

Rapport spécial

Mobilité urbaine durable dans l'UE: pas d'avancée réelle sans l'engagement des États membres



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I-X
Introduction	01-12
La mobilité urbaine durable et son importance	01-06
Rôle de la Commission	07-08
Moyens financiers disponibles pour la mobilité urbaine	09-12
Étendue et approche de l'audit	13-16
Observations	17-69
Le changement radical espéré en matière de mobilité urbaine durable n'a pas eu lieu	17-30
Aucun élément probant n'atteste l'existence d'une tendance nette à passer à des modes de transport plus durables	18-20
La qualité de l'air s'est améliorée dans les nœuds urbains, mais la pollution dépasse toujours les niveaux acceptables pour la santé	21-23
La congestion entraîne une diminution de la mobilité urbaine pour les usagers de la route	24-26
La couverture et l'accessibilité des transports publics à l'intérieur des villes s'améliorent	27-30
La Commission a renforcé son soutien, mais plusieurs facteurs ont freiné les progrès en matière de mobilité urbaine durable	31-56
La Commission a élaboré des politiques et publié des lignes directrices, même si ces dernières n'ont pas toujours été suivies par les États membres	32-35
L'UE a affecté davantage de fonds à la mobilité urbaine durable au cours de la période 2014-2020, mais le financement n'est généralement pas subordonné à l'existence d'un plan de mobilité urbaine durable	36-40
Plusieurs facteurs influent sur l'efficacité du soutien de la Commission en faveur d'une mobilité urbaine plus durable	41-56

Certains projets examinés n'étaient pas totalement efficaces ou ne reposaient pas sur des stratégies bien pensées	57-69
Certains projets n'étaient pas aussi efficaces que prévu	58-59
Les projets ne reposaient pas toujours sur des stratégies de mobilité urbaine bien pensées	60-69
Conclusions et recommandations	70-75
Annexes	
Annexe I – Liste des projets évalués	
Annexe II – Cartes des villes visitées	
Annexe III – Dotations au titre des Fonds ESI pour la période 2014-2020, par domaine d'intervention	
Annexe IV – Âge moyen des autobus dans les villes visitées	
Glossaire, sigles, acronymes et abréviations	
Réponses de la Commission	
Équipe d'audit	
Calendrier	

Synthèse

I La mobilité urbaine durable est à la fois l'un des principaux défis auxquels sont confrontées les villes dans l'Union européenne et un sujet de préoccupation pour un grand nombre de citoyens de l'UE. Il existe une relation étroite entre une mobilité urbaine plus durable, d'une part, et la croissance économique et la réduction de la pollution environnementale, d'autre part.

II La principale source de financement de l'UE en faveur de la mobilité urbaine est constituée des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), avec une enveloppe de 16,3 milliards d'euros pour la période 2014-2020. Dans le domaine des transports, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) a également permis d'apporter plus de 200 millions d'euros à un certain nombre de grandes villes de l'Union européenne.

III La mobilité urbaine est une question qui concerne de nombreux citoyens de l'UE soucieux des temps de trajet et du coût des déplacements. L'Union européenne investit des fonds considérables pour aider les villes à améliorer leur mobilité et à la rendre plus durable. Notre rapport vise à aider la Commission, les États membres et les municipalités à utiliser les fonds de façon plus efficace et efficiente afin de répondre aux défis posés, en particulier eu égard à la communication de la Commission sur le «pacte vert» parue en décembre 2019, c'est-à-dire après notre audit.

IV C'est aux États membres et à leurs villes qu'incombe la responsabilité de gérer la mobilité urbaine de façon durable. Le rôle de la Commission est limité mais, vu l'importance de la question, elle a publié toute une série de documents d'orientation et de lignes directrices depuis son paquet «Mobilité urbaine» de 2013, et elle a accru le financement qu'elle apporte à des projets dans ce domaine.

V Nous avons examiné si le soutien de l'UE a contribué efficacement à améliorer la mobilité urbaine de manière durable. Nous avons en particulier cherché à déterminer: si, depuis le paquet «Mobilité urbaine» de 2013, les villes de l'UE ont accompli des progrès dans l'amélioration de la mobilité urbaine durable; si elles ont suivi les orientations de l'UE et utilisé les fonds apportés par cette dernière de façon à parvenir à une mobilité urbaine plus durable; et si les projets examinés reposaient sur des stratégies bien pensées et s'ils se sont avérés efficaces.

VI Nous sommes bien conscients qu'il faudra peut-être davantage de temps pour que la mobilité urbaine devienne nettement plus durable. Toutefois, six ans après

l'appel à un changement radical lancé par la Commission, rien ne permet d'affirmer que les villes revoient fondamentalement leur approche. En particulier, il n'existe pas de tendance nette à passer à des modes de transport plus durables. Bien que les villes aient mis en place une série d'initiatives visant à renforcer les transports publics, tant sur le plan de la qualité que de la quantité, l'utilisation des voitures particulières n'a pas enregistré de baisse importante. Malgré une légère amélioration de certains indicateurs de qualité de l'air, les émissions de gaz à effet de serre imputables au transport routier ne cessent d'augmenter et, dans de nombreuses villes, les seuils de sécurité de l'UE ne sont toujours pas respectés.

VII Faute de contrainte législative, les États membres et les villes ont généralement peu suivi les orientations de la Commission, notamment en ce qui concerne l'élaboration de «plans de mobilité urbaine durable». Rien n'oblige non plus à rendre l'accès au financement de l'UE tributaire de l'existence de ces plans, même si deux des États membres où nous nous sommes rendus ont établi une condition de ce type au niveau national.

VIII Certains États membres et certaines villes n'ont pas complété les fonds de l'UE par des ressources permettant le bon fonctionnement et la maintenance de leurs réseaux de transport public. Les coûts peuvent également augmenter du fait de l'absence d'interopérabilité technique entre les lignes. En outre, les politiques locales en matière de mobilité urbaine n'étaient pas toujours en adéquation avec l'objectif de rendre la mobilité urbaine plus durable. Nous avons relevé des exemples d'initiatives positives en matière de mobilité urbaine durable; celles-ci avaient généralement nécessité une forte volonté politique et une communication efficace pour être acceptées par les citoyens.

IX Nous avons constaté que les projets ayant bénéficié d'un financement de l'UE que nous avons examinés n'étaient pas aussi efficaces que prévu, en raison d'insuffisances dans leur conception ou leur mise en œuvre. Ces projets ne reposaient pas toujours sur des stratégies de mobilité urbaine bien pensées: souvent, des données fondamentales, des analyses appropriées, des valeurs cibles pertinentes et une coordination avec d'autres plans ainsi qu'avec les municipalités voisines faisaient défaut dans les stratégies en cause.

X Sur la base de ces conclusions, nous recommandons à la Commission:

- o de s'appuyer sur son expérience acquise afin de publier des données de meilleure qualité sur la mobilité urbaine et sur la mesure dans laquelle les principales villes de l'UE sont dotées de plans de mobilité urbaine durable;
- o de lier l'accès au financement de l'UE à l'existence de plans de ce type.

Introduction

La mobilité urbaine durable et son importance

01 Dans le présent rapport, nous entendons, par «mobilité urbaine», la facilité avec laquelle il est possible de se déplacer entre diverses destinations dans des zones urbaines à l'aide du réseau et des services de transport disponibles. Les schémas de mobilité urbaine dépendent d'un grand nombre de facteurs tels que la démographie, l'occupation des sols, la gouvernance, la disponibilité de transports publics, l'utilisation des voitures particulières et l'économie locale.

02 La gestion de la mobilité urbaine constitue un défi important pour les zones urbaines. Outre les inévitables contraintes financières, les urbanistes et les responsables politiques sont confrontés à de multiples exigences souvent contradictoires: maintenir une qualité de vie élevée tout en créant un environnement attractif pour les entreprises, et restreindre le trafic dans les zones sensibles sans pour autant entraver la circulation nécessaire des marchandises et des personnes¹.

03 Il existe, en matière de mobilité urbaine, de nombreux problèmes, dont l'un des plus épineux est l'encombrement des routes. Un nombre considérable d'études économiques indiquent que le coût sociétal de la congestion routière est élevé (il est estimé à 270 milliards d'euros par an dans l'UE²) et que la croissance économique potentielle d'une zone urbaine augmente avec la fluidité du trafic dans cette zone. Une étude a ainsi démontré que, dans les régions fortement encombrées, la fluidification du trafic pourrait générer des gains de productivité allant jusqu'à 30 %³. Dans l'Union européenne, la congestion routière survenant souvent dans les zones urbaines et autour de ces zones, ce problème touche la majorité des habitants. L'expérience montre toutefois qu'un accroissement de la capacité routière dans les zones urbaines entraîne souvent une augmentation de la circulation et, par suite, des embouteillages; la solution réside donc dans d'autres approches.

¹ Commission européenne (2013), *Planning for People: Guidelines on developing and implementing a sustainable urban mobility plan*.

² https://ec.europa.eu/transport/themes/sustainable-transport/internalisation-transport-external-costs_en

³ Hartgen, David, et Fields, Gregory (2009). *Gridlock and Growth: The effect of Traffic Congestion on Regional Economic Performance*. Reason Foundation policy study No. 371.

04 Dans de nombreuses villes d'Europe, la qualité de l'air est mauvaise et les dépassements des valeurs limites destinées à protéger la santé humaine, fixées dans la directive sur la qualité de l'air ambiant⁴, sont fréquents. Pas moins de 96 % des citoyens de l'UE vivant en zone urbaine sont exposés à des niveaux de polluants atmosphériques considérés par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) comme nuisibles pour la santé. En 2013, la Commission européenne (la Commission) a estimé le coût sanitaire total de la pollution atmosphérique à plusieurs centaines de milliards d'euros par an. La pollution est également préjudiciable à la biodiversité. Par ailleurs, des études récentes décrivent le manque d'activité physique comme une importante conséquence négative des déplacements en voiture.

05 Le transport routier est l'une des principales causes de pollution atmosphérique⁵ et d'émissions de gaz à effet de serre. Par exemple, il se classe au premier rang parmi les sources d'émissions d'oxydes d'azote (NO et NO₂) et au deuxième rang pour ce qui est des émissions de monoxyde de carbone et de particules. Les zones urbaines contribuent à hauteur de 23 % aux émissions de CO₂ liées aux transports. Ceux-ci, outre la pollution atmosphérique et les émissions de CO₂, sont également à l'origine de nuisances sonores.

06 Compte tenu de l'impact de la mobilité urbaine sur la croissance économique et sur l'environnement, l'UE œuvre en faveur d'une mobilité urbaine durable. À cet effet, elle élabore des stratégies qui suscitent une réorientation vers des modes de transport plus propres et plus durables, tels que la marche à pied, le vélo, les transports publics et les nouveaux modèles d'utilisation et de propriété de la voiture⁶.

Rôle de la Commission

07 Conformément au principe de subsidiarité, la mobilité urbaine est gérée au niveau local, et il n'existe pas de règlements ni de directives de l'UE à ce sujet. Toutefois, étant donné l'importance que revêt cette question, la Commission a publié plusieurs documents d'orientation sur ce thème et y a affecté des fonds considérables,

⁴ Directive 2008/50/CE concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe.

⁵ Rapport spécial n° 23/2018 intitulé «Pollution de l'air: notre santé n'est toujours pas suffisamment protégée».

⁶ 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.

essentiellement dans le cadre de sa politique des transports. Les principales directions générales concernées de la Commission sont:

- o la direction générale de la mobilité et des transports (DG MOVE), qui élabore les politiques en matière de transports et finance des projets d'infrastructures de transport pour le réseau transeuropéen de transport (RTE-T);
- o la direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO), qui apporte aux États membres et aux régions une aide financière susceptible d'être utilisée en faveur du transport durable et de la mobilité urbaine;
- o la direction générale de la recherche et de l'innovation (DG RTD), qui finance la recherche sur les concepts de mobilité dans le domaine urbain.

08 Au cours des dix dernières années, la Commission a publié un certain nombre de documents d'orientation, comme le montre la *figure 1*. Le premier ensemble complet de mesures de soutien consacré à la mobilité urbaine a été le «Plan d'action pour la mobilité urbaine», adopté en 2009, qui établissait un cadre pour les initiatives de l'UE dans ce domaine. En 2013, la Commission a lancé le paquet «Mobilité urbaine» (voir *encadré 1*) dans le but de soutenir davantage les villes européennes dans leurs efforts pour relever les défis en la matière. En 2017, elle a publié la communication intitulée «L'Europe en mouvement, programme pour une transition socialement équitable vers une mobilité propre, compétitive et connectée pour tous», qui réunissait tout un ensemble d'initiatives visant à moderniser la mobilité et les transports en Europe. En décembre 2019, après la fin de nos travaux d'audit, elle a fait paraître une communication dans laquelle elle propose un «pacte vert pour l'Europe» visant à amener le continent à la neutralité climatique⁷ et où figure également l'objectif de passer à une mobilité urbaine plus durable.

⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Le pacte vert pour l'Europe, COM(2019) 640 final.

Encadré 1

Le paquet «Mobilité urbaine»

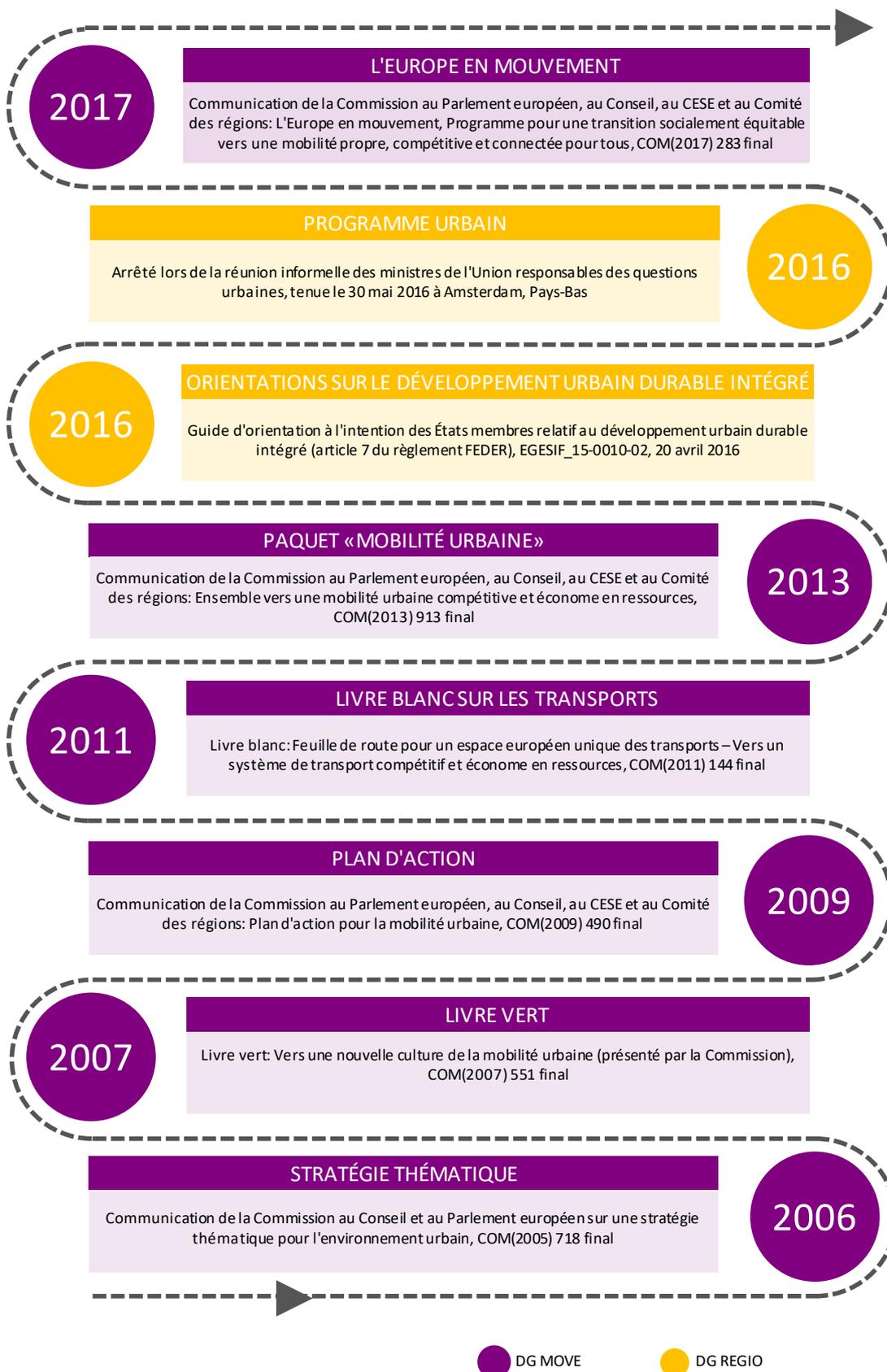
Avec son paquet «Mobilité urbaine», la Commission a visé à renforcer le soutien qu'elle apportait aux villes européennes dans leurs efforts pour relever les défis de la mobilité urbaine. Elle a vivement recommandé de changer radicalement d'approche pour que le développement des zones urbaines européennes soit plus respectueux de l'environnement et a encouragé les États membres à entreprendre des actions plus fermes et mieux coordonnées.

Le paquet de mesures était centré sur l'adoption de plans de mobilité urbaine durable (PMUD), les États membres étant invités à envisager de veiller à ce que des PMUD soient élaborés et mis en œuvre dans leurs zones urbaines et à ce que ces plans s'inscrivent dans une stratégie urbaine ou territoriale plus vaste.

Une régulation de l'accès et une tarification routière plus intelligentes en milieu urbain, le déploiement coordonné de systèmes intelligents de transport urbain et une amélioration de la sécurité routière étaient également préconisés.

