 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 produites par les activités humaines dans 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, avec un objectif 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 de 9,5 % inférieures aux niveaux de 1990. 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

C'est un recours en carence du Parlement contre le Conseil qui a ouvert la voie vers une législation commune dans le domaine des transports. Par son arrêt du 22 mai 1985 dans l'affaire 13/83, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a pressé le Conseil d'agir et, par conséquent, de commencer à élaborer une véritable 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]. Dans ce document, elle plaidait en faveur de l'ouverture des marchés des transports, du développement du réseau transeuropéen, du renforcement de la sécurité et de l'harmonisation des dispositions sociales. Par ailleurs, ce livre blanc a marqué un tournant vers une approche intégrée et intermodale fondée sur le principe directeur d'une «mobilité durable». Dans son livre blanc publié par la suite, le 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 que de grandes divergences existaient entre les États membres en matière de tarification des services de transport, lesquelles engendraient de multiples distorsions de concurrence dans le transport intramodal et intermodal.



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 enjeux de la politique européenne des transports, en particulier dans la perspective de l'élargissement à l'Est. Elle prévoyait un accroissement important du volume du trafic, qui s'accompagnerait d'embouteillages et de congestion, surtout dans les secteurs routier et aérien, ainsi que de risques accrus pour la santé et l'environnement. La Commission a présenté un ensemble de 60 mesures qui permettraient de supprimer la corrélation entre croissance économique et augmentation du trafic, ainsi que de lutter contre les inégalités de croissance entre les différents modes de transport. Le but du livre blanc de 2001 était également de stabiliser aux niveaux de 1998 la part du trafic du réseau ferroviaire, de la navigation intérieure et du transport maritime de courte distance. Pour ce faire, il convenait d'adopter 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. En outre, la Commission insistait sur la nécessité de procéder à une révision des lignes directrices pour les réseaux transeuropéens (RTE-T, voir la fiche [3.5.1](#)) afin de les adapter à une Union élargie et d'encourager davantage les efforts en vue de l'élimination des goulets d'étranglement transfrontaliers. Le livre blanc de 2001 se focalisait aussi 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 l'harmonisation 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 de recherche sur la gestion du trafic aérien dans le ciel unique européen (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;
- 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 des



transports. Ce paquet comprenait trois communications et une proposition de révision de la [directive 1999/62/CE](#), 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 avait 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 décrit les anciens et les nouveaux défis dans le secteur des transports, et évoque les moyens d'y répondre. Au nombre des dix objectifs inscrits dans le livre blanc de 2011, la Commission prévoyait la création d'un véritable espace européen unique des transports en supprimant les derniers obstacles 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^{er} 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 atteindre 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

Outre le fait qu'il soutient activement la libéralisation du marché des transports et le principe directeur d'une «mobilité durable», le Parlement continue d'insister sur la nécessité d'associer cette libéralisation 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](#)]. Cette résolution mettait en valeur la durabilité en tant que fondement et en tant que norme de la politique européenne des transports, et elle soulignait la nécessité de créer un système de transport global et intégré, et ce 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 propositions spécifiques pour chaque mode de transport, sur la sécurité des transports, sur le calendrier d'achèvement et de financement des RTE-T, pour une meilleure coordination avec d'autres domaines d'action de l'Union et sur d'autres questions relatives aux transports.

Le 25 septembre 2007, la Commission a publié un livre vert intitulé «Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine» [[COM\(2007\)0551](#)], auquel le Parlement a donné suite en adoptant une [résolution](#) le 9 juillet 2008 sous le même titre. Le Parlement a également adopté, le 23 avril 2009, une autre [résolution](#) sur un plan d'action sur la mobilité urbaine. Il a notamment appelé de ses vœux une approche européenne intégrée à l'égard de la mobilité urbaine, qui devrait 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 sur le même thème, intitulée «Plan d'action pour la mobilité urbaine» [[COM\(2009\)0490](#)], publiée le 20 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 à carburant de substitution et au recours à des systèmes de transport intelligents. La Commission et les États membres ont été invités à établir un échange des exemples de meilleures pratiques en matière d'aménagement du territoire et d'utilisation de l'espace qui présentent un intérêt pour la mise en place d'un réseau consacré à la mobilité durable, ainsi qu'à lancer 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». Ce texte anticipait le livre blanc de 2011, et le Parlement répondait également à la communication de la Commission en proposant toute une série de mesures relatives portant sur l'ensemble 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, adoptée le 15 décembre 2011, est la [résolution](#) sur la feuille de route pour un espace européen unique des transports — vers un système de transport compétitif et économe en ressources. Dans cette résolution, le Parlement a évalué les 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^{er} juillet 2016, un document de travail [[SWD\(2016\)0226](#)] intitulé «*The implementation of the 2011 White Paper on Transport five years after its publication: achievements and challenges*» («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 minimum le même niveau d'ambition que dans les objectifs initiaux. En outre, le Parlement a souligné qu'il restait encore beaucoup à faire aux niveaux opérationnel et financier pour parvenir à la réalisation de ces objectifs. Il a en outre invité 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 afin de mieux refléter les principes de pollueur-payeur et d'utilisateur-payeur;
- sur le rôle de la numérisation dans la mobilité durable.

Le Parlement a également appelé de ses vœux une approche plus ambitieuse en matière d'énergies renouvelables dans le secteur des transports par rapport à celle proposée dans la refonte de la directive sur les sources d'énergie renouvelables, ainsi que l'instauration de mesures d'incitation en faveur du déploiement de technologies de propulsion durables pour les modes de transport qui ne disposent à ce jour d'aucune autre solution que le carburant liquide. À la suite d'une communication de la Commission 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 sa [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 [[2018/2089\(INI\)](#)].

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