En novembre 2019, le paquet «Mobilité urbaine» faisait l'objet d'une évaluation visant à déterminer s'il est adapté à sa finalité et s'il produit les résultats escomptés.

Figure 1 – Principaux documents d'orientation adoptés par la Commission



Source: Cour des comptes européenne.

Moyens financiers disponibles pour la mobilité urbaine

09 La principale source de financement de l'UE en faveur de la mobilité urbaine est constituée de deux des cinq Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI): le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion. D'autres moyens financiers sont disponibles au titre du programme Horizon 2020, dans le domaine de la recherche et de l'innovation, et du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), dans le domaine des transports.

10 L'enveloppe dévolue à la mobilité urbaine au sein des Fonds ESI a été portée de 11,2 milliards d'euros au cours de la période de programmation 2007-2013 à 16,3 milliards d'euros pour la période 2014-2020. Elle comprend principalement des financements destinés aux transports urbains propres (8,1 milliards d'euros au cours de la période 2007-2013 et 12,8 milliards d'euros pour 2014-2020), mais aussi aux systèmes de transport intelligents, aux pistes cyclables et au transport multimodal. Les projets soutenus par les Fonds ESI sont cofinancés au moyen de ressources nationales.

11 Le montant total des fonds affectés au RTE-T dans le cadre du MIE s'élève à 24 milliards d'euros pour la période 2014-2020. Durant la période actuelle, le MIE est utilisé pour cibler les «nœuds urbains», y compris les 88 villes, situées dans toute l'Union européenne, qui constituent des points d'accès au réseau central RTE-T⁸. Au moment de l'audit, le montant du financement destiné aux nœuds urbains dans le cadre du MIE s'élevait à 214 millions d'euros, soit 1 % du total.

12 Depuis 2014, la BEI a accordé 48,2 milliards d'euros de prêts, Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) inclus, pour financer des projets dans l'ensemble du secteur des transports, ce qui comprend des projets ferroviaires, aériens, maritimes et routiers en plus de la mobilité urbaine. Ces prêts sont destinés à des projets représentant un coût total d'investissement de plus de 25 millions d'euros et conçus pour être respectueux du climat, sûrs, durables et innovants.

⁸ Voir règlement (UE) n° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (JO L 348 du 20.12.2013, p. 1).

Étendue et approche de l'audit

13 En 2014, nous avons publié un rapport sur l'efficacité des projets dans le domaine du transport urbain⁹. L'objectif de notre audit actuel a consisté à examiner si le soutien de l'UE a contribué efficacement à améliorer la mobilité urbaine de manière durable. Nous avons en particulier cherché à déterminer:

- 1) si, depuis le paquet «Mobilité urbaine» de 2013, les villes de l'UE ont accompli des progrès dans l'amélioration de la mobilité urbaine durable;
- 2) si elles ont suivi les orientations de l'UE et utilisé les fonds de l'UE de façon à parvenir à une mobilité urbaine plus durable;
- 3) si les projets examinés reposaient sur des stratégies bien pensées et s'ils se sont avérés efficaces.

14 La mobilité urbaine est une question qui concerne un grand nombre de citoyens de l'UE soucieux des temps de trajet et du coût des déplacements. Selon plus de la moitié d'entre eux, la congestion routière constitue le plus grave problème en matière de mobilité¹⁰. L'Union européenne investit des fonds considérables pour aider les villes à améliorer leur mobilité et à la rendre plus durable. Notre rapport vise à aider la Commission, les États membres et les municipalités à utiliser les fonds de façon plus efficace et efficiente afin de répondre aux défis posés, en particulier eu égard à la communication de la Commission sur le «pacte vert pour l'Europe» parue en décembre 2019.

15 Notre audit a couvert les documents d'orientation et de stratégie établis depuis 2013, c'est-à-dire depuis que la Commission a adopté le paquet «Mobilité urbaine» afin de soutenir davantage les villes européennes dans leurs efforts pour relever les défis correspondants. Nous avons étudié les documents pertinents fournis par la Commission, les États membres, les municipalités et des tiers, réalisé des entretiens, analysé des rapports et évalué des données relatives à des projets, notamment des projets financés par le MIE.

⁹ Rapport spécial n° 1/2014 intitulé «Efficacité des projets soutenus par l'UE dans le domaine du transport public urbain».

¹⁰ Rapport Eurobaromètre spécial 422a consacré à la qualité des transports, décembre 2014.
https://ec.europa.eu/transport/media/news/2014-12-08-eurobarometer_en

16 Nous nous sommes rendus dans huit villes¹¹ de quatre États membres (Allemagne, Italie, Pologne et Espagne) au cours de la période allant de novembre 2018 à avril 2019, afin d'apprécier la disponibilité et d'examiner le contenu des plans de mobilité urbaine durable (PMUD) ainsi que des autres stratégies et plans locaux. Nous avons évalué 15 projets cofinancés par l'UE¹² (14 projets soutenus par les Fonds ESI et un projet soutenu par l'EFSI) dans les villes visitées (voir *annexe I*). Nous avons en outre effectué des visites d'étude à Copenhague ainsi qu'à Stockholm afin d'examiner le potentiel des redevances de congestion et du vélo. Nous avons parachevé notre analyse en recourant à une enquête auprès des 88 villes qui constituent le réseau RTE-T, avec un taux de réponse de plus de 30 %, et à des analyses géospatiales réalisées par Eurostat en notre nom (y compris une analyse de mégadonnées sur la congestion routière). Lorsque cela s'est avéré utile, nous avons fait appel aux compétences de quatre experts externes de la mobilité urbaine, en particulier à propos des derniers développements en la matière.

¹¹ Leipzig, Hambourg, Naples, Palerme, Varsovie, Łódź, Madrid et Barcelone. Pour sélectionner ces villes, nous avons appliqué une série de critères, parmi lesquels figuraient les niveaux de congestion, la population et l'emplacement géographique.

¹² Nous avons sélectionné les projets les plus susceptibles de permettre une mobilité urbaine plus durable ou d'améliorer l'efficacité des infrastructures existantes.

Observations

Le changement radical espéré en matière de mobilité urbaine durable n'a pas eu lieu

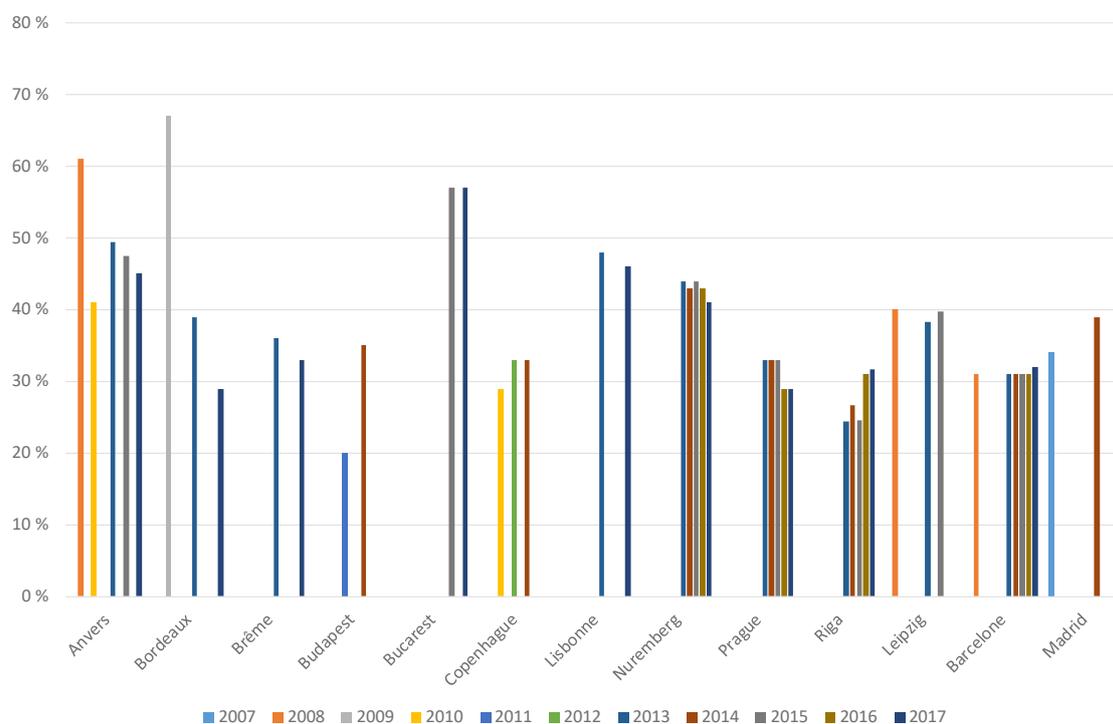
17 Pour apprécier si la mobilité est devenue plus durable, comme le souhait en était exprimé dans le paquet «Mobilité urbaine», nous avons examiné la part des différents modes de transport, la pollution engendrée par les transports, les niveaux de congestion et la couverture ainsi que l'accessibilité des transports publics dans les villes et leurs environs.

Aucun élément probant n'atteste l'existence d'une tendance nette à passer à des modes de transport plus durables

18 Selon la plateforme européenne sur la gestion de la mobilité (EPOMM), la «part modale», c'est-à-dire le pourcentage d'utilisation des différents modes de transport dans l'ensemble des déplacements, est le meilleur indicateur de la durabilité de la politique d'une ville en matière de mobilité. Puisqu'il n'existe pas de source de données complètes sur la part modale dans l'ensemble de l'Union européenne, nous avons recueilli des éléments probants sur le site internet de l'EPOMM et nous avons achevé notre analyse en utilisant des informations plus récentes, tirées de notre enquête et de nos visites dans huit villes.

19 Sur les 88 villes auxquelles était adressée notre enquête, seules 27 ont fourni des données sur la part modale. Une analyse de celle-ci sur plusieurs années dans 13 de ces villes (voir [figure 2](#)) montre que l'utilisation des voitures particulières a fortement baissé dans deux d'entre elles – Anvers et Bordeaux –, mais a augmenté de 80 % à Budapest.

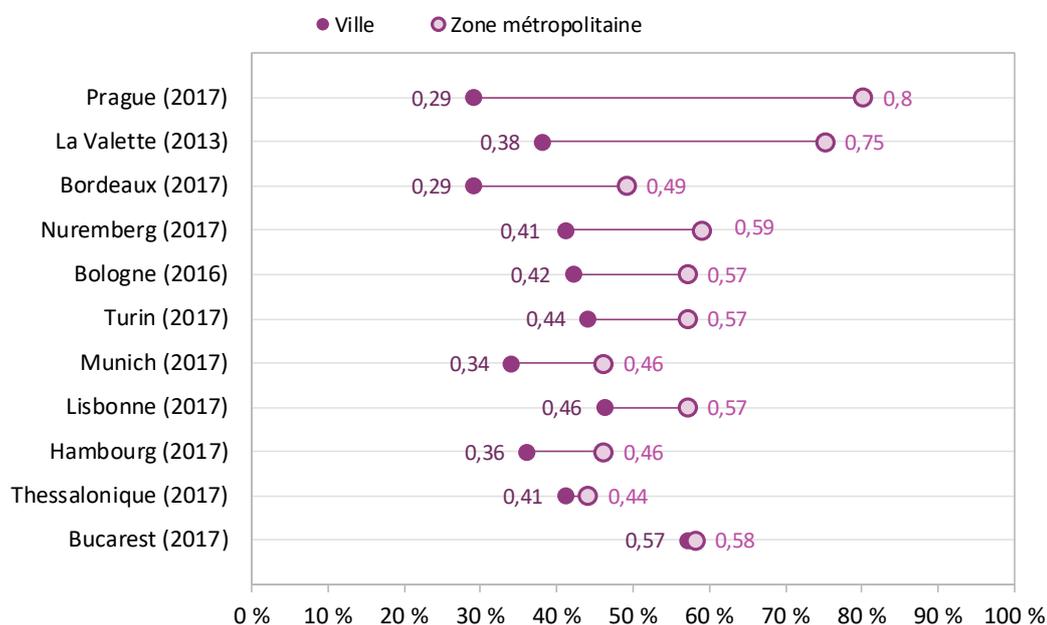
Figure 2 – Part modale des véhicules privés dans 13 villes au cours de la période 2007-2017



Source: Analyse de la Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par les villes et par l'EPOMM.

20 Les résultats de notre enquête montrent également que, dans les 14 villes qui ont communiqué des informations sur la question, la part modale des véhicules privés était généralement bien plus élevée dans la zone métropolitaine qui entoure la ville qu'à l'intérieur de cette dernière (voir [figure 3](#)).

Figure 3 – Part modale des véhicules privés dans 11 villes et dans les zones métropolitaines environnantes



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des résultats de son enquête relative à la mobilité urbaine.

La qualité de l'air s'est améliorée dans les nœuds urbains, mais la pollution dépasse toujours les niveaux acceptables pour la santé

21 Bien que les émissions de gaz à effet de serre de la plupart des secteurs aient diminué au cours de la période 1990-2017, celles liées aux transports ont augmenté. Au sein de ce secteur, le transport routier est la catégorie dont les émissions se sont le plus accrues: entre 2014 et 2017, les émissions de CO₂ qu'il engendre ont augmenté de 45 millions de tonnes, soit 5 %, et leur part dans l'ensemble des émissions intérieures de CO₂ s'élève à 25 %¹³. Sur la totalité des émissions imputables aux transports, 23 % concernent les zones urbaines.

22 La pollution atmosphérique dans les villes reste néfaste pour la santé humaine. Dans l'ensemble, des progrès ont été effectués en ce qui concerne la réduction des émissions de dioxyde d'azote (NO₂) et de particules. Cependant, d'après l'Agence européenne pour l'environnement¹⁴, les violations des normes édictées dans les

¹³ Agence européenne pour l'environnement, *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990-2017 and inventory report 2019*, 27 mai 2019.

¹⁴ <https://airindex.eea.europa.eu/>

directives sur la qualité de l'air ambiant restent fréquentes dans les villes de l'Union européenne.

23 Chacune des huit villes où nous nous sommes rendus est concernée par une procédure d'infraction de l'UE¹⁵ à l'encontre de l'État membre où elle est située. En septembre 2019, les niveaux de pollution dans toutes ces villes, excepté Leipzig et Palerme, étaient toujours plus élevés que les valeurs autorisées.

La congestion entraîne une diminution de la mobilité urbaine pour les usagers de la route

24 Faute d'une réorientation massive vers d'autres formes de transport, la congestion croissante entraîne une dégradation de la mobilité urbaine pour les usagers de la route (voir *encadré 2*).

Encadré 2

La congestion routière

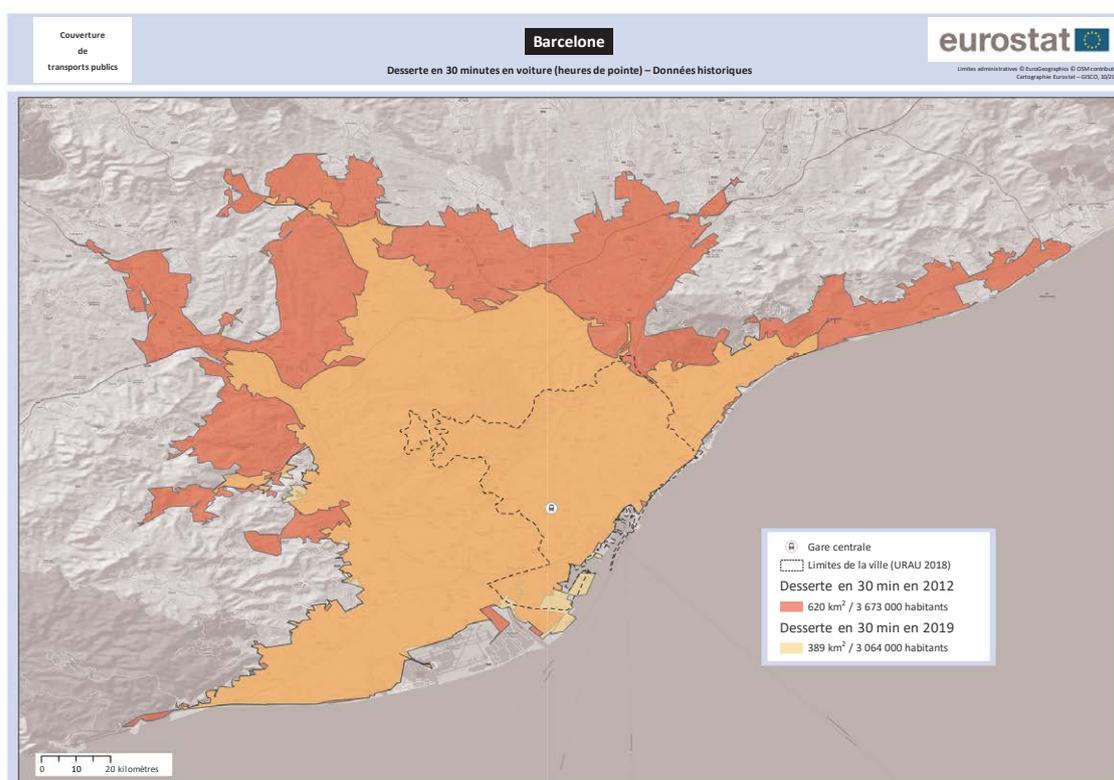
La congestion est à la fois un phénomène physique lié à la manière dont certains véhicules s'empêchent mutuellement d'avancer lorsque la demande d'espace routier limité approche de sa pleine capacité et un phénomène relatif concernant les attentes des usagers vis-à-vis du rendement du système routier¹⁶. L'indicateur de congestion routière le plus fréquemment utilisé correspond à l'écart entre la vitesse moyenne en conditions de trafic fluide (sur la base de données enregistrées au milieu de la nuit, en général) et celle observée à différents moments de la journée, converti en augmentation (en chiffres absolus ou en pourcentage) du temps moyen de trajet.

¹⁵ Poursuites engagées contre un État membre qui ne met pas en œuvre le droit de l'UE.

¹⁶ OCDE (2007), *Gérer la congestion urbaine*. https://www.oecd-ilibrary.org/transport/gerer-la-congestion-urbaine_9789282101315-fr

25 Les données de TomTom¹⁷ indiquent qu'entre 2013 et 2018, la congestion s'est aggravée dans 25 des 37 nœuds urbains pour lesquels des informations étaient disponibles. Cette tendance a également été observée dans les huit villes où nous nous sommes rendus. La carte figurant à l'*image 1* ci-après montre qu'à Barcelone, la distance parcourue en 30 minutes en voiture est actuellement plus courte qu'en 2012. Des cartes du même type, concernant les autres villes où nous nous sommes rendus, sont fournies à l'*annexe II*.

Image 1 – Zone accessible en moins de 30 minutes en voiture aux heures de pointe en 2012 et en 2019 – Barcelone



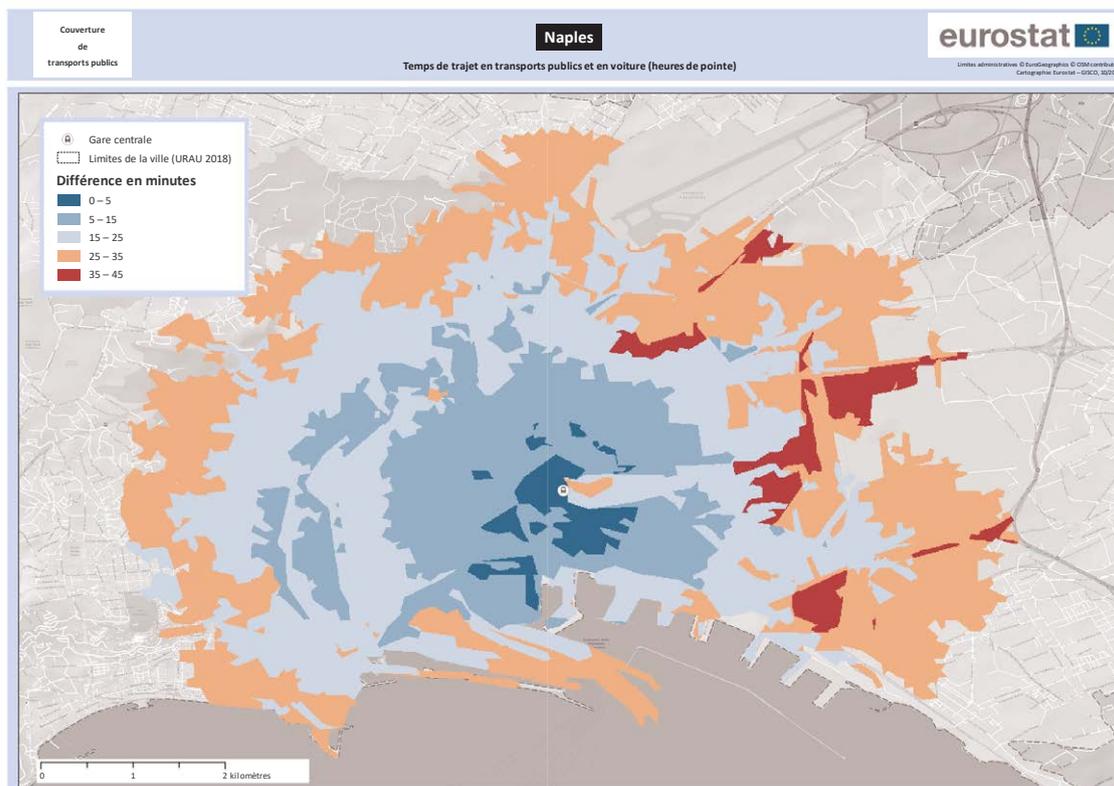
Source: Analyse réalisée par Eurostat pour la Cour des comptes européenne.

26 Nous avons toutefois constaté que, même si le coût et la commodité sont également à prendre en compte, dans sept de ces huit villes, le recours à un véhicule privé permet toujours de gagner du temps par rapport à l'utilisation des transports publics. L'*image 2* montre qu'il faut plus de temps pour se rendre à la gare centrale de Naples par les transports en commun qu'en voiture particulière. Madrid est la seule ville où nous avons trouvé des quartiers à partir desquels le trajet jusqu'à la gare d'Atocha – l'une des deux principales gares ferroviaires – est plus rapide par les

¹⁷ Fournisseur de données sur la circulation.

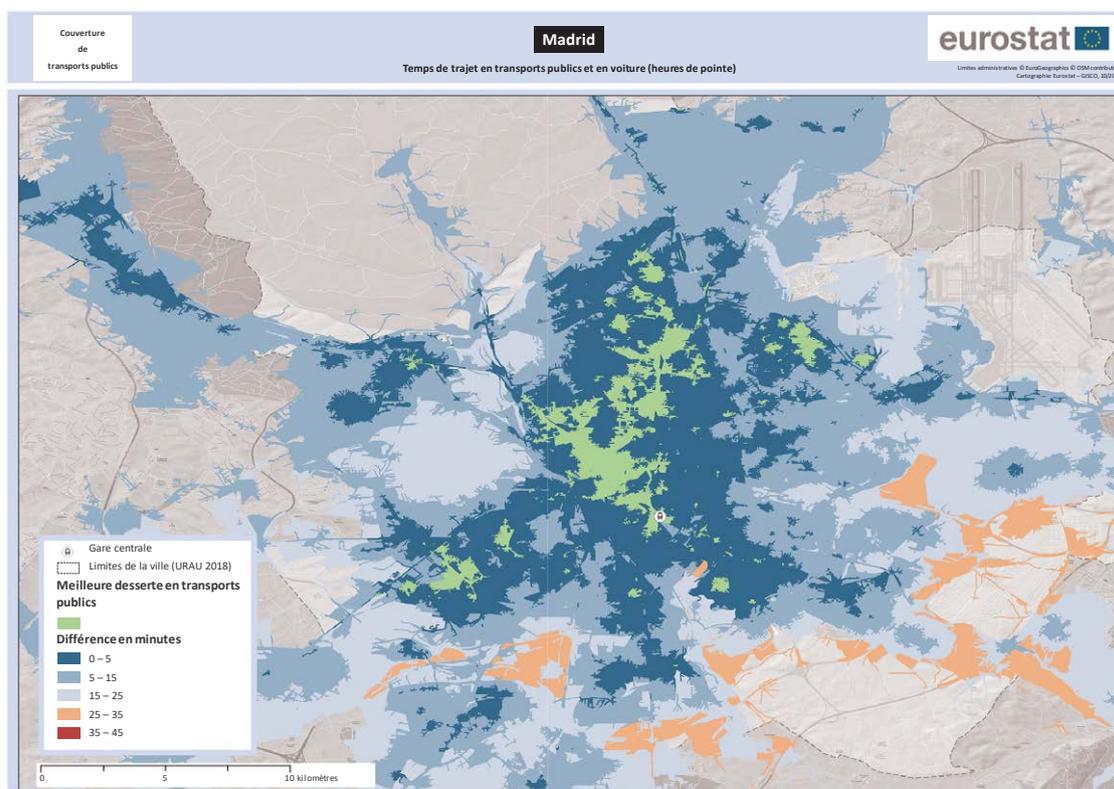
transports publics (voir [image 3](#)). Des cartes du même type, concernant les autres villes où nous nous sommes rendus, sont fournies à l'[annexe II](#).

Image 2 – Accessibilité de la gare ferroviaire de Naples: comparaison entre la voiture et les transports publics



Source: Analyse réalisée par Eurostat pour la Cour des comptes européenne.

Image 3 – Accessibilité de la gare ferroviaire de Madrid-Atocha: comparaison entre la voiture et les transports publics (transit)



Source: Analyse réalisée par Eurostat pour la Cour des comptes européenne.

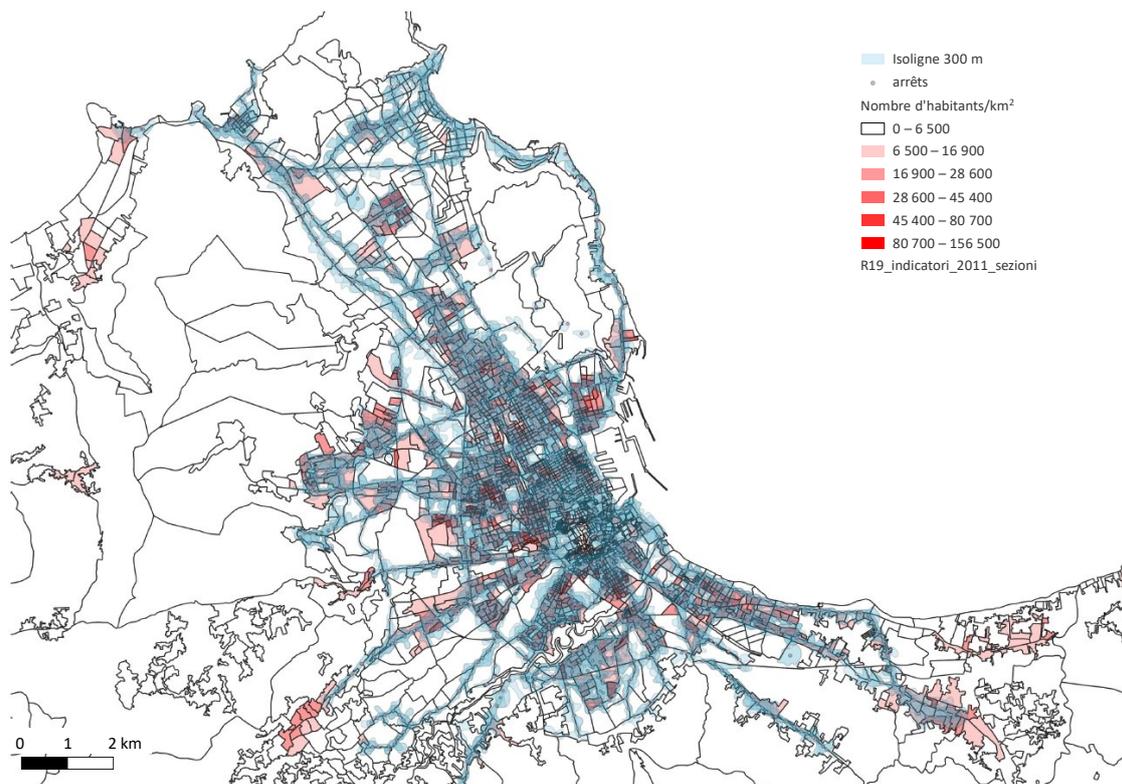
La couverture et l'accessibilité des transports publics à l'intérieur des villes s'améliorent

27 Des transports publics de qualité sont indispensables à une mobilité urbaine durable, car, avec la «mobilité active» (transport reposant sur l'activité physique humaine, comme la marche ou le vélo), ils constituent une alternative à l'utilisation des voitures particulières. Une bonne qualité des transports publics passe, entre autres, par leur accessibilité (le fait que, pour une grande partie de la population, il existe une infrastructure de transport public à proximité), leur fréquence, leur rapidité et une forte connectivité du réseau. Les villes ont eu la possibilité d'utiliser des fonds de l'UE pour contribuer à étendre leurs réseaux de transport public moyennant des investissements dans des lignes de métro et de tramway, ainsi que dans du matériel roulant (voir point 36).

28 Un rapport publié en 2019 par l'OCDE indique que, dans certaines villes, le pourcentage de la population vivant à proximité d'installations de transport public atteint des niveaux très élevés (voir [tableau 1](#)). Ces niveaux sont plus faibles dans les

zones périphériques: voir, dans le cas de Palerme, l'*image 4*, qui montre une faible desserte par les transports en commun pour de grandes parties de la population.

Image 4 – Densité de population et couverture de transports publics à Palerme



Source: Analyse de la Cour des comptes européenne, sur la base de données publiées par l'ISTAT et la municipalité de Palerme.

29 Or, dans la mesure où ces villes attirent les navetteurs des municipalités environnantes, ce sont l'offre de transports publics dans la périphérie et la commodité de correspondance avec le réseau desservant l'intérieur de la ville qui déterminent si les navetteurs choisissent de s'y rendre en véhicule privé ou par les transports en commun, que la qualité des transports publics à l'intérieur de la ville soit bonne ou mauvaise.

Tableau 1 – Couverture de transports publics

Nom de la ville	Centre-ville	Zone métropolitaine
Leipzig	99,9 %	70,7 %
Hambourg	99,9 %	99,5 %
Naples	53,5 %	48,5 %
Madrid	99,9 %	96,7 %
Varsovie	100,0 %	84,8 %
Moyenne*	95,6 %	87,9 %

* La moyenne a été calculée pour les 81 villes qui disposaient de données GTFS, sur les 121 villes couvertes par le rapport du Forum international des transports.

Source: Forum international des transports, 2019.

30 La couverture plus faible de transports publics dans les zones de navettage périphériques, ajoutée au fait que la plupart des lignes desservant la périphérie relient cette dernière au centre-ville alors qu'une part croissante des trajets s'effectuent de banlieue à banlieue, est un des facteurs qui expliquent que la part modale des véhicules privés y soit plus élevée qu'à l'intérieur des villes (voir [figure 3](#)).

La Commission a renforcé son soutien, mais plusieurs facteurs ont freiné les progrès en matière de mobilité urbaine durable

31 Nous avons examiné le soutien que la Commission a apporté aux États membres sous la forme de ses documents d'orientation et lignes directrices, et la mesure dans laquelle les États membres y ont recouru. Nous avons en outre analysé l'aide financière versée par la Commission au titre des Fonds ESI et du MIE, afin d'évaluer si les fonds ont été utilisés conformément à l'objectif qui consiste à passer à une mobilité urbaine plus durable.

La Commission a élaboré des politiques et publié des lignes directrices, même si ces dernières n'ont pas toujours été suivies par les États membres

32 La Commission a publié plusieurs documents d'orientation (voir [figure 1](#)). Pour favoriser la réalisation de ses objectifs politiques, elle a diffusé, et régulièrement mis à jour, une série de lignes directrices. Elle a également organisé des conférences et des séminaires à leur sujet, afin d'en améliorer l'adoption et de sensibiliser les villes de l'UE

à la nécessité de mettre en place une approche intégrée en matière de mobilité urbaine durable.

33 Le paquet «Mobilité urbaine» de 2013 a indiqué que la mise en œuvre de modes de transport urbain plus durables ne progressait que lentement et a affirmé qu'un changement radical était nécessaire. Les mesures qu'il recensait pour renforcer le soutien aux villes européennes comprenaient principalement la collecte et la diffusion d'informations et de conseils, ainsi que des activités de recherche et de partage d'expériences. Ces mesures sont conçues pour relever les défis de la mobilité urbaine dans les domaines de la congestion routière, des émissions de CO₂ provenant des transports, de l'exposition nocive aux polluants atmosphériques et du nombre de victimes d'accidents de la route. Les activités de soutien comprenaient:

- la création de la plateforme ELTIS¹⁸, qui constitue un «observatoire» de la mobilité urbaine (c'est-à-dire d'un référentiel de données en la matière) et un «guichet unique» relatif aux plans de mobilité urbaine durable;
- des lignes directrices concernant les PMUD (en cours d'actualisation au moment de l'audit) ainsi que six conférences en la matière;
- des conseils sur les possibilités de financement;
- un soutien à la mise à l'essai et au déploiement de solutions innovantes de mobilité urbaine par l'intermédiaire d'initiatives telles que CIVITAS¹⁹ et le partenariat européen pour l'innovation «Villes et communautés intelligentes»²⁰.

34 Les données sont mises en ligne sur le site ELTIS de la Commission sur une base volontaire et ne sont pas nécessairement à jour. Notre enquête a toutefois confirmé que, comme le montrent les données ELTIS, de nombreux nœuds urbains n'avaient toujours pas adopté de PMUD au moment de l'audit, même si un certain nombre de villes s'y employaient.

35 L'environnement est l'un des domaines les plus importants dans lesquels la législation en vigueur autorise l'Union européenne à exercer une influence directe sur les États membres. Avec sa réglementation en la matière, elle a fortement incité les villes à prendre des mesures pour éviter le risque de violation des seuils

¹⁸ Service européen d'information sur les transports locaux: <https://www.eltis.org/fr>

¹⁹ <https://civitas.eu/>

²⁰ <https://eu-smartcities.eu>

environnementaux. La réglementation environnementale couvre également l'adoption de normes d'émission plus strictes pour les véhicules de transport routier, tout en fixant des objectifs ambitieux en matière de marchés publics relatifs à des véhicules propres. Ces initiatives visaient à réduire le niveau des émissions imputables aux transports et ont conduit, dans des cas isolés, à interdire temporairement certaines rues aux voitures diesels (Hambourg, voir point [51](#)).

L'UE a affecté davantage de fonds à la mobilité urbaine durable au cours de la période 2014-2020, mais le financement n'est généralement pas subordonné à l'existence d'un plan de mobilité urbaine durable

36 Pour favoriser la réalisation de l'objectif stratégique consistant à rendre la mobilité urbaine plus durable, le montant affecté à la mobilité urbaine au titre des Fonds ESI pour la période 2014-2020 a été accru de 46 % par rapport à la période précédente (voir point [10](#)). Cette augmentation dénote un changement évident de priorités puisque, par exemple, l'enveloppe allouée aux routes ne faisant pas partie du réseau RTE-T a diminué de 25 %, passant de 20,8 milliards d'euros à 15,5 milliards d'euros. Les 12,8 milliards d'euros dévolus au «transport urbain propre» pour la période 2014-2020 constituent la dotation la plus élevée pour l'ensemble des domaines d'intervention liés aux transports (voir [annexe III](#)). Les grands projets en matière de mobilité urbaine ont consisté, pour l'essentiel, en des investissements dans des lignes de tramway, des lignes de métro ou du matériel roulant.

37 Pour que les projets urbains puissent bénéficier d'un financement de l'UE, il n'est pas nécessaire que les villes suivent les lignes directrices de la Commission ni qu'elles soient dotées de PMUD, ni même qu'il existe une stratégie nationale globale en matière de transports urbains. Pourtant, la congestion dans les nœuds urbains peut nuire gravement à l'efficacité du réseau RTE-T, qui est financé par le MIE dans toute l'Union européenne.

38 Deux des quatre États membres visités ont rendu l'éligibilité des villes à un financement national ou de l'UE tributaire de l'existence d'un PMUD:

- en Italie, le ministère national responsable des infrastructures et des transports a adopté, en 2017, un décret obligeant les villes de plus de 100 000 habitants à adopter un PMUD conforme aux lignes directrices avant octobre 2019 (délai ensuite prorogé d'un an) pour être éligibles au financement national des infrastructures de transport public. Cela s'est traduit par une augmentation du nombre de villes entreprenant d'adopter un PMUD;

- en Espagne, l'administration nationale a rendu l'octroi de fonds structurels de l'UE aux administrations régionales et locales pour les transports publics urbains ou métropolitains au cours de la période de programmation 2014-2020 tributaire de l'adoption d'un PMUD, qui doit être conforme à la stratégie nationale en matière de mobilité durable. D'après les autorités espagnoles, cette mesure a amené la plupart des villes de plus de 50 000 habitants à adopter un plan de mobilité urbaine durable.

39 Il apparaît donc que le fait de subordonner le financement à l'adoption d'un PMUD a fortement incité les villes d'Italie et d'Espagne à élaborer des stratégies en matière de mobilité urbaine. Cependant, la qualité des PMUD adoptés n'a fait l'objet d'une évaluation externe dans aucune des villes où nous nous sommes rendus dans ces pays. Dès lors, le processus d'adoption risque de devenir une simple formalité administrative pour bénéficier de fonds et le PMUD, de ne pas être de la qualité nécessaire pour susciter des améliorations de la mobilité urbaine.

40 En 2019, la Commission a commencé à véritablement aborder la question de la mobilité urbaine dans ses recommandations par pays (RPP), dans le cadre du Semestre européen. Jusqu'alors, la mobilité et la congestion urbaines n'avaient été évoquées que sporadiquement dans les RPP (voir [tableau 2](#)). Pour la période de programmation à venir, la Commission a proposé d'établir des liens plus étroits entre l'utilisation des fonds de l'UE et les recommandations par pays²¹. Il n'est toutefois pas certain que cette proposition, toujours en cours d'examen par les autorités législatives en janvier 2020, sera reprise dans la version finale de l'acte législatif.

²¹ Avis n° 6/2018 de la Cour des comptes européenne sur la proposition de règlement portant dispositions communes pour la période 2021-2027.

Tableau 2 – Recommandations par pays concernant la congestion, la mobilité urbaine et le transport durable

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Belgique	C/T	T	C/T	C/T	C/T	C/U/T
Bulgarie	N	N	N	N	T	T
Tchéquie	N	N	T	N	N	U/T
Danemark	N	N	N	T	N	C/T
Allemagne	N	T	N	N	N	C/U/T
Estonie	T	N	T	T	N	C/T
Irlande	N	N	T	N	C/U/T	T
Grèce	/	/	/	/	/	T
Espagne	T	T	N	N	T	T
France	T	N	N	N	N	N
Croatie	N	N	N	N	N	U/T
Italie	T	T	T	N	N	U/T
Chypre	/	/	N	N	N	C/U/T
Lettonie	T	N	N	N	N	T
Lituanie	N	N	N	N	N	U/T
Luxembourg	N	N	N	C	T	C/T
Hongrie	T	N	N	T	N	C/U/T
Malte	T	T	C/T	C/T	C/T	C/T
Pays-Bas	N	N	N	N	N	C
Autriche	T	N	N	N	N	N
Pologne	T	T	T	C/T	C/T	C/T
Portugal	T	T	N	N	N	N
Roumanie	T	T	N	T	T	C/U/T
Slovénie	N	N	N	N	N	T
Slovaquie	N	T	N	N	N	U/T
Finlande	N	N	N	T	N	C/T
Suède	N	N	N	N	N	T
Royaume-Uni	N	N	N	C	T	C/T

N – Néant
C – Congestion
U – Mobilité urbaine
T – Transport durable

Source: Analyse de la Cour des comptes européenne, sur la base des recommandations par pays publiées par la Commission.

Plusieurs facteurs influent sur l'efficacité du soutien de la Commission en faveur d'une mobilité urbaine plus durable

41 Nous avons identifié deux domaines importants où les villes sont confrontées à des défis qui limitent l'efficacité du soutien apporté par la Commission: le financement des besoins liés à la mobilité urbaine durable et l'élaboration de politiques cohérentes en matière de stationnement, de zones sans voitures et de circulation à vélo.

Les besoins de financement des transports publics urbains

42 Pour inciter les citoyens à passer à des modes de transport plus durables, il est essentiel de disposer d'un réseau de transport public efficient et efficace. L'engagement financier que cela suppose ne se limite pas aux investissements dans les infrastructures de transport public et le matériel roulant (ces investissements étant susceptibles de bénéficier d'une aide financière de l'UE), mais englobe également les coûts d'exploitation et de maintenance, qui peuvent s'avérer élevés (voir [encadré 3](#)) et sont exclus de l'aide financière de l'UE.

Encadré 3

Coûts d'exploitation des transports publics: exemples recueillis dans les villes visitées

En 15 ans, les coûts de fonctionnement des transports publics à Barcelone ont plus que doublé, passant de 646 millions d'euros en 2003 à 1 373 millions d'euros en 2017. Au cours de cette période, la contribution nationale a augmenté pour atteindre 200 millions d'euros en 2010, mais elle est en baisse depuis lors et, au moment de l'audit, elle dépassait tout juste 100 millions d'euros.

À Madrid, les coûts de fonctionnement des transports publics sont passés de 1 684 millions d'euros en 2013 à 2 014 millions d'euros en 2016, bien qu'ils soient ensuite retombés à 1 842 millions d'euros en 2017. Pendant ce temps, les contributions des autorités nationales ont considérablement diminué.

À Hambourg, le coût des transports publics est en hausse, en particulier en raison de l'extension du tramway. D'après les autorités locales, il se montera à plusieurs centaines de millions d'euros par an à partir de 2020. Pour couvrir une partie de cette augmentation, le prix des titres de transport a été relevé de plus de 20 % entre 2012 et 2016.

À Leipzig, le prix des abonnements mensuels a également augmenté de plus de 40 % entre 2011 et 2018, pour supporter une partie des coûts de fonctionnement, qui vont croissant.

43 Les villes financent une partie des coûts de fonctionnement des transports publics en faisant payer les titres de transport. Toutefois, cela ne permet pas de couvrir l'intégralité des coûts. Dans les villes où nous nous sommes rendus, la part des coûts couverte par le prix des tickets variait de 81 % (à Hambourg) à 8 % (à Palerme)²².

²² La fraude au titre de transport influe également sur ces chiffres. À Naples, par exemple, elle avoisine 33 %, d'après l'entreprise municipale de transports.

L'Union internationale des transports publics nous a fourni des données provenant de 41 villes de l'UE, qui montrent que, dans presque deux tiers de ces villes, les recettes issues de la vente de titres de transports couvraient moins de 60 % des coûts de fonctionnement. Notre enquête a abouti à des conclusions similaires.

44 Les difficultés financières qui en résultent se reflètent dans l'âge du parc de véhicules (*annexe IV*). À Naples, début 2013, l'âge moyen des 500 autobus était de 11,5 ans et, à cause de problèmes de fiabilité, moins de 65 % du parc étaient disponibles pour une utilisation quotidienne. En novembre 2018, certains autobus avaient été remplacés, mais l'âge moyen du parc était passé à 13,4 ans; les autorités municipales ont indiqué que cette détérioration progressive des transports publics entraînait une augmentation du recours à la voiture. De la même façon, à Palerme, seuls 71 % des autobus, dont l'âge moyen dépassait 12 ans, pouvaient être utilisés quotidiennement.

45 D'après un rapport publié par la Commission en 2019²³, le coût total des transports pour la société dans l'UE est estimé à 987 milliards d'euros et se compose des coûts environnementaux (44 %), des coûts liés aux accidents (29 %) et des coûts liés à la congestion (27 %). En ce qui concerne le transport de passagers, les voitures particulières contribuent aux coûts externes à hauteur de 565 milliards d'euros, soit 0,12 euro/km, contre 19 milliards d'euros (0,04 euro/km) pour les autobus ou les autocars. Les recettes issues des taxes (sur le carburant et sur la propriété des véhicules) ainsi que les frais de péage supportés par les usagers de voitures particulières représentent un peu moins de la moitié de ces coûts, avec un montant de 267 milliards d'euros. Le rapport recensait des solutions possibles pour augmenter la part du coût total supportée par les utilisateurs de voitures particulières, notamment le recours à des systèmes de tarification routière spécifiques pour les zones urbaines afin de tenir compte des coûts élevés liés au transport urbain.

46 Un autre facteur qui contribue à l'augmentation des coûts est l'absence de normes harmonisées entre les différentes lignes de tramway et de métro, qui limite la concurrence sur le marché. À Naples, par exemple, cette absence n'a permis qu'à un très petit nombre d'entreprises de construire des rames conformes aux normes requises, ce qui s'est également traduit par des retards. À Varsovie, par contre, les deux lignes de métro suivent les mêmes normes, d'où des gains d'efficacité pour la construction de la deuxième ligne, pendant la durée de laquelle il est par exemple possible d'utiliser les dépôts de la première ligne. Pour les villes, passer de leurs

²³ *Sustainable Transport Infrastructure Charging and Internalisation of Transport Externalities*, Commission européenne, 2019.

normes techniques actuelles à des normes de niveau européen afin de réduire les coûts comporterait des difficultés considérables auxquelles il serait onéreux de remédier. Souvent, il y a également des obstacles politiques à surmonter pour parvenir à un renforcement de la coopération entre les villes.

Cohérence des politiques

47 Nous avons examiné si les politiques de mobilité urbaine des villes répondaient de façon cohérente à la nécessité d'améliorer la durabilité, en insistant sur les politiques en matière de stationnement, l'utilisation de redevances de congestion et la mise en place d'installations pour cyclistes.

48 Les villes où nous nous sommes rendus ont adopté des politiques de stationnement conçues pour décourager l'utilisation des véhicules privés en ville, soit en augmentant le montant des droits de stationnement, soit en réduisant le nombre de places. À Leipzig, par exemple, des places de parking ont été remplacées par des emplacements pour vélos, ce qui a permis de réduire les possibilités de stationnement automobile tout en renforçant l'attrait du vélo (voir [image 5](#)).

Image 5 – Leipzig: places de parking remplacées par des emplacements pour vélos



Source: Cour des comptes européenne.

49 Un certain nombre de cas où les politiques en matière de stationnement n'étaient pas en adéquation avec les politiques de mobilité urbaine durable ont toutefois été observés:

- en Pologne, et en particulier à Varsovie, l'amende pour stationnement non payé est moins élevée que l'amende pour défaut de titre de transport public;
- en Pologne également, aux endroits où le stationnement est interdit au bord de la chaussée, il est néanmoins autorisé sur le trottoir (voir [image 6](#)), ce qui réduit l'espace disponible pour les piétons.

Image 6 – Varsovie: panneau «l'interdiction de stationner ne s'applique pas aux trottoirs»



Source: Cour des comptes européenne.

50 D'autres moyens de décourager le recours aux véhicules particuliers consistent à établir des zones sans voitures et à collecter des redevances de congestion:

- o en 2018, Madrid a mis en place une zone à circulation restreinte (Madrid Central, voir [encadré 4](#)). Cela a entraîné une baisse de la pollution au NO₂;

Encadré 4 – Contribution de Madrid Central à la diminution de la pollution

Madrid Central a commencé à fonctionner en mars 2019. Les données relevées en mai 2019 sur la Plaza del Carmen (la seule station de mesure de la zone de Madrid Central) montrent que la pollution au NO₂ y a diminué de 45 % par rapport à son niveau de mai 2018. Elle a baissé, de 24 % en moyenne, dans les 24 stations où elle est mesurée à Madrid. La pollution sonore a également diminué.

- o à Barcelone, l'espace routier offert aux véhicules a été limité moyennant la mise en place de «superblocks». Il s'agit de zones de 400 m x 400 m comprenant neuf blocs résidentiels et entourées de rues où se concentre la circulation, y compris

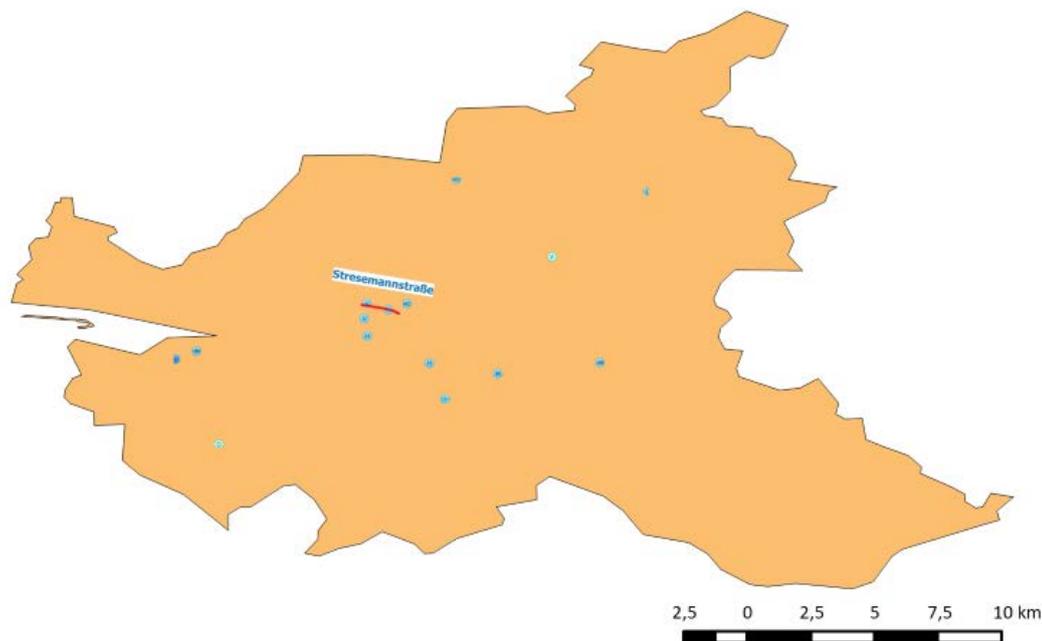
celle des autobus. Dans les rues situées à l'intérieur de ces zones, la circulation des voitures est interdite ou n'est autorisée qu'à faible vitesse. Ce modèle illustre la manière dont les municipalités peuvent donner la priorité à la marche et au vélo en mettant à la disposition des citoyens des espaces publics précédemment affectés au stationnement;

- o la ville de Palerme a mis en place une zone sans voitures de 4 hectares, dont elle prévoit de doubler la taille. Elle a également l'intention de réduire l'espace disponible pour les voitures afin d'étendre le réseau de tramway;
- o certaines villes, y compris Stockholm et La Valette, ont imposé des redevances de congestion; elles ont indiqué que cela contribuait à une forte réduction des embouteillages et, du même coup, au passage à des modes de transport plus durables. Les recettes des redevances de congestion ont en outre fourni des ressources financières pour améliorer les transports publics.

51 Nous avons toutefois constaté que les redevances de congestion ont été peu employées, et nous avons relevé des cas dans lesquels les zones à circulation restreinte n'ont pas été mises en œuvre de manière rationnelle:

- o seul un très petit nombre de villes ont appliqué des redevances de congestion, malgré leurs avantages potentiels pour ce qui est de réduire les embouteillages, d'accroître la durabilité et d'apporter des revenus supplémentaires. Cela s'explique en partie par les situations particulières dans lesquelles se trouvent les différentes villes. Par exemple, une municipalité pourrait hésiter à envisager une redevance de congestion si celle-ci devait la rendre moins attractive pour les citoyens et les entreprises que des villes voisines ne prélevant pas de redevances de ce type;

Image 7 – Rue de Hambourg provisoirement interdite aux voitures diesels anciennes



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données publiées par les autorités de Hambourg.
Carte: © QGIS.

- o afin de respecter les seuils en matière de qualité de l'air, Hambourg a mis en place des interdictions temporaires de circulation pour les véhicules diesels anciens dans une rue à proximité de laquelle se situent cinq des 15 stations de mesure de la qualité de l'air de la ville (voir la carte à l'*image 7*). Ces mesures, de nature à influencer favorablement sur les indicateurs, sont cependant peu susceptibles de se traduire par une nette amélioration de la qualité de l'air dans l'ensemble de cette grande ville.

52 Le potentiel d'amélioration de la mobilité urbaine offert par le vélo est considérable. À Copenhague, environ 40 % des trajets domicile-travail sont effectués à vélo, tandis qu'à Anvers et à Bordeaux, l'utilisation des véhicules privés a très fortement diminué (voir point **19**) à la suite de l'extension des réseaux de pistes cyclables²⁴. Des données de Leipzig montrent que les coûts de maintenance comme les

²⁴ D'après le «Copenhagenize Index» (www.copenhagenizeindex.eu), qui fournit un classement des villes les plus «cyclophiles» en Europe, Anvers occupe la quatrième place et Bordeaux, la sixième.

coûts d'investissement sont bien moins élevés pour les pistes cyclables que pour tous les autres modes de transport.

53 Malgré les avantages potentiels du vélo et le coût relativement faible des infrastructures destinées aux cyclistes, nous avons constaté, dans de nombreuses villes, l'absence d'une nette volonté d'améliorer les pistes cyclables:

- dans bon nombre des villes où nous nous sommes rendus, le vélo est peu utilisé. Par exemple, la longueur de pistes cyclables à Naples était inférieure à 20 km, et la part modale du vélo à Madrid et à Barcelone était comprise entre 1 % et 2 %. À Barcelone, le plan prévoyait que la part modale du vélo atteigne 2,5 % en 2018, tandis qu'à Madrid, le plan directeur en matière de déplacements à vélo n'a conduit qu'à une part modale finale de 1,2 % en 2016. Il a alors été révisé, avec un nouvel objectif fixé à 5 % en 2025;
- parmi les villes visitées, peu étaient dotées de plans comportant des valeurs cibles en matière de déplacements à vélo et lorsque tel était le cas, il s'agissait parfois de valeurs cibles combinées couvrant à la fois le vélo et la marche;
- il n'existe pas non plus d'objectifs clairs concernant le nombre ou le type de pistes cyclables à construire. Dans certaines villes telles que Madrid, les pistes cyclables ne sont pas entièrement séparées des voies destinées aux véhicules à moteur ou de l'espace dévolu aux piétons sur le trottoir.

54 Les données communiquées par les villes concernant la part modale, de même que les informations recueillies dans les villes où nous nous sommes rendus, comme Madrid et Barcelone, font apparaître un risque considérable que les éventuelles augmentations de la mobilité active (vélo et marche, par exemple) trouvent leur origine dans l'abandon des transports publics et non des voitures particulières. À Anvers, par exemple, tant l'usage des voitures particulières que celui des transports en commun ont enregistré une baisse (respectivement, de 4,4 % et de 2,8 %) au cours de la période 2013-2017, tandis que la part du vélo augmentait de 7,3 %; à Lisbonne, la part des transports publics est passée de 34 % en 2013 à 22 % en 2017. Le risque de voir augmenter l'usage de la voiture s'accroît en période de baisse du prix du carburant. Par exemple, à Hambourg et à Leipzig, le prix du carburant a fortement diminué entre 2012 et 2018, tandis que le prix des titres de transport enregistrait une augmentation allant jusqu'à 40 %.

55 Ces exemples montrent qu'il importe non seulement de rendre les transports publics et la mobilité active plus attractifs, mais aussi de prendre des mesures efficaces pour dissuader les gens d'utiliser leur voiture.

56 Parmi les exemples positifs que nous avons relevés, une grande partie ont nécessité une forte volonté politique et une communication efficace. Persuader les citoyens de renoncer au confort de leur voiture pour passer à d'autres moyens de transport est souvent un véritable défi. À Stockholm, par exemple, les redevances de congestion n'ont pu être effectivement mises en place qu'après une première phase d'essai. Les citoyens, au départ hostiles à cette idée, ne veulent maintenant pas d'un retour à la situation initiale sans redevances de congestion. Par ailleurs, les municipalités de Barcelone et de Leipzig ont toutes les deux souligné l'importance d'une communication efficace concernant les avantages potentiels des solutions envisagées avant de mettre en place des «superblocks» ou de réduire les espaces destinés aux véhicules particuliers.

Certains projets examinés n'étaient pas totalement efficaces ou ne reposaient pas sur des stratégies bien pensées

57 Nous avons évalué l'efficacité des 15 projets de l'UE que nous avons examinés. Nous avons également apprécié si ces projets reposaient sur des approches stratégiques bien pensées et si les stratégies au niveau local étaient conformes aux principes en la matière, définis par la Commission dans ses documents d'orientation et ses lignes directrices.

Certains projets n'étaient pas aussi efficaces que prévu

58 Les projets audités n'étaient pas tous totalement efficaces. Nous avons relevé un certain nombre de cas dans lesquels les niveaux d'utilisation se sont avérés inférieurs aux prévisions:

- les projets qui visaient à accroître l'utilisation du bus et du tramway à Naples et à Palerme (hormis l'achat d'autobus à Naples) ont accusé des retards considérables. Une fois ces projets achevés, le nombre réel de passagers a été nettement moins élevé que prévu;
- à Varsovie et à Łódź, les projets ont été menés à bien conformément aux prévisions et ont permis d'améliorer les transports publics mis à la disposition des citoyens, mais n'ont pas induit de changements substantiels de la part modale. La réalisation du projet relatif au matériel roulant de tramway à Łódź s'est certes traduite par une amélioration du réseau, mais n'a pas entraîné d'augmentation du nombre d'utilisateurs des transports en commun par rapport à son niveau au

lancement du projet, en 2014 (alors que tel était l'objectif fixé lors de l'approbation de celui-ci). Entre-temps la congestion des routes a augmenté;

- à Barcelone, les délais ainsi que les prévisions de coûts relatifs à la construction de la voie réservée aux autobus et aux véhicules multioccupants (VMO) ont été largement dépassés, tandis que l'objectif en matière de nombre de véhicules utilisant cette voie n'a pas été atteint.

59 Pour l'extension de la ligne n° 11 du métro à Madrid, il a été supposé que le trafic augmenterait à la suite de la construction d'un nouveau centre commercial. Celui-ci, qui était déjà proche de plusieurs centres commerciaux existants, a fermé peu après l'entrée en service de la nouvelle ligne de métro, si bien que le nombre d'usagers s'est avéré de 45 % inférieur aux prévisions. Nous avons trouvé plusieurs raisons qui ont contribué à limiter l'efficacité des projets visités. Ces raisons résident dans des insuffisances aux stades de la planification et de la mise en œuvre des projets:

- par conception, le projet de ligne de tramway de Palerme était, dès le début, tributaire d'autres projets de transport relevant d'autres opérateurs. Il était dès lors vulnérable face au risque de retards que présentait la mise en œuvre de ces autres projets, risque qui s'est concrétisé par la suite. Son efficacité a également pâti du fait qu'il n'existait pas de billets combinés couvrant les différents opérateurs concernés et que les usagers devaient donc acheter plusieurs titres de transport pour se rendre en centre-ville par le tramway;
- à Barcelone, la voie pour autobus et VMO était en fait une voie supplémentaire construite, à certains endroits, au-dessus d'une autoroute existante. Le projet permettait de gagner environ quatre minutes, mais cela n'a pas suffi pour inciter les usagers de voitures particulières à emprunter la nouvelle voie, ce qui était l'objectif du projet;
- dans le cas de l'extension de la ligne de métro à Naples, les autorités locales n'ont pas acheté les nouvelles rames de métro en temps utile. Par conséquent, la ligne prolongée a dû être desservie par le même nombre de rames, et la fréquence ainsi que le niveau de service ont été réduits.

Les projets ne reposaient pas toujours sur des stratégies de mobilité urbaine bien pensées

60 Nous avons recensé un certain nombre de cas dans lesquels les projets financés par l'UE n'étaient pas fondés sur des stratégies bien pensées, qu'il s'agisse de plans de mobilité urbaine durable ou d'autres stratégies sectorielles. Parmi les faiblesses des

approches stratégiques figurent l'absence de données complètes ou d'objectifs appropriés et une coordination insuffisante avec d'autres plans et politiques.

Des données pertinentes et fiables font défaut

61 Le point de départ de toute politique ou stratégie devrait être un diagnostic rigoureux, lequel suppose de collecter des données pertinentes et fiables. Or il n'existe pas de batterie commune d'indicateurs en matière de mobilité urbaine au niveau de l'Europe et tous les États membres ne recueillent pas systématiquement des données pertinentes. Une grande difficulté que nous avons rencontrée lors de cet audit a consisté à nous procurer des données utiles auprès des municipalités et des États membres. Faute de données de bonne qualité, il est difficile pour la Commission de se faire une idée fiable de l'état de la mobilité urbaine dans l'UE et, par conséquent, d'élaborer des initiatives politiques appropriées.

62 La Commission a mis en place, avec ELTIS (voir point **33**), un observatoire de la mobilité urbaine qu'elle utilise pour recueillir des exemples de bonnes pratiques ainsi que l'expérience des villes de l'UE. Au moment de l'audit, elle menait en outre, avec une cinquantaine de villes de l'UE, un projet pilote visant à créer une batterie commune d'indicateurs en matière de mobilité urbaine pour guider la collecte de données. D'après les informations communiquées par la Commission, le projet a permis de définir 21 indicateurs que les villes peuvent utiliser pour effectuer une évaluation normalisée de leurs politiques en matière de mobilité urbaine.

63 Certains États membres tels que l'Italie, l'Allemagne et l'Espagne ont également commencé à mettre en place des observatoires de la mobilité urbaine et à collecter des données utiles auprès des municipalités, avec des lignes directrices et des normes pour en assurer la comparabilité et la cohérence dans le temps. Nous avons cependant constaté que les données transmises par les observatoires ne concordent pas toujours avec celles communiquées par les municipalités.

64 Sur les 88 villes auxquelles était adressée notre enquête, 30 seulement ont fourni certaines des données que nous avons demandées. Aucune ne nous les a toutes transmises. À peine plus de la moitié des répondants ont fourni des données sur la part modale en 2016 ou en 2017, et ceux qui ont communiqué des données pour les années antérieures sont encore moins nombreux. De même, seul un très petit nombre de villes ont fourni des données pertinentes et détaillées sur les niveaux de congestion.

65 Par ailleurs, nous avons constaté que certaines villes n'utilisaient pas toutes les fonctions de système d'information géographique désormais disponibles pour analyser leurs réseaux de transport urbain. Beaucoup limitaient leur analyse aux données de base (par exemple, la distance jusqu'à l'arrêt de transports en commun le plus proche) sans analyser entièrement les besoins. Une analyse complète devrait tenir compte, au minimum, des flux de transports publics, de la fréquence des passages et de l'accessibilité de destinations essentielles telles que les hôpitaux, les écoles et les lieux de travail par différents moyens de transport.

Manque d'objectifs quantifiés et de plans opérationnels pour la mise en œuvre des stratégies

66 Dans plusieurs cas, les stratégies ne comportaient pas d'objectifs ou de valeurs cibles relatifs aux résultats ou à la part modale. Sur les huit villes où nous nous sommes rendus, trois ont fixé des objectifs spécifiques en matière de part modale:

- la ville de Leipzig a adopté des objectifs de part modale pour tous les modes de transport respectueux de l'environnement dans son plan de transport de 2015, et elle s'est servie de ces objectifs pour élaborer différents scénarios;
- de même, la ville de Barcelone a recensé trois scénarios d'intervention possibles et a défini des objectifs spécifiques pour celui qu'elle a retenu, y compris des valeurs cibles en matière de mobilité active. Elle a procédé à des évaluations régulières des progrès accomplis;
- la ville de Madrid s'est fixé à la fois un objectif générique consistant à réduire le trafic de 6 % et des objectifs spécifiques en matière de part modale pour les véhicules privés, les transports publics et la mobilité active.

D'autres villes n'avaient pas défini d'objectifs ou n'en avaient que pour certains modes de transport:

- la ville de Hambourg a fixé des valeurs cibles pour le vélo uniquement, pas pour les autres moyens de transport;
- la ville de Varsovie a défini des objectifs opérationnels concernant les taux de satisfaction des habitants à l'égard de la qualité des espaces publics et de l'environnement naturel dans la ville, mais n'a adopté aucun objectif spécifique en matière de part modale;
- à Naples, à Palerme et à Łódź, il n'existait pas d'objectifs spécifiques du point de vue de la part modale. À Palerme, le plan relatif au trafic urbain a pour objectif général de permettre le passage à des modes de transport moins polluants et

présentant une consommation énergétique moins élevée, mais il ne comporte pas de valeurs cibles spécifiques à atteindre. À Łódź, lors de son analyse visant à déterminer la répartition modale des déplacements, l'autorité des transports avait réuni les vélos et les motos dans une même catégorie, bien que, par nature, ils présentent des caractéristiques différentes du point de vue de la durabilité et de l'utilisation d'espace public.

67 Souvent, les villes avaient adopté des stratégies appropriées, mais les plans établis pour leur mise en œuvre présentaient des faiblesses telles qu'un manque de clarté quant aux priorités, aux coûts et aux sources de financement:

- dans le plan stratégique en matière de mobilité durable de Palerme, des interventions étaient prévues à court, moyen et long terme, et le calendrier des travaux ainsi que les coûts attendus étaient fournis. Les interventions à court et moyen terme ainsi qu'à moyen et long terme étaient également classées par ordre de priorité, principalement en fonction des besoins économiques;
- à Naples, le plan stratégique reposait sur des plans de secteur dépassés. Il ne précisait pas comment les priorités seraient établies et n'a pas été suivi d'un plan d'exécution;
- à Leipzig, le plan mentionnait les grands principes et les objectifs généraux de la planification, mais ne comprenait pas, par exemple, une liste de mesures avec le financement ou le calendrier correspondants. Au lieu de cela, il renvoyait à des mesures relatives à des secteurs spécifiques présentées dans d'autres plans;
- la ville de Hambourg a défini un certain nombre d'actions possibles («Themenspeicher»), mais n'a fourni aucune information sur les priorités ou sur la façon dont les mesures pourraient être sélectionnées;
- la ville de Madrid a établi une stratégie détaillée comprenant huit lignes stratégiques, 15 domaines d'intervention et 95 actions spécifiques, mais sans y intégrer d'informations sur la manière dont la mise en œuvre de son PMUD serait financée;
- ni la ville de Varsovie ni celle de Łódź ne disposaient d'un plan de mise en œuvre pour leurs stratégies.

La coordination avec d'autres plans n'est pas suffisante, de même que la prise en considération de la périphérie

68 Une mobilité urbaine plus durable passe par une véritable coordination avec les zones périurbaines, en faisant intervenir différents moyens de transport et en tenant

compte de l'aménagement urbain. Parmi les villes visitées, Barcelone était la seule dont les plans de mobilité urbaine prenaient en considération les zones environnantes: plusieurs municipalités menaient une action coordonnée en faveur d'une offre plus intégrée de transports en commun. Une instance administrative couvrant 36 municipalités a été créée à cet effet. Au moment de l'audit, cette instance élaborait un plan de mobilité dans le but de réunir leurs 36 plans de mobilité municipaux. La ville de Copenhague, qui ne fait pas partie des villes où nous nous sommes rendus dans le cadre de l'audit, fournit un bon exemple d'intégration (voir [encadré 5](#)).

Encadré 5 – Copenhague: une approche innovante en matière de planification de la mobilité urbaine

À Copenhague, la planification de la mobilité urbaine et l'aménagement urbain sont efficacement liés. Par exemple, il n'est possible d'implanter des bureaux et des espaces de travail destinés à accueillir plus d'un certain nombre de salariés qu'à proximité d'une grande station de transports publics.

69 À Varsovie, par contre, les plans d'aménagement du territoire ne couvrent que 37 % de la ville et il existe donc moins de moyens de s'assurer que l'urbanisation est effectuée de façon contrôlée et est coordonnée avec les plans de mobilité urbaine.

Conclusions et recommandations

70 Pour rendre la mobilité urbaine dans l'UE plus durable, il est essentiel que toutes les parties prenantes agissent de façon coordonnée. Depuis le paquet «Mobilité urbaine» de 2013, la Commission a publié toute une série de documents d'orientation et de lignes directrices, et a accru le financement qu'elle apporte à des projets dans ce domaine. Nous sommes bien conscients qu'il faudra peut-être davantage de temps pour que la mobilité urbaine devienne nettement plus durable. Toutefois, six ans après l'appel à un changement radical lancé par la Commission, rien ne permet d'affirmer que les villes revoient fondamentalement leur approche.

71 Il n'existe pas de tendance nette à passer à des modes de transport plus durables. Bien que les villes aient mis en place une série d'initiatives visant à renforcer les transports publics, tant sur le plan de la qualité que de la quantité, l'utilisation des voitures particulières n'a pas enregistré de baisse importante dans l'ensemble. En ce qui concerne la qualité de l'air, certains indicateurs se sont légèrement améliorés, mais dans de nombreuses villes, les normes minimales de l'UE ne sont toujours pas respectées. Les émissions de gaz à effet de serre imputables au transport routier ne cessent d'augmenter. Les déplacements prennent généralement plus de temps par les transports en commun qu'en voiture particulière.

72 Au cours des dix dernières années, la Commission a publié une série de documents d'orientation ainsi que des lignes directrices pour aider les villes à répondre aux défis posés. En vertu du principe de subsidiarité, les États membres et leurs villes ne sont pas tenus de respecter ces orientations, et celles-ci ont en effet été peu suivies, notamment en ce qui concerne l'élaboration de PMUD. L'UE a dégagé des fonds importants pour favoriser la réalisation de ses objectifs en matière de politique de mobilité durable. Elle n'exige pas que l'accès au financement soit subordonné à l'élaboration de PMUD, mais certains États membres ont établi une condition de ce type au niveau national. Ces dernières années, la Commission a exercé davantage de pressions politiques en faveur de la mobilité urbaine durable dans le cadre du Semestre européen. Néanmoins, sans lien clair entre les RPP et l'utilisation des fonds de l'UE par les États membres, ces pressions n'auront pas beaucoup d'effet.

73 Certains États membres et certaines villes ont peiné à compléter les fonds de l'UE par des ressources permettant le bon fonctionnement et la maintenance de leurs réseaux de transport public. Les coûts peuvent également augmenter du fait de l'absence d'interopérabilité technique entre les lignes. En outre, un certain nombre de pratiques locales en matière de mobilité urbaine n'étaient pas en adéquation avec

l'objectif de rendre la mobilité urbaine plus durable. Nous avons relevé des exemples d'initiatives positives en matière de mobilité urbaine durable; celles-ci avaient généralement nécessité une forte volonté politique et une communication efficace pour être acceptées par les citoyens.

74 Les projets ayant bénéficié d'un financement de l'UE que nous avons examinés n'étaient pas aussi efficaces que prévu, en raison d'insuffisances dans leur conception ou leur mise en œuvre. Ils ne reposaient pas toujours sur des stratégies de mobilité urbaine bien pensées: souvent, des données fondamentales, des analyses appropriées, des valeurs cibles pertinentes et une coordination avec d'autres plans ainsi qu'avec les municipalités voisines faisaient défaut dans les stratégies en cause.

75 Sur la base de ces conclusions, nous formulons les recommandations ci-après, en invitant la Commission à les envisager à la lumière des aspirations exprimées dans le «pacte vert pour l'Europe» de décembre.

Recommandation n° 1 – Publier des données sur la mobilité urbaine

En s'appuyant sur l'expérience acquise lors de la mise en place de l'observatoire ELTIS et sur son projet pilote visant à créer une batterie commune d'indicateurs en matière de mobilité urbaine, la Commission devrait:

- a) après une étude d'impact, et si celle-ci s'avère favorable, présenter une proposition législative qui obligerait les États membres à collecter et à transmettre périodiquement des données pertinentes sur la mobilité urbaine et sur l'adoption de PMUD dans tous les nœuds urbains des réseaux RTE-T (réseau central et réseau global), y compris les zones avoisinantes;
- b) utiliser les données que les États membres seraient tenus de transmettre pour faire régulièrement rapport sur les progrès accomplis par les États membres et les nœuds urbains vers une mobilité urbaine plus durable.

Quand? a) D'ici à 2022; b) d'ici à 2024.

Recommandation n° 2 – Lier le financement aux plans de mobilité urbaine durable

- a) Pour le FEDER et le Fonds de cohésion, la Commission devrait veiller à ce que les programmes subordonnent l'accès au financement en faveur de la mobilité urbaine à l'existence d'un PMUD (ou à l'engagement d'en adopter un dans un délai raisonnable), ainsi qu'à l'assurance de disposer de fonds suffisants pour couvrir les coûts d'exploitation et de maintenance.
- b) Lors de l'approbation des programmes, elle devrait s'assurer que ceux-ci tiennent réellement compte des recommandations par pays pertinentes, que la législation l'exige ou non.

Quand? a) et b) D'ici au début de la période de programmation 2021-2027.

- c) Pour le MIE, la Commission devrait accorder une plus grande priorité aux propositions de projets situés dans les nœuds urbains, qui s'inscrivent dans le cadre d'un PMUD relatif à la ville concernée.

Quand? D'ici au début du cadre financier pluriannuel 2021-2027.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par M^{me} Iliana Ivanova, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 5 février 2020.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner Lehne
Président

Annexes

Annexe I – Liste des projets évalués

Pays	Ville	Fonds et programme opérationnel	Intitulé et description du projet	Coût prévisionnel total (millions d'euros)	Montant prévu du soutien de l'UE (millions d'euros)
Italie	Naples	FEDER – 2007IT161PO009	Travaux sur la ligne 1 du métro de Naples (grand projet 2009IT161PR020)	573	430
		FEDER – 2014IT16RFOP007	Achat d'autobus (projets 18 014BP000 000 002 et 18 014BP000 000 004)	14	10,5
	Palerme	FEDER – 2007IT161PO011	Construction du tramway de Palerme (grand projet 2008IT161PR002)	137	103
		FEDER – 2014IT161M2O004	Achat d'autobus (projets D70D16 000 020 006 et D70D17 000 000 006)	11	8,25
Allemagne	Hambourg	FEDER – 2014DE16RFOP006	iPlanB – Analyse interactive de mégadonnées pour la planification des travaux de construction (<i>Interaktive Big-Data-Analysen für die Planung von Baumaßnahmen</i>)	0,6	0,06
	Leipzig	FEDER – 2007DE161PO004	Points de mobilité (petits centres d'information sur site qui regroupent les services de mobilité de l'autorité des transports de Leipzig (LVB) et au moins deux autres offres en matière de transport: covoiturage, vélos municipaux ou rechargement des véhicules électriques)	7,8	5,5
		FEDER – 2014DE16RFOP012	Achat de matériel roulant: 11 nouveaux autobus articulés	3,7	1,5

Espagne	Madrid	FEDER – 2008ES162PR002	Extension de la ligne 11 du métro de Madrid (grand projet)	100	50
		EFSI – Soutien à un prêt de la BEI	Modernisation des infrastructures dans le métro de Madrid	402	396
	Barcelone	FEDER – 2007ES162PO006	Voie réservée aux autobus et aux véhicules multioccupants sur l'autoroute C-58 (2008ES162PR001) (grand projet)	78	39
			Construction du point d'interconnexion de Diagonal (PO011 876)	17	8,5
Pologne	Varsovie	Fonds de cohésion – 2007PL161PO002	Deuxième ligne de métro de Varsovie: travaux préparatoires, conception et construction du tronçon central et achat de matériel roulant (POIS 07.03.00-00-007/10)	1 049 ²⁵	839 ²⁶
			Desserte par tramway des quartiers nord de Varsovie en lien avec l'extension du réseau de métro et achat de matériel roulant (POIS 07.03.00-00-009/10)	145 ²⁷	116 ²⁸
	Łódź		Achat de nouveau matériel roulant de tramway en vue de renforcer la compétitivité des transports publics à Łódź (numéro de projet: POIS.07.03.00-00-046/14)	31,5 ²⁹	25 ³⁰
			Nœud multimodal à la gare de Łódź Fabryczna (numéro de projet: POIS.07.03.00-00-016/11)	78 ³¹	63 ³²

Source: Cour des comptes européenne.

²⁵ 4 501 605 421 zlotys.

²⁶ 3 601 284 336 zlotys.

²⁷ 620 980 799 zlotys.

²⁸ 496 784 639 zlotys.

²⁹ 135 219 799 zlotys.

³⁰ 108 175 839 zlotys.

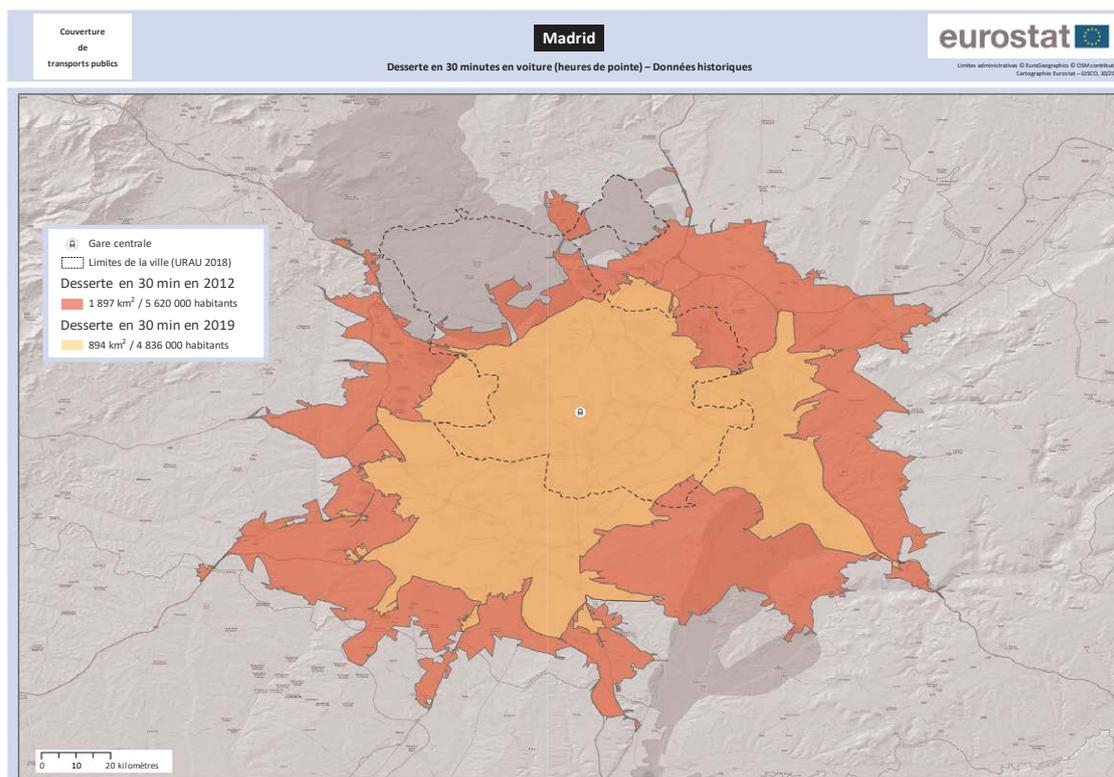
³¹ 335 951 061 zlotys.

³² 268 760 848 zlotys.

Annexe II – Cartes des villes visitées

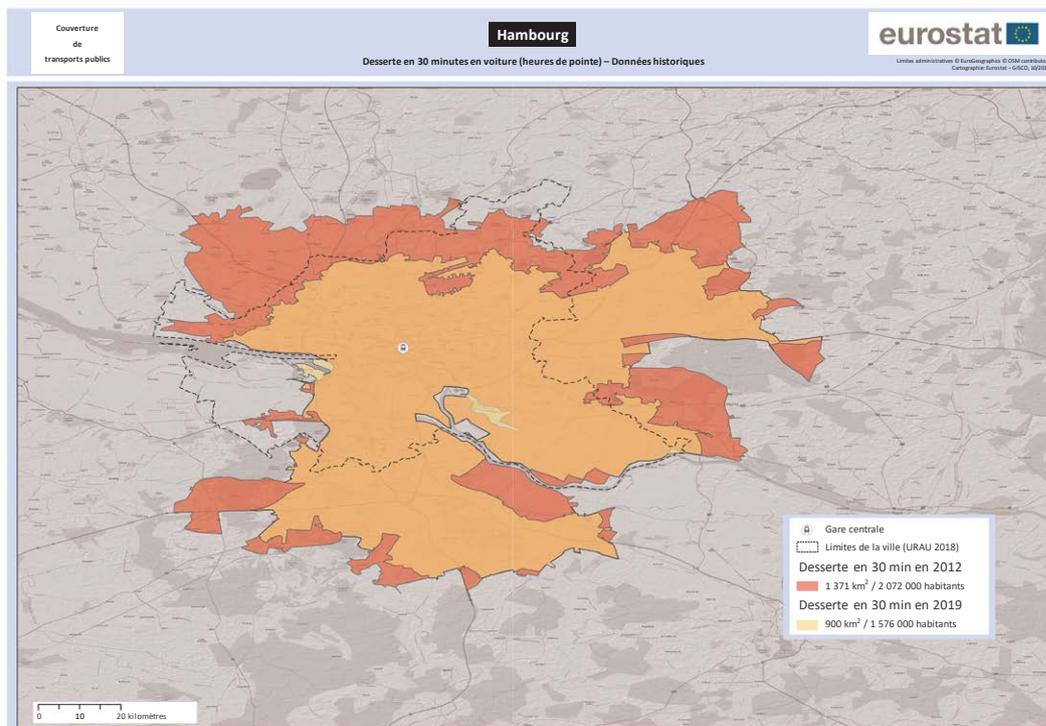
Madrid

Zone accessible en moins de 30 minutes en voiture aux heures de pointe en 2012 et en 2019

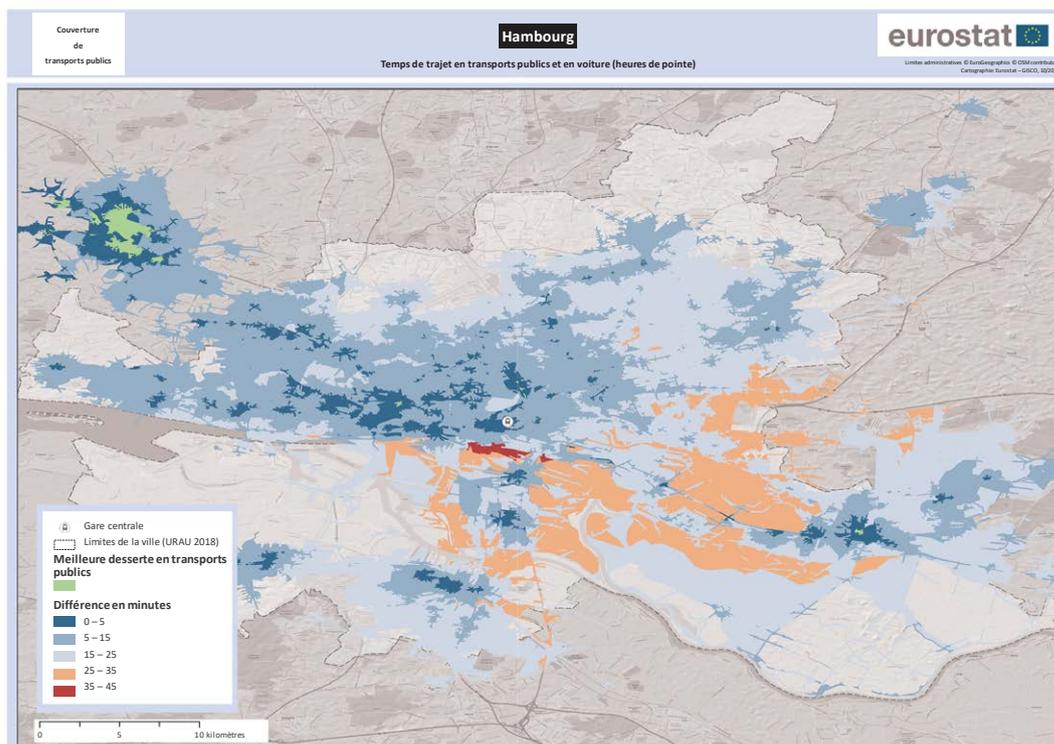


Hambourg

Zone accessible en moins de 30 minutes en voiture aux heures de pointe en 2012 et en 2019

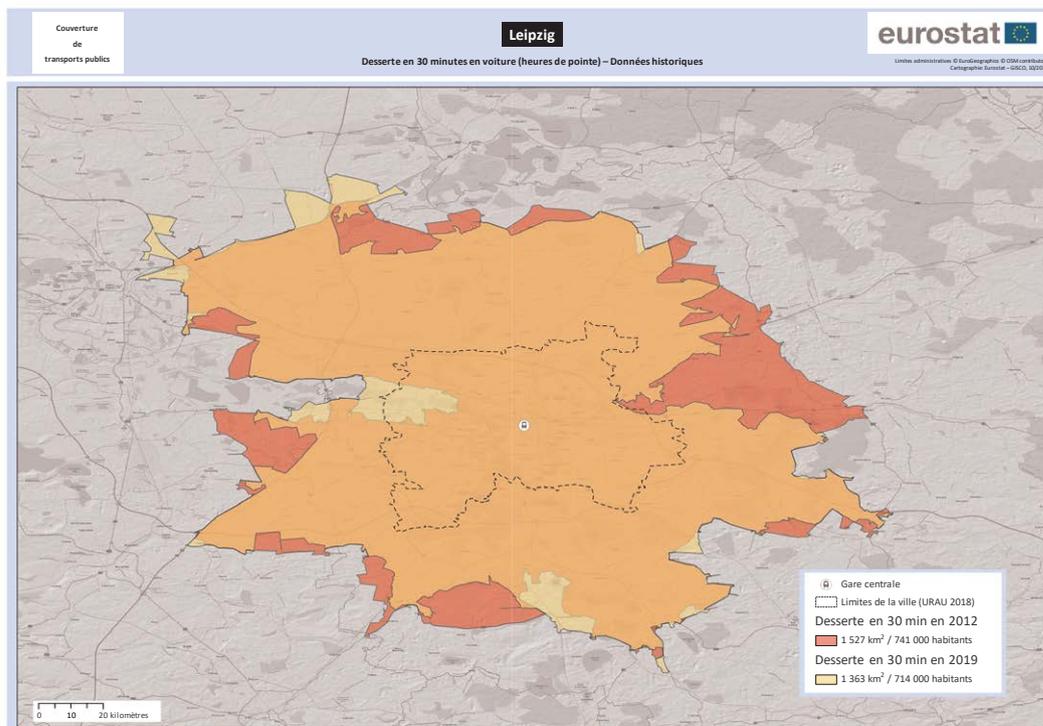


Accessibilité de la gare ferroviaire principale aux heures de pointe: comparaison entre la voiture et les transports publics

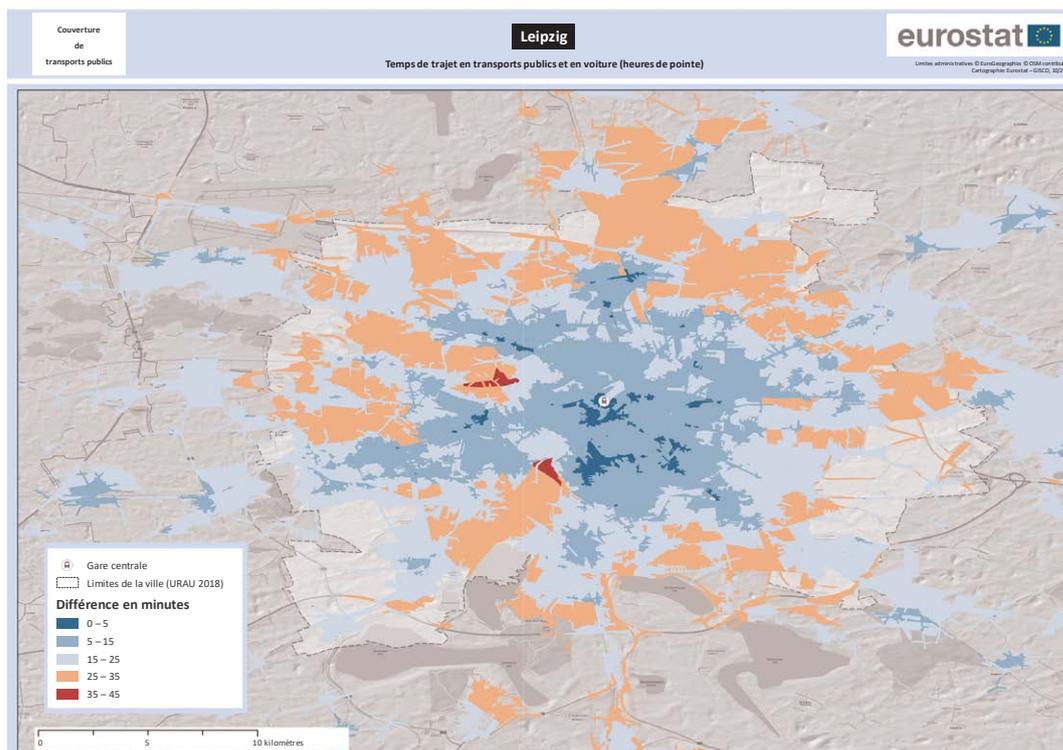


Leipzig

Zone accessible en moins de 30 minutes en voiture aux heures de pointe en 2012 et en 2019

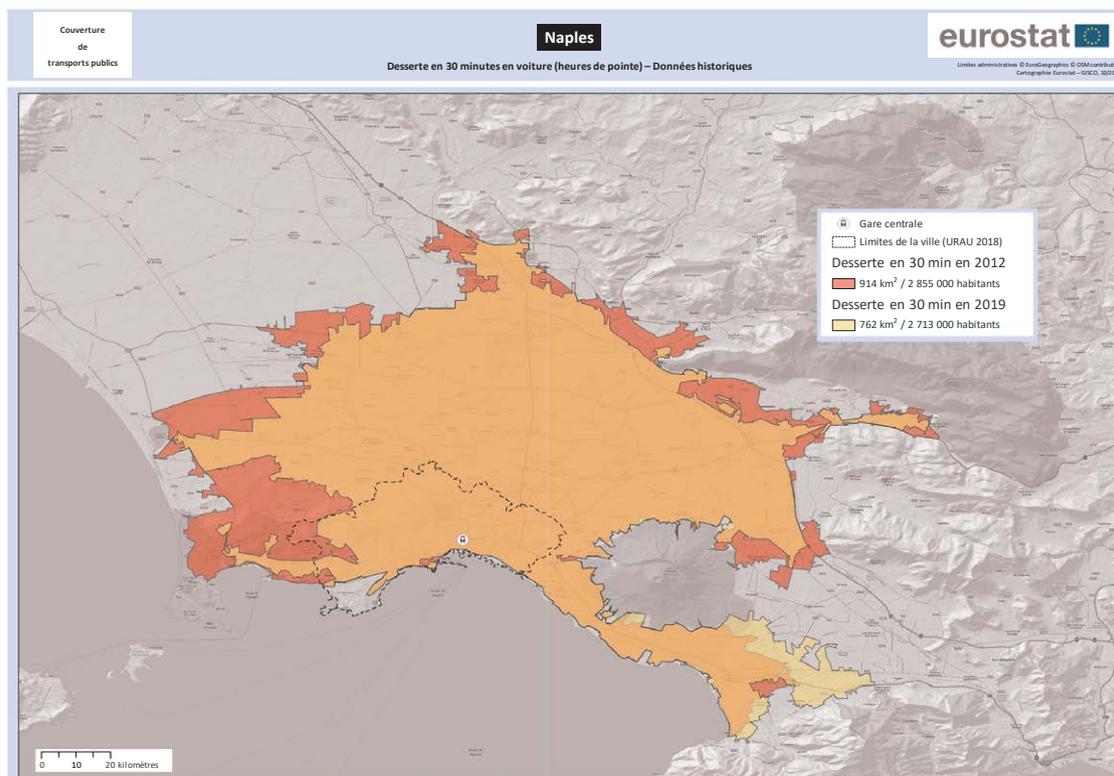


Accessibilité de la gare ferroviaire principale aux heures de pointe: comparaison entre la voiture et les transports publics



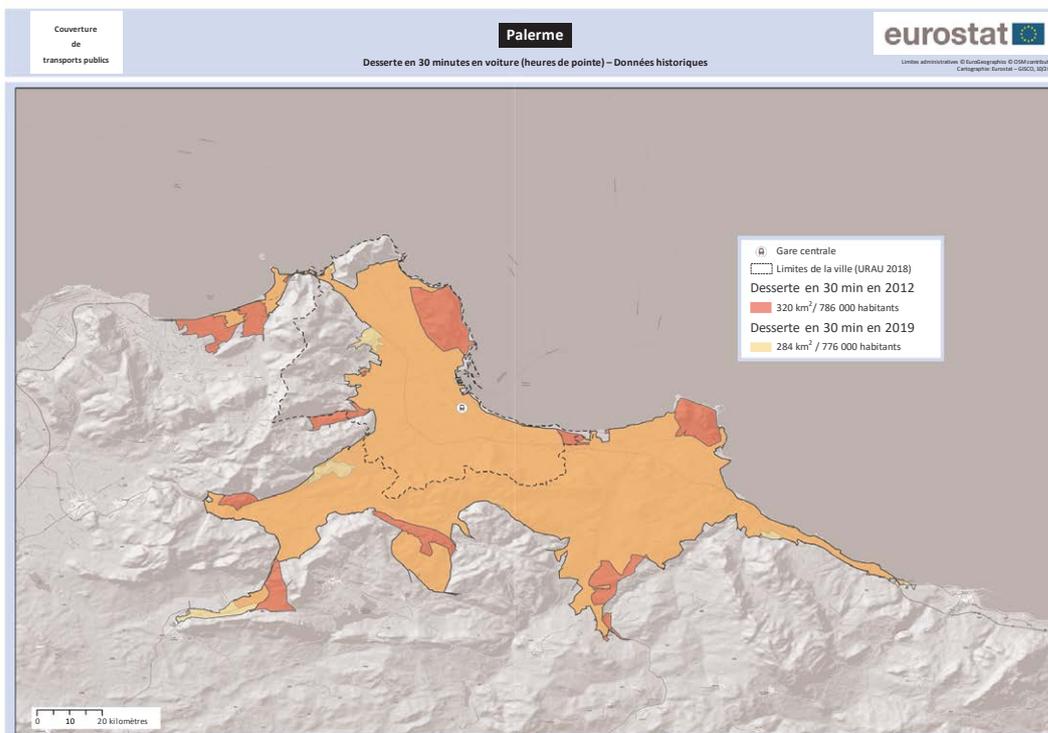
Naples

Zone accessible en moins de 30 minutes en voiture aux heures de pointe en 2012 et en 2019

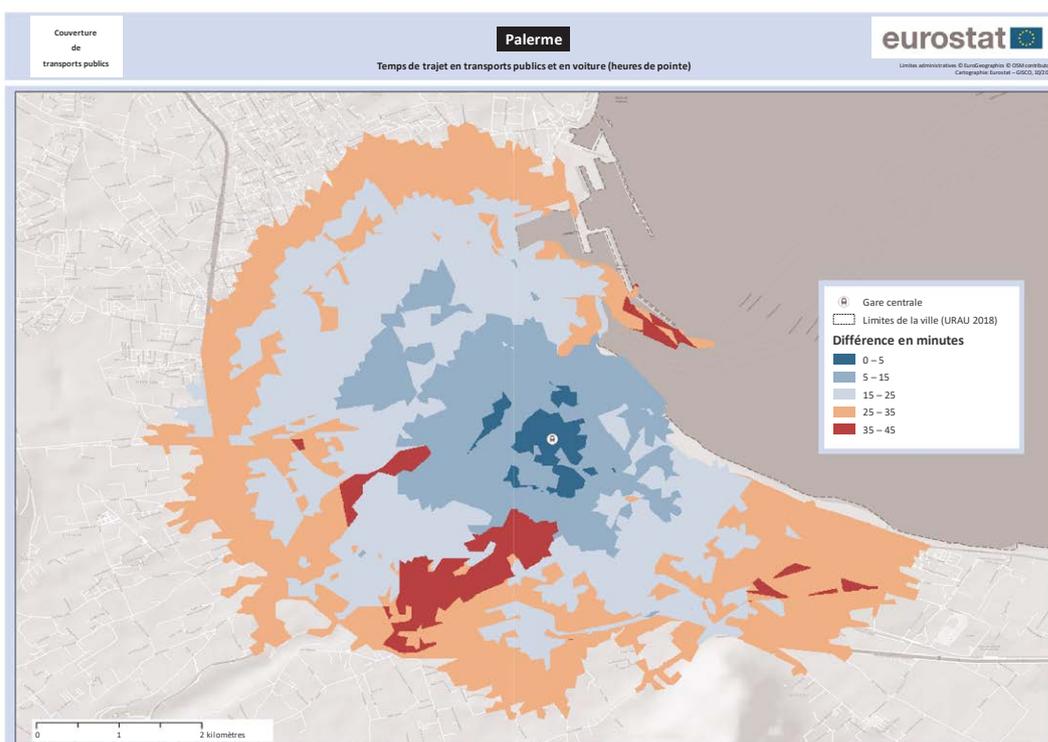


Palerme

Zone accessible en moins de 30 minutes en voiture aux heures de pointe en 2012 et en 2019

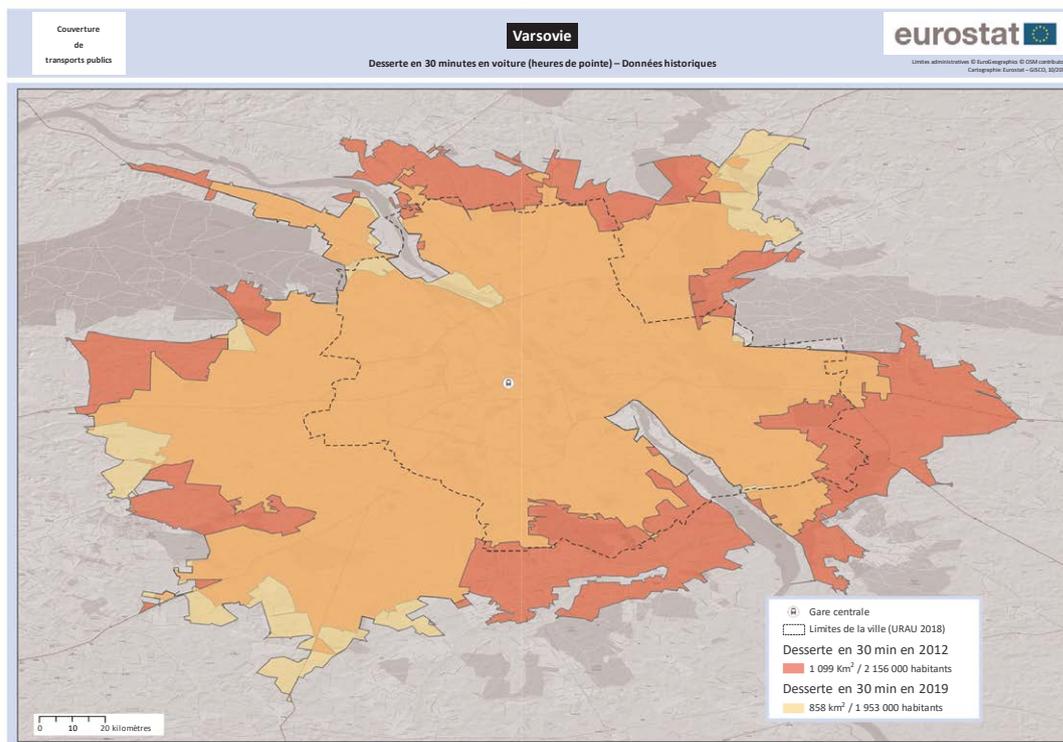


Accessibilité de la gare ferroviaire principale aux heures de pointe: comparaison entre la voiture et les transports publics

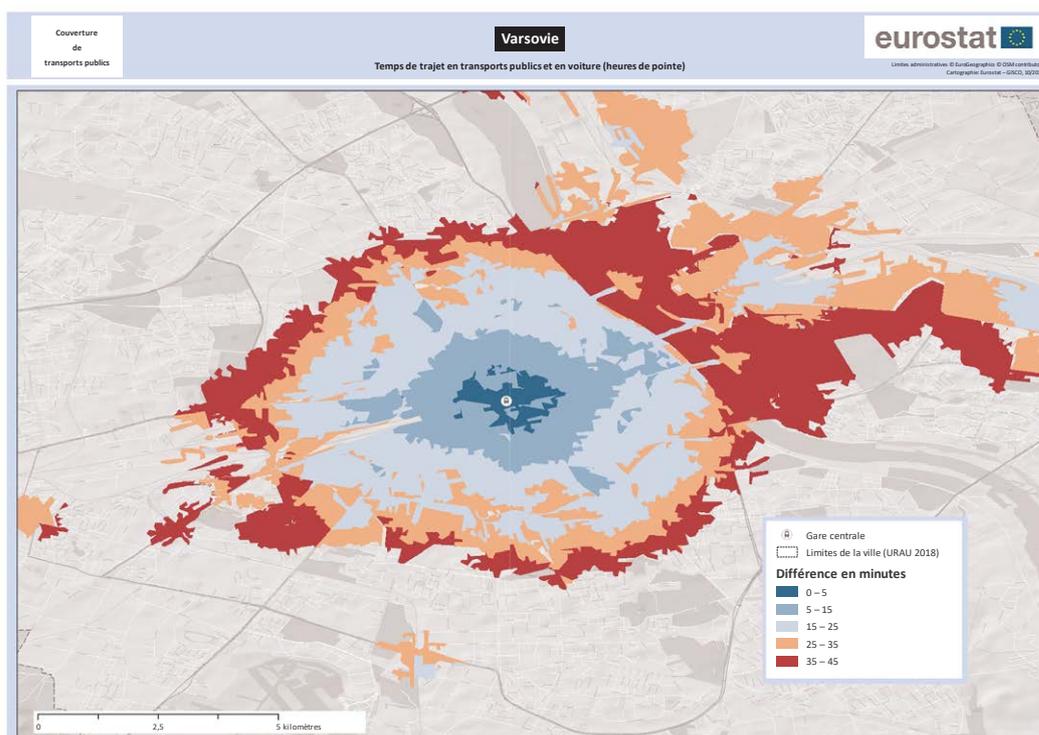


Varsovie

Zone accessible en moins de 30 minutes en voiture aux heures de pointe en 2012 et en 2019

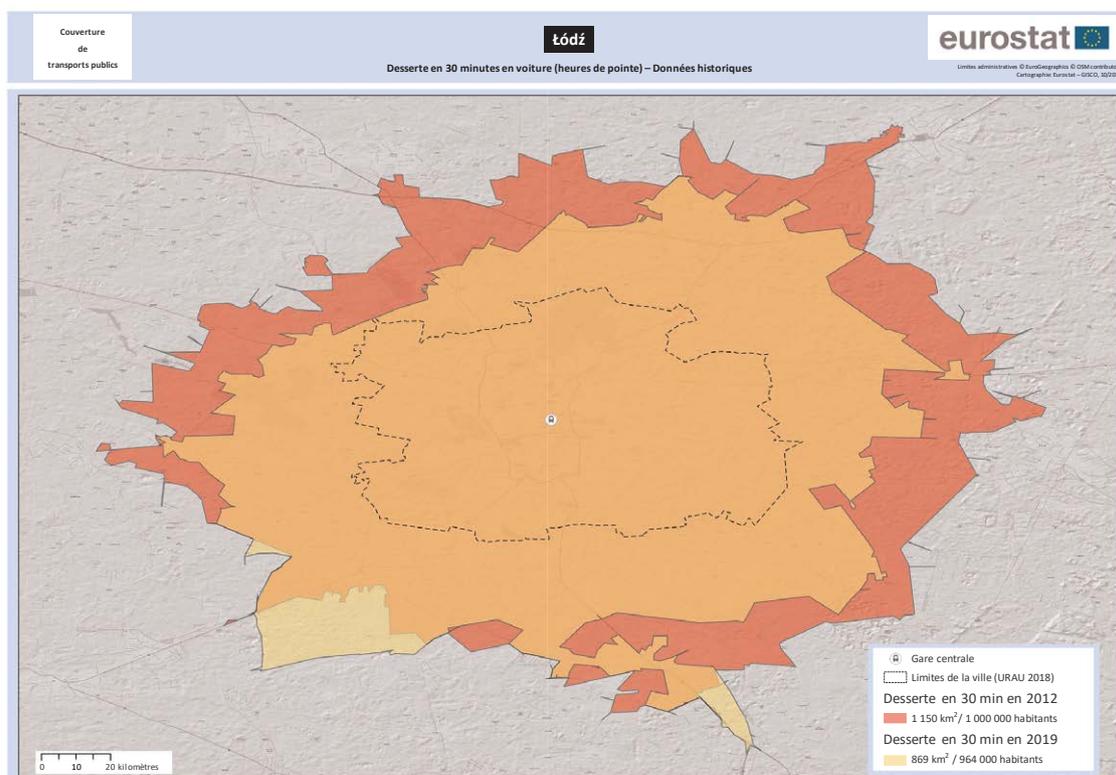


Accessibilité de la gare ferroviaire principale aux heures de pointe: comparaison entre la voiture et les transports publics

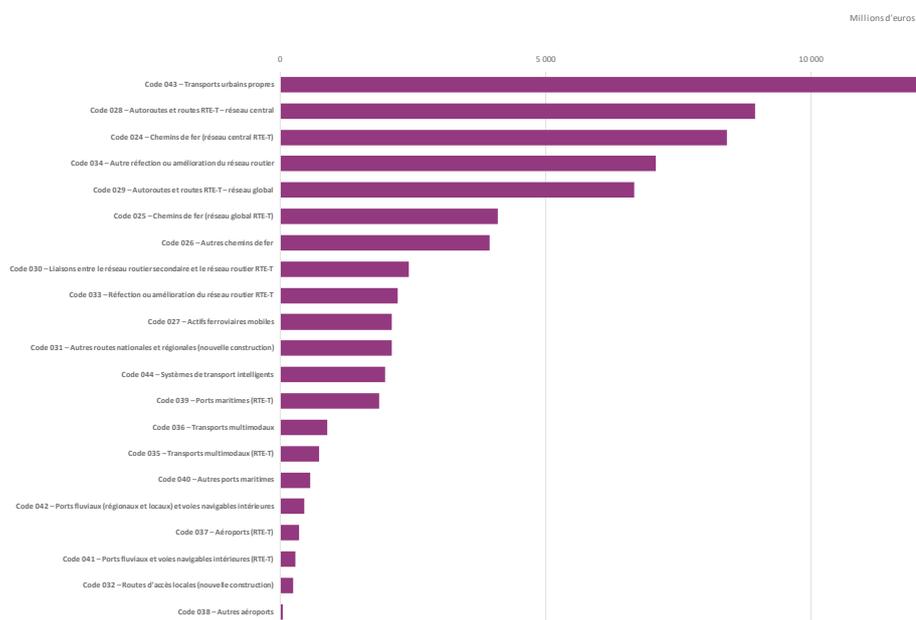


Łódź

Zone accessible en moins de 30 minutes en voiture aux heures de pointe en 2012 et en 2019



Annexe III – Dotations au titre des Fonds ESI pour la période 2014-2020, par domaine d'intervention



Source: Analyse de la Cour des comptes européenne, sur la base de données fournies par la Commission (Infoview).

Annexe IV – Âge moyen des autobus dans les villes visitées

Ville	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Madrid	5,5 ans	6,0 ans	6,6 ans	6,9 ans	6,7 ans	
Barcelone					9,0 ans	9,0 ans
Hambourg	5,9 ans	5,9 ans	6,4 ans	6,7 ans	5,9 ans	
Leipzig	4,9 ans	5,1 ans	6,1 ans	6,1 ans	6,9 ans	7,3 ans
Naples	12,1 ans	12,7 ans	13,5 ans	13,9 ans	14,2 ans	13,4 ans
Palerme	10,3 ans	10,8 ans	11,2 ans	10,4 ans	11,4 ans	12,4 ans
Varsovie	6,3 ans	6,6 ans	6,7 ans	6,4 ans	6,6 ans	6,6 ans
Łódź	7,2 ans	7,1 ans	6,6 ans	6,8 ans	7,7 ans	8,7 ans

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données communiquées par les villes concernées.

Glossaire, sigles, acronymes et abréviations

CIVITAS: réseau de villes destiné aux municipalités qui œuvrent en faveur de transports plus propres et améliorés en Europe comme ailleurs. Depuis son lancement par la Commission européenne, en 2002, l'initiative CIVITAS a permis de tester et de mettre en œuvre plus de 800 mesures et solutions de transport urbain, dans le cadre de projets de démonstration menés dans plus de 80 villes de toute l'Europe faisant office de «laboratoires vivants». Des projets de recherche et d'innovation, également réalisés au titre de CIVITAS, viennent compléter et corroborer les connaissances accumulées grâce à ces expériences pratiques. Les projets de recherche portent sur les moyens de mettre en place en Europe un système de transport compétitif et plus économe en ressources.

ELTIS: l'observatoire européen de la mobilité urbaine. Il bénéficie du soutien de la Commission européenne et a pour rôle principal de faciliter l'échange d'informations, de connaissances et d'expériences dans le domaine de la mobilité urbaine durable en Europe. Il collecte également des données en la matière, par exemple concernant l'adoption de plans de mobilité urbaine durable par les villes d'Europe.

EPOMM: plateforme européenne sur la gestion de la mobilité (*European Platform on Mobility Management*). Cette organisation internationale à but non lucratif est constituée d'un réseau de gouvernements de pays européens qui jouent un rôle actif en matière de gestion de la mobilité.

Fonds ESI: Fonds structurels et d'investissement européens, à savoir le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche. Ils font l'objet d'une gestion conjointe par la Commission européenne et les États de l'UE.

Forum international des transports (FIT): organisation intergouvernementale regroupant 59 États membres, qui joue le rôle d'un groupe de réflexion en matière de politique des transports et organise un sommet annuel des ministres des transports. Le FIT est le seul organisme mondial qui s'intéresse à tous les modes de transport. Politiquement autonome, il est intégré administrativement à l'OCDE.

Horizon 2020: le programme de recherche et d'innovation de l'Union européenne pour la période 2014-2020. Il dispose d'une dotation d'environ 80 milliards d'euros.

Micromobilité: catégorie de modes de transport fournis par des véhicules très légers (poids brut inférieur à 500 kg) équipés d'un moteur. Il s'agit, entre autres, des trottinettes, skateboards et vélos électriques ainsi que des monoroues.

MIE: mécanisme pour l'interconnexion en Europe. Cet instrument de financement de l'UE institué pour la période 2014-2020 vise à soutenir le développement de réseaux transeuropéens très performants, durables et parfaitement interconnectés dans les secteurs des transports, de l'énergie et des services numériques.

Mobilité active: mode de transport reposant uniquement sur l'activité physique. Les formes de mobilité active les plus courantes sont la marche et le vélo.

Nœud urbain: zone urbaine où les infrastructures de transport du réseau transeuropéen de transport, telles que les ports, y compris leurs terminaux de voyageurs, les aéroports, les gares ferroviaires, les plateformes logistiques et les terminaux de fret se trouvant à l'intérieur et autour de l'agglomération urbaine, sont connectées avec d'autres parties de ces infrastructures et avec les infrastructures de trafic régional et local.

Partenariat d'innovation européen (PEI) pour des villes et communautés intelligentes (VCI): vaste initiative destinée à faire évoluer le marché, soutenue par la Commission européenne et regroupant des villes, des entreprises, des PME, des investisseurs et des chercheurs ainsi que d'autres acteurs du domaine de la ville intelligente.

PMUD: plan de mobilité urbaine durable. Il s'agit d'un concept de planification appliqué par les autorités locales et régionales à des fins de planification stratégique de la mobilité. Il encourage le passage à des modes de transport plus durables et favorise l'intégration et le développement équilibré de tous les modes de transport.

Procédure d'infraction: poursuites engagées par la Commission européenne à l'encontre d'un pays de l'UE qui ne met pas en œuvre le droit de l'UE. La Commission peut saisir la Cour de justice qui, dans certains cas, peut imposer des sanctions financières.

RPP: recommandations par pays. Ces documents spécifiques à chaque pays, établis par la Commission européenne, comportent une analyse de la situation économique du pays et proposent des recommandations concernant les mesures qu'il devrait adopter dans les 12 à 18 mois.

Semestre européen: cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires au sein de l'UE, faisant partie du cadre de gouvernance économique de l'Union. Il se concentre sur la période des six premiers mois de chaque année, d'où le nom de «semestre». Dans le cadre du Semestre européen, les États membres alignent leurs

politiques économiques et budgétaires sur les règles et les objectifs arrêtés au niveau de l'UE.

VMO: véhicule multioccupant.

Zone urbaine fonctionnelle (ZUF) ou zone métropolitaine: l'ensemble du continuum urbain qui comprend la ville et sa zone de navettage, selon la définition de l'UE et de l'OCDE.

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«MOBILITÉ URBAINE DURABLE DANS L'UE: PAS D'AVANCÉE RÉELLE SANS L'ENGAGEMENT DES ÉTATS MEMBRES»

SYNTHÈSE

I. Réponse commune de la Commission aux points I-V.

La Commission reconnaît l'importance de la mobilité urbaine durable et les facteurs qui la compromettent.

Le soutien financier de l'UE a augmenté de 50 % pour la période 2014-2020 et a été déployé principalement au moyen des fonds structurels et d'investissements européens (fonds ESI) et du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE). Il s'agissait de l'un des engagements pris dans le cadre du paquet «Mobilité urbaine» de 2013, qui mettait également en évidence la nécessité d'une coopération entre les différents niveaux de gouvernance (local, national et européen) afin de relever les défis en matière de transports locaux auxquels les villes sont confrontées.

VI. La Commission reconnaît que des améliorations supplémentaires sont nécessaires en matière d'adoption de plans de mobilité au niveau local conformément aux orientations de l'UE. Elle souligne que les États membres ont un rôle important à jouer à cet égard.

X. Premier tiret. La Commission accepte en partie la recommandation. Voir les réponses à la recommandation n° 1.

Deuxième tiret. La Commission accepte en partie la recommandation. Toutefois, la réussite de l'approche consistant à lier financement de l'UE et plans de mobilité urbaine durable (PMUD) dépend de la coopération des États membres au cours des discussions relatives aux accords de partenariat et aux programmes. Voir les réponses à la recommandation n° 2.

INTRODUCTION

Encadré 1 Le paquet «Mobilité urbaine»

L'évaluation du paquet «Mobilité urbaine» de 2013 est encore en cours; les résultats ne seront disponibles qu'une fois cette dernière achevée au deuxième trimestre 2020.

OBSERVATIONS

38. Si les PMUD ne sont pas toujours une condition à l'obtention du soutien de la politique de cohésion, les programmes requièrent souvent l'existence d'autres cadres stratégiques. C'est notamment le cas des programmes des deux autres États membres visités:

- en Saxe, le programme fait référence aux plans régionaux en matière d'énergie et de climat, d'aménagement et de transport, ainsi qu'à la politique régionale en matière de cyclisme.

- en Pologne, le soutien de l'UE aux investissements dans la mobilité urbaine durable est subordonné à la préparation et au respect de documents de planification pertinents, tels que des stratégies territoriales, des plans en faveur d'une économie à faibles émissions ou des PMUD, entre autres.

39. Le respect du concept pour l'élaboration de PMUD implique de mettre en place des mécanismes internes destinés à garantir la qualité conformes aux lignes directrices de l'UE. Voir l'annexe I de la communication relative au paquet «Mobilité urbaine».

Des mécanismes externes destinés à garantir la qualité existent dans certains États membres ou certaines régions, tels que la Suède et la Flandre.

40. Dans sa proposition de législation pour la période 2021-2027, la Commission a établi un lien clair entre les recommandations par pays du Conseil et le financement au titre de la politique de cohésion. Cette proposition obligerait les États membres à tenir compte des recommandations par pays pertinentes pour élaborer les accords de partenariat et les programmes. La Commission serait obligée, lors de l'approbation de ces documents, d'évaluer s'ils tiennent compte des recommandations par pays pertinentes. Les négociations sur la proposition de règlement portant dispositions communes présentée par la Commission sont encore en cours, mais ces éléments ont été conservés dans l'entente provisoire partielle à laquelle sont parvenus les colégislateurs le 10 décembre 2019.

62. La Commission souligne que le projet pilote portant sur les indicateurs en matière de mobilité urbaine durable, mentionné au paragraphe 62, devrait être mené à bonne fin au premier trimestre 2020. Elle a l'intention d'évaluer les mesures pertinentes en ce qui concerne les indicateurs à la lumière des résultats de ce projet pilote.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

70. La Commission reconnaît que la mobilité urbaine durable dans l'UE est un défi majeur et que des améliorations sont possibles.

Elle souligne que c'est principalement aux autorités locales qu'incombe la responsabilité dans ce domaine et que les États membres ont un rôle important à jouer à cet égard.

71. La Commission fait observer que l'évaluation du paquet «Mobilité urbaine» de 2013 est en cours. Une fois achevée, elle devrait permettre d'obtenir une vision plus globale de la situation.

72. Dans sa proposition de législation pour la période 2021-2027, la Commission a établi un lien clair entre les recommandations par pays du Conseil et le financement au titre de la politique de cohésion. Cette proposition obligerait les États membres à tenir compte des recommandations par pays pertinentes pour élaborer les accords de partenariat et les programmes. La Commission serait obligée, lors de l'approbation de ces documents, d'évaluer s'ils tiennent compte des recommandations par pays pertinentes. Les négociations

sur la proposition de règlement portant dispositions communes présentée par la Commission sont encore en cours, mais ces éléments ont été conservés dans l'entente provisoire partielle à laquelle sont parvenus les colégislateurs le 10 décembre 2019.

73. Le soutien de l'UE a augmenté d'environ 50 % pour la période 2014-2020 et a été déployé principalement au moyen des fonds ESI et du MIE. Il s'agissait de l'un des engagements pris dans le cadre du paquet «Mobilité urbaine» de 2013, qui mettait également en évidence la nécessité d'une coopération entre les différents niveaux de gouvernance (local, national et européen) afin de relever les défis en matière de transports locaux auxquels les villes sont confrontées.

Recommandation n° 1 – Publier des données sur la mobilité urbaine

a) La Commission accepte la recommandation.

b) La Commission accepte en partie la recommandation, étant donné qu'elle ne saurait préjuger de l'issue du processus législatif.

Recommandation n° 2 – Lier le financement aux plans de mobilité urbaine durable

a) La Commission accepte en partie la recommandation.

La Commission ne saurait préjuger de l'issue des négociations législatives en cours.

La réussite de cette approche dépend de la coopération des États membres au cours des discussions relatives aux accords de partenariat et aux programmes.

Les éléments à prendre en considération lors de la sélection de chaque opération sont décidés au niveau des programmes, sous la responsabilité des autorités de gestion, et doivent satisfaire aux exigences énoncées à l'article 67 de la proposition de règlement portant dispositions communes.

b) La Commission accepte en partie la recommandation, dans la mesure où elle est conforme au cadre juridique proposé et à l'entente provisoire partielle à laquelle sont parvenus les colégislateurs le 10 décembre 2019.

Toutefois, la Commission ne peut agir que dans la mesure où il existe une base juridique négociée et approuvée par les colégislateurs pour ses actions. Par conséquent, toute recommandation relative au lien entre les programmes proposés par les États membres et les recommandations par pays adoptées par le Conseil qui va au-delà du cadre juridique finalement adopté par les colégislateurs de l'Union doit en principe être émise à l'attention des États membres.

c) La Commission accepte la recommandation.

La Commission avait pris des premières mesures en ce sens dans l'appel à propositions de 2019 au titre du MIE pour les nœuds urbains. Elle est déterminée à poursuivre sur cette voie dans le cadre du MIE II.

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre II (Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion), présidée par M^{me} Iliana Ivanova, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M^{me} Iliana Ivanova, Membre de la Cour, assistée de: M. Mihail Stefanov, chef de cabinet; M. James Verity, attaché de cabinet; M. Niels-Erik Brokopp, manager principal; M. Enrico Grassi, chef de mission; M^{mes} Paloma Munoz Mula, Angelika Zych, Mariya Byalkova et M. Paolo Pesce, auditeurs.



De gauche à droite: Paloma Munoz Mula, Paolo Pesce, Angelika Zych, James Verity, Iliana Ivanova, Mihail Stefanov, Enrico Grassi, Niels-Erik Brokopp et Mariya Byalkova.

Calendrier

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête / Début de l'audit	24.10.2018
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	4.12.2019
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	5.2.2020
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	25.2.2020

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2020.

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est régie par la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Cela signifie que vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous avez apportées. Le réutilisateur a l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'acquiescer des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers. Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, vous pouvez être amené(e) à demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur:

Image 7: © QGIS, licence [CC BY-SA 3.0](#).

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne et aucune licence ne vous est accordée à leur égard.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

FR	PDF	ISBN 978-92-847-4330-8	doi:10.2865/03623	QJ-AB-20-003-FR-N
FR	HTML	ISBN 978-92-847-4367-4	doi:10.2865/250171	QJ-AB-20-003-FR-Q

La mobilité urbaine durable est à la fois un des défis majeurs auxquels sont confrontées les villes dans l'Union européenne et un sujet de préoccupation pour un grand nombre de citoyens. Le transport routier constitue l'une des principales causes de pollution atmosphérique ainsi que d'émissions de gaz à effet de serre dans les zones urbaines et le coût sociétal de la congestion routière avoisine 270 milliards d'euros par an.

En 2013, la Commission a publié un paquet «Mobilité urbaine» et a accru le financement dévolu au transport urbain propre – quelque 13 milliards d'euros pour la période 2014-2020 – dans le but de rendre ce dernier plus durable.

Les travaux d'audit réalisés à la Commission ainsi que dans huit villes d'Allemagne, d'Italie, de Pologne et d'Espagne ne nous ont permis de trouver aucun élément qui donne à penser que les villes revoient fondamentalement leur approche et ont fait apparaître l'absence de tendance nette à passer à des modes de transport plus durables.

Nous recommandons à la Commission, d'une part, de recueillir davantage de données sur la mobilité urbaine auprès des États membres et de les publier, et d'autre part, de subordonner l'accès au financement de l'UE à l'existence de plans de mobilité urbaine bien conçus.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors