

Avant-propos

Un transport efficace représente, de toute évidence, un aspect fondamental de la qualité de vie de tout un chacun. Cependant, alors que la demande pour les transports ne cesse de s'accroître et d'être satisfaite - essentiellement - par un usage accru de la voiture, les systèmes de transports sont soumis à des tensions plus importantes, avec pour résultat, davantage de pollution, d'accidents et d'embouteillages. Par conséquent, l'usage de la voiture au lieu d'élargir cette liberté de mouvement à laquelle nous tenons tant, contribue par un effet d'ironie à la perte de notre mobilité dans un grand nombre de nos milieux urbains. De plus, une partie importante de citoyens ne possède pas de voiture et est de ce fait confrontée à d'importantes difficultés d'ordre social et économique dès lors que le système de transports dépend essentiellement de la disponibilité des voitures particulières.

Bien évidemment, une meilleure planification de l'occupation du sol, contribue à un rééquilibrage du système des transports en assurant, par exemple, que les écoles et les commerces se trouvent à proximité des centres d'habitation. De même les progrès technologiques peuvent nous assister à travers la mise en place d'une tarification plus juste et plus efficace de l'usage du transport.

Ce qui doit être au coeur de toute politique et de toute législation à entreprendre en matière de transports est une mobilité des citoyens accessible, économique et sûre. Par conséquent, il est essentiel d'avoir une approche intégrée - et cette approche doit comporter une stratégie pour accroître l'utilisation du transport public de passagers. En rendant le transport public plus attrayant par l'amélioration de la qualité des services et de l'organisation, en le rendant également plus accessible aux personnes dont la mobilité est réduite, nous encouragerons un nombre important de citoyens à continuer à l'utiliser ou retourner à l'utiliser de manière plus régulière.

Ce document a pour objectif de promouvoir un tel progrès et d'accroître l'accès et le choix pour tous. Je souhaite favoriser des politiques en matière de systèmes de transport de passagers qui placent les besoins du citoyen au coeur même des décisions en matière de réglementation des transports. Par conséquent, ce document passe en revue les moyens pour y parvenir, ainsi qu'il donne des exemples où cela a été mis en place de manière concrète et efficace.

Voici devant vous un Livre Vert - un document de discussion - et je souhaiterais que les passagers de tout genre puissent y apporter leurs commentaires, leurs idées. C'est ainsi que nous pourrions garantir que la voix de l'expérience soit entendue à travers toute l'Union.

Neil Kinnock
Commissaire pour les transports

UN RÉSEAU POUR LES CITOYENS

Comment tirer parti du potentiel des transports
publics de passagers en Europe

Livre vert de la Commission européenne

RÉSUMÉ

PARTIE A : TENDANCES ET EXIGENCES POLITIQUES POSÉES AU TRANSPORT DE PASSAGERS

- I. Récents développements et défis actuels posés au transport des passagers en Europe
- II. Sur la voie d'un "Réseau pour les citoyens" intégré

PARTIE B : BONNES PRATIQUES DANS LA PLANIFICATION DU TRANSPORT DE PASSAGERS - DÉVELOPPEMENT DU "RÉSEAU POUR LES CITOYENS"

PARTIE C : LE RÔLE DE L'UNION EUROPÉENNE

- I. Diffusion du savoir-faire et définition des objectifs
- II. Adaptation des priorités de R&D aux besoins des utilisateurs
- III. Amélioration de l'efficacité des instruments communautaires
- IV. Modernisation du cadre réglementaire
- V. Amélioration des normes

Conclusions

- ANNEXE A : Options réglementaires de base pour la planification et l'exploitation de services de transports publics de passagers
- ANNEXE B : Guide des instruments de la politique communautaire des transports de passagers
- ANNEXE C : Taux de couverture des dépenses par les recettes des systèmes de transports publics urbains

RÉSUMÉ

Des systèmes efficaces de transport de passagers sont essentiels pour les économies européennes et la qualité de vie des citoyens européens. Il importe que les systèmes de transport soient conçus pour rencontrer les besoins des citoyens et qu'ils soient suffisamment souples pour suivre l'évolution de leurs exigences, y compris le développement de la demande de transports. À ce jour, celle-ci a largement été satisfaite par une intensification de l'utilisation des voitures particulières qui effectuent 75 % des trajets. La voiture présente de nombreux avantages ; elle est notamment synonyme d'indépendance et de flexibilité. Néanmoins, elle a aussi décuplé les embouteillages, la pollution et les accidents. Tous ces facteurs affectent les automobilistes et les autres usagers de la route.

Le développement technologique, y compris la possibilité d'introduire de nouveaux mécanismes de tarification, permettra de faire face aux embouteillages et aux demandes croissantes d'accès à un emploi, à des services, à des installations de loisirs et à des lieux de villégiature mais, pour ne pas compromettre davantage la qualité de notre vie et l'environnement, il convient de privilégier, dans le cadre d'une approche intégrée du problème, le développement de systèmes de transports publics de passagers. Cela vaut pour nous tous, et notamment pour les quelque 40 % de ménages européens qui ne possèdent pas de voiture particulière.

Ce livre vert esquisse comment rehausser l'attrait des possibilités d'utilisation des transports publics de passagers. En réalisant cet objectif, nous souhaitons réduire la dépendance envers la voiture et étendre le choix de transport des personnes sans voiture. Cela signifie que les transports publics de passagers doivent gagner en flexibilité et être mieux adaptés aux besoins de leurs utilisateurs. Les systèmes et véhicules de transports publics doivent notamment être conçus pour être accessibles aux 80 millions, voire plus, de citoyens européens qui, durant toute leur vie ou des parties de celle-ci, sont confrontés à une mobilité réduite.

Indubitablement, il est essentiel de placer les besoins des passagers au coeur des décisions locales, nationales et communautaires. L'objectif visé doit consister à réaliser des réseaux de systèmes cohérents de transports publics de passagers qui permettent à ces derniers de passer aisément du train à l'autobus, puis au tramway, d'une voiture ou d'un vélo à un moyen de transport public, qui relie le transport à longue distance et le transport local, qui permettent aux citoyens de réserver leur voiture pour les trajets où flexibilité et liberté de mouvement sont capitales. En outre, les transports publics doivent idéalement constituer un service ouvert à tous les citoyens que ce soit en terme d'accessibilité aux véhicules et à l'infrastructure, en terme de tarifs; et d'accessibilité en matière d'étendue et de fréquence des services. Telle est la voie à suivre pour mettre en oeuvre le **Réseau pour les citoyens**.

C'est la première fois que la Commission européenne publie un document de politique générale sur les transports publics de passagers. Il ne revendique pas l'étiquette de "plan directeur" : les décisions doivent être prises à un niveau proche des utilisateurs du service. La Commission reconnaît que la nature du transport de passagers implique que, pour la plupart, les mesures nécessaires pour l'établissement du réseau pour les citoyens doivent être et seront prises au niveau local, régional ou national. L'Union européenne s'attachera, d'une part, à fournir des informations et, d'autre part, à faciliter et promouvoir ces décisions. De plus, puisque la majorité des politiques communautaires existantes influencent les transports publics, les actions que nous menons dans ces domaines peuvent être améliorées et mieux ciblées.

Information et promotion des meilleures pratiques

Les exemples de meilleures pratiques - certes excellentes - en matière de transports de passagers sont légion dans l'Union européenne, mais ils ne sont pas toujours connus du grand public. La Commission s'efforcera d'améliorer les mécanismes existants, y compris les bases de données, en vue de promouvoir les meilleures pratiques. Ce livre vert suggère des critères pour des systèmes modernes et conviviaux de transports publics des passagers et appréhende le rôle de la fixation des objectifs en encourageant les exploitants d'entreprises de transports publics. La Commission envisage également de décerner un prix aux villes et agglomérations européennes dont les systèmes de transport garantissent des normes de qualité sévères. Les citoyens pourraient ainsi savoir si les systèmes de transport de leur ville ou agglomération satisfont à ces normes et, dans le cas contraire, exiger des améliorations.

Ce livre vert est purement consultatif et la Commission souhaite y intégrer les plus vastes connaissances techniques et expériences possibles. Dans le cadre du processus de consultation, nous organiserons en 1996 un "Forum sur le réseau pour les citoyens" afin de donner aux parties intéressées - y compris, bien entendu, les utilisateurs - une occasion d'examiner et d'évaluer la valeur ajoutée des mesures proposées.

La mise en oeuvre des politiques de l'Union européenne en faveur de la promotion du transport des passagers

La Commission a l'intention de reconcentrer ses activités **de recherche et de développement** sur les transports afin de mettre en évidence le travail d'amélioration des transports publics et d'encouragement d'un service porte à porte, ce qui imposera d'évaluer projet par projet, la promotion d'une approche intégrée et intermodale des transports.

La recherche implique souvent des initiatives locales et à petite échelle. La Commission examinera comment promouvoir des concepts novateurs de transport de passagers en renforçant le cadre de soutien et d'échange des informations sur les innovations.

Les **réseaux transeuropéens (RTE)**, qui englobent les transports, les télécommunications et l'énergie, ont été établis par le traité sur l'Union européenne afin de "permettre aux citoyens de l'Union de ... bénéficier pleinement des avantages découlant de la mise en place d'un espace sans frontières intérieures" et de "favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux" tout en tenant compte "de la nécessité de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de la Communauté".

Les lignes directrices du développement des RTE forment une nouvelle dimension en matière de planification. Elles créent, au sein de l'Union européenne et chez ses voisins, la base du développement d'un réseau européen des transports respectueux de l'environnement, à dimension sociale et adapté aux besoins spécifiques des transports.

Les RTE se concentrent clairement sur les liaisons à longue distance, mais celles-ci doivent aussi s'intégrer dans des systèmes de transport locaux. La Commission privilégiera les liaisons de RTE qui garantissent des interconnexions avec des systèmes locaux et encouragent les transports publics. La mise en oeuvre du plan d'action de la Commission en vue de la création d'une **société globale de l'information** soutiendra la poursuite du développement de services destinés aux usagers des transports, tels que les techniques d'information sur les trajets et de gestion de la circulation en vue de favoriser l'intégration efficace des transports individuels et publics de passagers.

Les politiques communautaires de **développement régional** contribuent déjà largement aux transports publics. Tout en favorisant le respect du cadre légal actuel et des critères d'éligibilité des instruments de cohésion, il convient d'insister sur le cofinancement communautaire de projets qui répondent aux objectifs d'emploi et de développement des politiques régionales et structurelles en privilégiant l'intégration et l'intermodalité.

Plusieurs options de **structuration des marchés** sont proposées aux États membres, y compris les systèmes planifiés, contrôlés et exploités par l'État et les systèmes supprimant tout contrôle et entièrement ouverts à la concurrence. Néanmoins, la Commission pense que le système de concession - où les services font l'objet d'une adjudication publique, même dans un cadre opérationnel défini - convient parfaitement à la mise en place d'un environnement qui incitera les exploitants à privilégier des normes plus sévères tout en préservant l'intégration des systèmes, particulièrement importante pour les transports urbains et régionaux. La Commission pense que la sous-traitance des concessions devrait reposer sur un appel d'offres public transparent au niveau européen et envisagera des moyens de promouvoir le système de concession.

Conclusions

La Commission européenne souhaite garantir que les besoins des citoyens sont au coeur des décisions relatives à l'offre de transports. Dans le cadre de cet effort, nous désirons susciter des discussions et des débats sur les meilleurs moyens de promouvoir les transports publics de passagers au sein de l'Union européenne. Toutes les parties intéressées - y compris les États membres, le Conseil, le Parlement européen, le Comité économique et social et le Comité des régions - sont invitées à communiquer leurs observations sur ce livre vert pour le 31 juillet 1996 à la:

Commission européenne
Direction générale des transports
"Livre vert sur le réseau pour les citoyens"
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruxelles
ou par e-mail: CITIZEN@dg7.cec.be

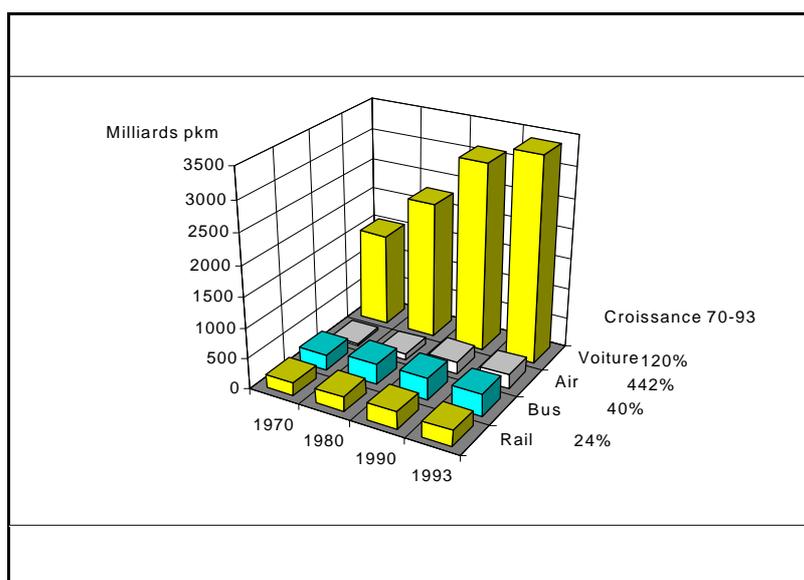
PARTIE A :TENDANCES ET EXIGENCES POLITIQUES POSÉES AU TRANSPORT DES PASSAGERS

CHAPITRE I :RÉCENTS DÉVELOPPEMENTS ET DÉFIS ACTUELS POSÉS AU TRANSPORT DES PASSAGERS EN EUROPE

Tendances récentes

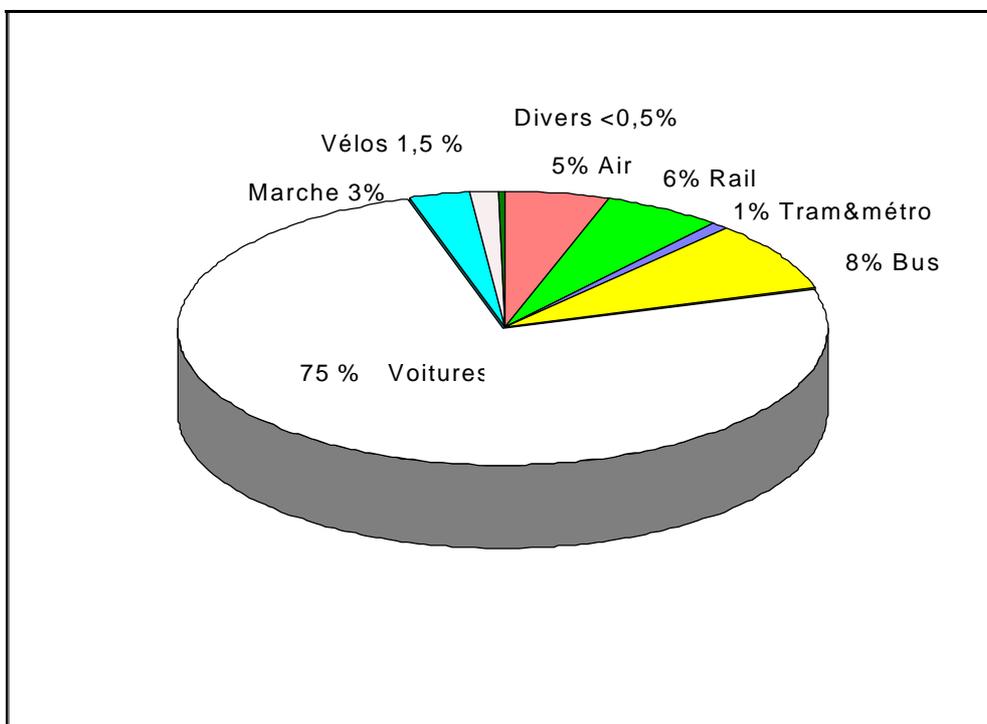
1. Le transport de passagers est une industrie d'avenir. De 1970 à 1993, il a connu, dans les 15 États membres de l'Union européenne, un taux de croissance annuel de 3,2 % face à une croissance moyenne du PIB (en termes réels) de 2,4 %. La distance moyenne parcourue quotidiennement par chaque citoyen européen est passée, au cours de cette même période, de 16,5 à 31,5 km. La croissance de la demande de transports a été en grande partie satisfaite par l'utilisation accrue de voitures particulières qui interviennent aujourd'hui pour 75 % dans les kilomètres parcourus. Sur le territoire de l'Union européenne, le nombre de propriétaires de voitures est passé de 232 à 435 pour 1 000 citoyens entre 1975 et 1995.

Graphique 1 :CROISSANCE DU TRANSPORT DES PASSAGERS PAR MODES



Source :Commission européenne (sur la base des statistiques de la CEMT et des statistiques nationales)

Graphique 2 : RÉPARTITION MODALE FONDÉE SUR LES PASSAGERS-KILOMÈTRES (UNION EUROPÉENNE DES 15, 1993)



Source : Commission européenne (sur la base des statistiques de la CEMT et des statistiques nationales)

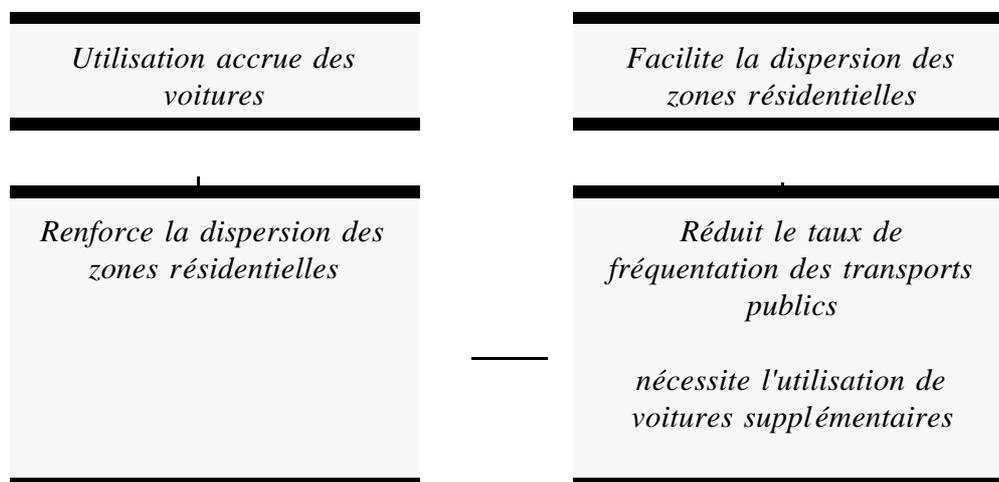
2. En moyenne, les transports interviennent pour 7 % dans le produit intérieur brut de l'Union européenne¹. L'industrie des transports et des équipements de transport emploie quelque 8,5 millions de personnes mais, en règle générale, toutes les activités commerciales dépendent des systèmes de transport pour les déplacements de leurs clients, salariés et fournisseurs.
3. La composante sociale de la mobilité personnelle est tout aussi importante. Les transports publics de passagers sont vitaux pour les personnes sans voiture particulière qui souhaitent accéder à un emploi, à des services (magasins et écoles), à des activités de loisirs, à des lieux de villégiature ainsi qu'à des contacts familiaux et sociaux. L'Europe compte quelque 100 millions de personnes âgées. Près de 80 millions de personnes souffrent de mobilité réduite dont environ 50 millions sont handicapées. Les personnes âgées - et d'autres personnes à mobilité réduite - dépendent essentiellement des transports publics. On estime que 50 % au moins des personnes âgées ne disposent pas de voitures particulières.

¹ Les transports dans les années 1990 - L'Europe en mouvement, Commission européenne, 1993

4. En outre, l'accès à la mobilité présente une importance vitale pour relier les personnes des régions rurales et périphériques aux centres d'activités économiques, sociales et culturelles. De surcroît, si l'Europe veut atteindre son objectif de cohésion sociale, chaque région doit avoir un accès aux grands marchés de l'Union européenne. Cela s'avère surtout important pour transformer les villes petites et moyennes en un réseau de centres régionaux qui devront assurer la disponibilité de services publics essentiels tels que l'éducation et la formation professionnelle².

Le besoin de se déplacer

5. Le lien entre les déséquilibres actuels du système de transport des passagers et la localisation des zones résidentielles et des lieux de travail est de plus en plus reconnu : leur séparation, provoquée par l'industrialisation et accélérée par l'accès croissant aux moyens de transport individuels (voitures particulières), a engendré une expansion tentaculaire et un développement notoire du besoin de se déplacer. Parallèlement, l'essaimage des zones résidentielles a compliqué la mise en oeuvre de moyens de transports publics efficaces pour remplacer valablement et efficacement les voitures particulières. Ces tendances ont été accentuées par les changements des structures familiales (réduction de la taille des ménages). La demande de transports s'auto-alimente, l'accès à la mobilité crée une nouvelle demande de mobilité qui, très souvent, ne peut être efficacement satisfaite qu'en recourant aux voitures particulières. La fonction historique des villes (centralisation d'activités en vue de réduire le besoin de se déplacer) fait place à une situation où la localisation des services de loisirs, des habitations, des magasins et des lieux de travail ne cesse d'accroître le besoin de voyager.



La demande de mobilité restera élevée en dépit des développements technologiques et des changements des schémas de travail (p. ex. le télétravail) qui réduiront les besoins de déplacement dans certains secteurs.

² Voir le rapport "Europe 2000+ : coopération pour l'aménagement du territoire européen", Commission européenne, 1994

Les embouteillages et les conséquences du transport routier sur l'environnement

6. En Europe, de plus en plus de personnes disposent d'une voiture. Cette situation reflète un gain de prospérité et accroît la liberté. Néanmoins, l'augmentation de la demande de mobilité et de la possession de voitures, combinée aux limites posées à la prolifération des infrastructures routières, a considérablement multiplié les embouteillages, notamment dans les zones urbaines et sur les grands itinéraires de transit. L'OCDE estime que, dans les grandes villes de ses États membres, la vitesse des véhicules a baissé de 10 % au cours des 20 dernières années³. Depuis 1971, les vitesses de transport ont chuté à moins de 18 km/h dans le centre de Londres. Des estimations indiquent que, dans certaines villes européennes, la vitesse moyenne de circulation aux heures de pointe est inférieure à celle de l'époque du transport attelé.
7. Plusieurs études ont tenté de calculer le coût des embouteillages. Une récente étude de l'OCDE a conclu que ces coûts s'élevaient à 2 % du PIB⁴, soit quelque 120 milliards d'euros pour l'Union européenne ou quatre fois plus que les ressources consacrées aux transports publics des passagers dans toute l'Union européenne.
8. Les conséquences écologiques de la circulation routière en général sont particulièrement lourdes. On a estimé que les transports sont, en matière d'émissions, responsables de 62 % du monoxyde de carbone (CO), 50 % des oxydes d'azote (NO_x), 33 % des hydrocarbures et 17 % des émissions de dioxyde de carbone (CO₂).⁵ Cette situation a suscité des inquiétudes sur la pollution atmosphérique locale et mondiale. Des calculs révèlent aussi que 20 % des citoyens européens endurent des niveaux de bruit inacceptables de la circulation routière.
9. Bien souvent, la meilleure solution ne consiste pas à accroître la capacité routière pour réduire la pollution et les embouteillages. Le coût de construction des routes (et des aires de stationnement) dans les zones à forte densité de population ne cesse d'augmenter. Des études révèlent qu'une amélioration et une extension des infrastructures accroissent globalement le nombre de trajets, car les usagers de la route utilisent les installations neuves ou améliorées. Les incidences de ces trajets supplémentaires et de la construction des infrastructures routières sur l'environnement peuvent souvent l'emporter sur les avantages acquis en matière de fluidité du trafic.

³ Voir "Urban Travel and sustainable development (Transport urbain et développement durable)", OCDE-CEMT, Paris, 1995

⁴ *Idem*

⁵ Source : Corinair, 1990

Transports publics des passagers : l'avenir

10. Une autre solution consiste à renforcer les services de transports publics des passagers⁶ : les embouteillages reposent habituellement sur des schémas de circulation qui, comparativement, rejoignent parfaitement les avantages procurés par les transports collectifs, car ils sont le fruit de demandes spatio-temporelles collectives. Dans ces conditions, les transports publics se révèlent particulièrement efficaces en termes de ressources requises. (À un coefficient de remplissage de 50 % seulement, la consommation d'énergie par voyageur-kilomètre des autobus et des services ferroviaires régionaux est cinq fois inférieure environ à celle des voitures particulières.) En outre, le progrès technologique a permis d'améliorer les performances des transports publics en termes de fiabilité, d'accessibilité, de confort, de sécurité et de flexibilité.
11. Les transports publics de passagers sont également plus durables en termes d'environnement. Les données disponibles sur la pollution atmosphérique montrent que les émissions des principaux polluants de l'air urbain par voyageur-kilomètre sont quatre à huit fois moins élevées pour les transports publics et que ces derniers consomment cinq fois moins d'énergie par voyageur que les voitures tout en étant moins bruyants et moins polluants. En termes d'occupation du sol, les transports publics affirment de nouveau leur supériorité. À titre d'exemple, les autobus requièrent, par voyageur, 5 % seulement de l'espace utilisé pour les voitures. Des études révèlent que les transports publics - notamment les transports ferroviaires - sont en outre plus sûrs pour les passagers.
12. Néanmoins, les transports publics des passagers doivent relever d'énormes défis : essaimage des zones résidentielles, équipements obsolètes, personnel moins nombreux et augmentation de la délinquance urbaine qui réduit la sécurité personnelle des passagers ; tous ces facteurs concourent à dissuader les utilisateurs des transports publics. En Europe, la plupart des systèmes de transports publics de surface dépendent, pour leur exploitation, largement de subventions de l'État⁷ et ne sont pas en mesure de générer les ressources financières nécessaires à la modernisation des systèmes sans recourir à un financement externe. Les pressions actuellement exercées sur les finances publiques compliquent également le financement des améliorations.

⁶ Dans le présent document, il faut entendre par "services de transports publics" les services proposés au public, quel que soit le statut ou le titre de propriétaire de l'exploitant

⁷ Voir l'annexe C pour le tableau relatif aux taux de couverture des dépenses par les recettes des systèmes de transports publics urbains

CHAPITRE II : SUR LA VOIE D'UN "RÉSEAU POUR LES CITOYENS" INTÉGRÉ

13. Les défis posés par les développements de ces dernières décennies montrent l'objectif clé de l'élaboration des politiques européennes en matière de transport des passagers : comment faire face le plus efficacement possible à la demande croissante de transports pour mieux rencontrer les objectifs économiques, sociaux et environnementaux. À cette fin, il convient de consentir des efforts en vue d'améliorer l'efficacité des modes existants - y compris des mécanismes de tarification adéquats -, de favoriser leur intégration et d'encourager, par comparaison, l'exploitation de leurs avantages respectifs. La majorité de ce travail est et sera poursuivie au niveau national et/ou régional et local. Plusieurs facteurs communs émergent et indiquent certaines des options qui pourraient être retenues par les pouvoirs publics compétents en vue d'améliorer les systèmes de transports publics des passagers.
14. L'accès aux systèmes de transport des passagers est vital. L'amélioration de l'accessibilité des systèmes couvre de nombreux domaines, notamment la conception du matériel roulant et des gares (intermodales), la liaison des zones résidentielles aux activités centrales génératrices de déplacements (lieux de travail, centres commerciaux, activités de loisirs), la desserte des zones rurales et périphériques et la satisfaction des besoins des personnes à mobilité réduite. Pour les personnes qui ne possèdent pas de voitures particulières, un "réseau pour les citoyens" doit aussi permettre d'effectuer un déplacement porte à porte sans dépendre d'une voiture particulière.
15. En plus d'être accessibles, les systèmes de transport des passagers doivent être financièrement abordables, sûrs (tant en termes de sécurité personnelle que d'accidents) et fiables. En outre, des exigences de qualité telles que la fréquence, la propreté et le confort sont des conditions préalables importantes pour améliorer l'attrait des transports publics. Un personnel qualifié et motivé constitue un autre atout pour satisfaire des critères de qualité essentiels.

**LISTE DE CONTROLE DE LA QUALITE DU
"RESEAU POUR LES CITOYENS**

-	Accessibilité du système: -	- besoins des personnes à mobilité réduite - conception physique du matériel roulant - conception des gares, y compris l'intermodalité - liaison entre les zones génératrices de déplacements et les transports publics - liaison des régions rurales et périphériques
-	Prix abordable:	- niveaux de tarification - services sociaux nécessaires (tarifs de concession)
-	Sûreté / sécurité:	- normes de sécurité - qualité de l'éclairage - qualification du personnel - personnel en service / système de surveillance
-	Commodité du déplacement:-	temps de parcours - fiabilité - fréquence - propreté - confort - information - billetterie intégrée - flexibilité
-	Incidences sur l'environnement :	- émissions - bruit - infrastructures

16. S'ils entendent réellement remplacer et compléter efficacement les voitures particulières, les systèmes de transports publics des passagers doivent répondre à ces exigences de qualité. Toutefois, des améliorations "isolées" de la qualité ont une influence limitée sur les transports publics si ceux-ci ne sont pas totalement intégrés. Voici les principaux domaines pertinents pour l'intégration des systèmes:

Intégration des moyens de transports individuels et publics

17. Il est essentiel d'intégrer efficacement les modes individuels (y compris la marche et le vélo) et les transports publics. Il convient notamment de construire des infrastructures de transport d'interconnexion (p. ex. terminaux multimodaux, parcs d'échange) et de mettre en oeuvre un système approprié d'information et de gestion de la circulation (incorporant la télématique des transports) qui permet de reconsidérer, avant et pendant le trajet, les choix opérés en matière de déplacements.

Intégration des transports publics des passagers

18. Il importe de mieux coordonner des sous-systèmes tels que l'autobus, le tramway, le métro et le train pour tirer parti du potentiel des transports publics. Cela vaut à la fois pour les améliorations matérielles (terminaux, usage multiple des voies de chemin de fer) et logicielles (billetterie combinée, systèmes d'information, systèmes de tarification).
19. Pour optimiser chaque mode de transport individuel, la planification des transports doit être intégrée dans tous les modes afin que, par exemple, un voyageur puisse acheter un billet couvrant l'intégralité du trajet - même s'il doit par exemple emprunter le tramway et l'autobus. La planification des transports doit inclure l'utilisation de techniques intermodales (p. ex. terminaux favorisant les changements de modes de transport, billets valables pour différents modes), la mise en oeuvre et l'utilisation de mesures accordant la priorité aux transports publics - tels que des couloirs de circulation distincts réservés aux autobus - et un éventail de mesures destinées, d'une part, à encourager l'utilisation des transports publics (mesures incitatives) et, d'autre part, à réduire, le cas échéant, le recours aux voitures particulières (mesures dissuasives).

20. Dans l'ensemble, les mesures dissuasives peuvent être subdivisées, d'une part, en instruments financiers applicables soit sur un plan général (p. ex. augmentation des taxes sur les carburants), soit aux goulots d'étranglement des systèmes (p. ex. péages d'accès au centre-ville, augmentation des taxes de stationnement) et, d'autre part, en contraintes techniques et réglementaires (interdiction d'utiliser les voitures dans certaines zones, suppression des aires de stationnement). Le présent document se concentre essentiellement sur les mesures incitatives qui améliorent les transports publics. Néanmoins, ces seules mesures ne suffisent pas pour influencer un changement des structures de transport. Une combinaison de mesures incitatives et dissuasives devrait viser à élargir le choix réel et à améliorer l'accès à la mobilité. La combinaison idéale variera d'une situation à l'autre, mais devra satisfaire à plusieurs exigences fondamentales :

CRITERES PERMETTANT DE DETERMINER LE DOSAGE IDEAL DE MESURES "INCITATIVES" ET "DISSUASIVES"	
-	niveau d'embouteillage (temps de trajet)
-	influence des améliorations de qualité sur les systèmes de transports publics
-	impact des mesures accordant la priorité aux transports publics
-	flexibilité liée à la maîtrise des variations de la circulation
-	obtention de la masse critique pour la fourniture efficace de services de transports publics
-	besoins de l'industrie et du commerce
-	caractéristiques de la ville locale et de la planification de l'occupation du sol

21. Les mesures dissuasives sont étroitement liées au débat sur une tarification plus efficace et équitable des transports (c'est-à-dire une internalisation des coûts externes). Par exemple, demander aux usagers des transports d'assumer une plus grande partie des coûts réels (y compris les coûts de la pollution, des accidents et des infrastructures) de leurs trajets les dissuadera probablement de recourir aux voitures particulières dans les zones urbaines congestionnées. Ce point est vital pour désencombrer nos villes et réduire la pollution et les accidents. Certains États membres ont déjà entrepris un travail considérable dans ce domaine. Pour faire avancer le débat, la Commission rédigera un livre vert "Vers une tarification équitable et efficace" consacré aux options politiques en matière d'internalisation des coûts externes. Il importe d'enregistrer des progrès dans ce domaine si les décideurs politiques veulent disposer des outils nécessaires pour équilibrer les systèmes de transport.

Intégration avec d'autres domaines politiques

22. L'efficacité de la planification du transport des passagers dépend de l'excellence de sa coordination avec d'autres domaines politiques. Un système approprié de tarification et la coordination avec la planification de l'occupation du sol et les technologies de l'information et des communications constituent des outils particulièrement importants.
23. La politique menée par les pouvoirs publics doit tenir compte des rapports entre le coût des transports, les besoins et coûts infrastructurels, les décisions de planification, les coûts sociaux et les avantages accrus de l'offre de transports publics. Il convient de poursuivre l'évaluation des avantages globaux des améliorations des transports publics pour la société. Une étude menée au Royaume-Uni a estimé que, dans les secteurs des soins de santé et des services sociaux, une utilisation accrue des transports publics par les personnes à mobilité réduite⁸ pourrait, en termes annuels, représenter une économie de 200 à 900 millions d'écus.
24. La mise en oeuvre de règles d'occupation du sol visant à faciliter l'accès au travail et à d'autres services permet d'améliorer les systèmes de transports des passagers et de réduire le besoin de mobilité. La concentration du développement résidentiel le long des couloirs de transport public, la création d'une forte densité d'activités génératrices de déplacements dans des zones centrales bien desservies par les transports publics et l'élaboration de lignes directrices visant à garantir l'accessibilité des nouveaux développements aux transports publics devraient aider à promouvoir l'utilisation des transports publics sans devoir nécessairement influencer le choix d'un mode particulier plutôt que d'autres. Les développements en faveur de la société de l'information se répercuteront sur les besoins de déplacement et la structure de la demande de mobilité.

La subsidiarité : sa signification pour le "réseau pour les citoyens"

25. La Commission reconnaît que l'application de solutions intégrées aux problèmes de transport des passagers incombe principalement aux pouvoirs publics nationaux, locaux (municipaux) et régionaux. Toutefois, une action communautaire peut faciliter, dans certaines régions, la réalisation d'améliorations du système de transport public de passagers. Par exemple, la mise en oeuvre de réseaux transeuropéens efficaces dépend en partie, dans les villes et agglomérations européennes, de l'excellence des points d'arrivée et des liaisons qui, néanmoins, sont souvent les plus touchées par les embouteillages. Ces derniers ainsi que leurs effets réduisent la qualité de la vie et compromettent le potentiel de création d'emplois et d'amélioration de la compétitivité. Le partage des informations et la diffusion du savoir-faire en matière de meilleures pratiques et de technologies de pointe en Europe devraient considérablement faciliter la planification et la mise en oeuvre des politiques des transports à tous les niveaux.

⁸ *Cross-sector Benefits of Accessible Public Transport (avantages transsectoriels de transports publics accessibles), Fowkes, Oxley et Heiser, Cranfield, 1994*

26. Au niveau de l'Union européenne, des instruments politiques tels que les programmes de R&D, les politiques régionales, les programmes d'harmonisation technique et de réseaux transeuropéens peuvent contribuer à améliorer les systèmes de transports publics des passagers en Europe, ce qu'ils ont déjà entrepris dans certaines régions. L'intégration de la contribution des transports publics de passagers aux politiques économiques, sociales et environnementales orientera plus clairement la mise en oeuvre des instruments communautaires appropriés. La définition d'une politique communautaire cohérente en matière de systèmes de transports publics des passagers orientera clairement la mise en oeuvre des différents instruments communautaires.
27. Enfin, le cadre réglementaire des transports et les mesures connexes déjà inscrites dans la législation communautaire, telles que les règles sur l'accès au marché, les services publics et les aides d'État, sont extrêmement importants pour l'efficacité des politiques nationales et régionales/locales des transports et pour les décisions des entreprises de transport et des investisseurs. Le cadre actuel doit être revu pour identifier des options qui amélioreront son impact sur la qualité et l'attrait des services de transports publics en Europe.
28. Un cadre communautaire combinant toutes ces mesures garantira le meilleur effet global des milliers de décisions privées et publiques requises pour développer des systèmes de transports publics des passagers, ce qui permettrait non seulement de répondre aux exigences de subsidiarité préconisées par le traité, mais aussi de soutenir la mise en oeuvre de ce principe au niveau national.

PARTIE B : BONNES PRATIQUES DANS LA PLANIFICATION DU TRANSPORT DE PASSAGERS - DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU POUR LES CITOYENS

29. Le transport des passagers au sens le plus large implique de nombreux moyens de transport ou "modes". Le principe d'un réseau pour les citoyens consiste à intégrer ces différents modes pour donner, dans la mesure du possible, le choix au voyageur potentiel. Le chapitre précédent a défini une liste de contrôle de la qualité des systèmes de transports publics des passagers. La présente partie approfondit ces critères de qualité. Elle commence par examiner succinctement l'interaction d'autres formes de transport avec les transports publics des passagers ainsi que l'amélioration possible de l'intégration en vue de promouvoir leur utilisation. Elle analyse ensuite les autres critères de qualité à l'aide d'exemples de meilleures pratiques puisés à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne afin d'illustrer les résultats déjà obtenus. Les initiatives reprises ci-dessous ont été mises en oeuvre au niveau national ou régional, parfois avec le soutien de la Communauté.

La marche

30. L'utilisation des transports publics (et d'autres modes de transport) impose généralement un certain temps de marche, tant au début et à la fin du trajet que lors des changements de modes ou de véhicules. La planification doit veiller à minimiser ce temps de marche "en termes de trajet" et à améliorer la convivialité et la sécurité des environnements tels que les stations de métro). Pour les trajets les plus courts (jusqu'à 3 km), la marche constitue, en général, une solution viable. La mauvaise gestion de la circulation, les embouteillages et la pollution dissuadent les gens de marcher dans un environnement urbain alors que, dans les zones rurales, il peut être dangereux de marcher, vu le manque de trottoirs appropriés, le long de routes très fréquentées. La peur du crime ou de l'agression joue aussi un rôle. La séparation claire de la circulation et des piétons ainsi que la tendance générale à la piétonnisation des villes et agglomérations constituent des évolutions positives. Citons également l'amélioration de l'éclairage et de la conception des zones résidentielles en vue d'éviter les espaces clos.

Le vélo

31. Les mesures qui facilitent l'intégration des vélos dans les transports publics sont particulièrement importantes, car elles étendent considérablement les distances parcourables. Pour de courts déplacements (p. ex. moins de 8 km), le vélo peut remplacer la voiture. Il est compact et relativement rapide (vitesses moyennes en ville de 15 à 25 km/h⁹). Le remplacement des trajets en ville effectués en voiture par des déplacements à vélo présenterait d'énormes avantages pour l'environnement. L'Organisation cycliste européenne a élaboré un plan de promotion du vélo dans les zones urbaines qui se concentre sur l'amélioration des infrastructures et espaces routiers partagés proposés aux cyclistes. Aux Pays-Bas, des parcs à vélos sont installés dans 80 gares de chemin de fer. Ils sont exploités par les chemins de fer néerlandais et proposent un stationnement gardé ainsi que des services de location, de réparation et de vente de vélos.¹⁰

Les deux-roues à moteur

32. Le terme "deux-roues à moteur" ou DRM englobe les vélomoteurs, les cyclomoteurs et les motocyclettes. Les ventes de DRM augmentent dans toute l'Union européenne et ils ont tendance à devenir un véhicule de loisirs et - de plus en plus - un mode de navette. Le principal avantage des DRM réside, dans les zones urbaines, dans leur utilisation relativement efficace de l'espace occupé et leur consommation de carburant plutôt réduite. Un rapport élaboré en 1992 par le groupe de la Commission "Émissions des véhicules à moteur" a calculé qu'un DRM pouvait effectuer un trajet urbain en 16 - 46 % de moins de temps qu'une voiture tout en consommant de 55 à 81 % de carburant en moins¹¹. Des organisations telles que la Fédération européenne motocycliste (FEM) et la Fédération internationale motocycliste (FIM) ont préconisé plusieurs mesures politiques en vue de faciliter l'intégration des DRM dans la chaîne de transport urbain, notamment le stationnement sûr dans des parcs d'échange, la séparation du trafic et la possibilité d'emprunter les couloirs réservés aux autobus.

⁹ "Cyklisthastigheder", Jensen, Copenhague, 1988

¹⁰ Source : "Bikes and Trains (vélos et trains)", un projet de recherche mené par l'Organisation cycliste européenne et financé par la Commission européenne

¹¹ Cité dans un document de politique générale de la Fédération européenne motocycliste relatif aux mesures de promotion des DRM, Bruxelles, juillet 1995

Le taxi

33. Certains États membres considèrent que les taxis font partie intégrante des systèmes de transports publics. En tout état de cause, ils constituent un important mode de transport pour des groupes tels que les personnes ne possédant pas de voiture, les personnes âgées et les personnes à mobilité réduite¹² ; dans certains cas, ils représentent le moyen de transport le plus rentable. Malgré leur importance, les taxis ont tendance à être sous-exploités¹³. Raisons possibles : les tarifs (bien qu'un taxi collectif puisse coûter moins cher que les transports publics), la qualité et l'accessibilité des équipements vu la rareté des taxis spéciaux comme les taxis entièrement accessibles en Espagne et en Suède et les "Black Cabs" britanniques.

Des mesures ont été prises pour améliorer l'intégration des taxis dans la chaîne de transport. Une approche novatrice est la formule "Train-Taxi-Billet" appliquée au Pays-Bas qui, pour un supplément forfaitaire de 5 florins, permet au voyageur d'emprunter un taxi qui l'attend pour la dernière partie de son trajet.

La voiture particulière

34. Les mesures en faveur d'une utilisation plus efficace des voitures ont tendance à se concentrer sur deux domaines : d'une part, l'amélioration des flux de circulation en général et, d'autre part, l'augmentation du taux de remplissage des véhicules, notamment par le covoiturage et l'auto-partage. Les actions visant à aider l'automobiliste à mieux faire face aux embouteillages se concentrent sur l'élaboration de technologies télématiques des transports dans le cadre d'un plus vaste environnement intégré des transports routiers (IRTE). Parmi les mesures visant à accroître les taux de remplissage des véhicules, citons également des systèmes privilégiant les véhicules qui transportent au moins trois personnes. Un système mis en oeuvre aux États-Unis et expérimenté à Madrid consiste à réserver certaines voies de circulation aux véhicules à fort taux de remplissage. Ces systèmes imposent un sens élevé du respect et l'application des règles. Certains États membres ont commencé à mettre en oeuvre des systèmes qui recourent aux voitures particulières pour compléter les transports publics et transporter notamment les personnes âgées. D'autres initiatives veulent encourager le "covoiturage" (c'est-à-dire le partage d'une voiture par plusieurs personnes qui se rendent au même endroit) qui rendra aussi plus efficace l'utilisation des voitures particulières.

¹² *Improving Public Transport Attractiveness (amélioration de l'attrait des transports publics), Commission européenne, DG XVII, avril 1995*

¹³ *Taxis, the neglected mode in public transport planning (les taxis, un mode trop ignoré dans la planification des transports publics), Beuret, PTRC, 1994*

GESTION ÉLECTRONIQUE INTÉGRÉE DE LA CIRCULATION (Munich)

Depuis 1991, Munich et les municipalités environnantes introduisent progressivement un système coopératif de gestion de la circulation essentiellement fondé sur l'électronique. Ses principaux éléments sont :

- l'installation, aux gares et aux points de correspondance, d'écrans d'information recommandant aux passagers la meilleure solution à adopter pour rejoindre leur destination ;
- l'intégration d'autres possibilités de transport public dans les informations sur la circulation communiquées aux chauffeurs ;
- l'adaptation dynamique des informations aux passagers en fonction de flux de circulation donnés ;
- la construction de parcs d'échange de grande capacité.

Le système est complété par des mesures visant à réduire sensiblement l'utilisation des voitures dans le centre-ville ("zone bleue"). Un système de billetterie novateur et attrayant (billets professionnels), partiellement cofinancé par les employeurs (Siemens, BMW), a facilité l'utilisation des moyens de transport public.

L'Union européenne soutient un échange d'informations sur les expériences acquises qui a été instauré avec d'autres villes (Amsterdam, Lyon, Londres et Dublin).

Transports publics des passagers

35. Dans toute l'Union européenne et dans le reste du monde, de nombreux efforts sont consentis pour promouvoir les transports publics et permettre d'exploiter leur potentiel. Les améliorations portent sur les domaines essentiels suivants : véhicules et matériel roulant, intégration des systèmes, fourniture d'informations, qualité des services, commodité accrue, planification de la priorité des transports publics et planification de l'occupation du sol dans le cadre d'une approche politique intégrée. Cette liste n'est pas exhaustive et ne présente pas tous les exemples de bonnes pratiques novatrices actuellement mises en oeuvre.

36. L'utilisation d'équipements inadaptés est souvent à l'origine du mécontentement des passagers : véhicules ou matériel roulant difficilement accessibles, trop vieux, trop bondés ou trop sales. Des infrastructures, telles que des abris et des tourniquets, sont peut-être inappropriées. Le manque d'accessibilité pose un problème à de nombreux passagers et pas uniquement aux personnes handicapées. Les personnes âgées, les femmes enceintes, les passagers avec un landau, des enfants en bas âge ou des usagers transportant des colis volumineux peuvent rencontrer des problèmes dans les transports publics. Néanmoins, des investissements sont actuellement consacrés aux véhicules et au matériel roulant dans toute l'Europe. De plus, une nouvelle génération de midibus (bus à petit gabarit), de minibus et d'autobus urbains est actuellement développée pour desservir les zones précédemment inaccessibles ou les nouvelles zones piétonnes.
37. Le secteur du métro léger a connu une certaine forme de renaissance, à l'instigation de Grenoble : les villes et agglomérations introduisent ou réintroduisent des tramways ultramodernes très accessibles.
38. Parallèlement aux normes applicables aux véhicules, des approches novatrices ont vu le jour afin de mieux exploiter les systèmes existants (voies réservées aux autobus guidés et tramways capables d'emprunter les voies ferrées).

Les autobus guidés sont des autobus traditionnels adaptés à la circulation sur une voie spéciale. Ils peuvent être exploités comme des autobus standard sur des routes normales. Par rapport aux couloirs réservés aux autobus, ils ne requièrent qu'une emprise routière de 2,6 m (contre 3,5 m pour les autobus traditionnels) et il est possible d'empêcher concrètement les autres usagers de la route d'emprunter les voies réservées aux autobus.

Intégration des systèmes

39. Les utilisateurs potentiels des transports collectifs peuvent être découragés si un trajet imposant plusieurs changements de modes ou au sein d'un même mode (p. ex. autobus-tramway ou autobus-autobus) s'accompagne aussi soit de longs temps d'attente parce que les horaires ne sont pas synchronisés, soit de l'achat de billets supplémentaires parce que les systèmes de tarification n'ont pas été intégrés. Des projets menés en Norvège¹⁴ et une étude réalisée en Suède¹⁵ montrent que le temps d'attente à l'extérieur du véhicule est perçu jusqu'à 3 fois plus négativement que le temps d'attente dans le véhicule.

¹⁴ *Plan expérimental norvégien en matière de transports publics, Oslo, 1993*

¹⁵ *Algers and Wildert - 1987 - dans "Facteurs influençant le choix du mode de transport" - Rotterdam Transport - septembre 1991*

40. L'intégration des systèmes vise à regrouper tous les modes de transports publics de passagers dans un seul environnement commun d'exploitation. Le principe est le suivant : les différents modes de transport (tramway, train de banlieue, métro, autobus) sont exploités dans un seul réseau. Les trois principaux éléments d'un système intégré sont des horaires coordonnés, une billetterie unique et des terminaux multimodaux.

Horaires

41. Il est vital de coordonner les horaires. Il convient de réduire dans toute la mesure du possible les changements de mode mais, lorsqu'ils sont inévitables, le temps d'attente du véhicule suivant doit être minimisé. Nous connaissons trop bien le scénario : un mode de transport quitte son arrêt au moment où un autre, transportant les passagers recherchant une correspondance, y arrive.

La ville de Graz (Autriche) a mis en oeuvre un moyen simple et efficace pour résoudre ce problème : un signal annonce à un autobus en attente qu'un tramway arrivera à l'arrêt dans les minutes qui suivent ; l'autobus peut alors retarder légèrement son départ.

42. La gestion du système par une seule organisation simplifie la coordination. Bien entendu, elle peut aussi être confiée à plusieurs exploitants d'entreprises de transport, même s'ils sont établis dans des pays différents.

Deux exploitants établis de chaque côté de la frontière franco-suisse (à Annemasse et à Genève) ont conclu un accord harmonisant les heures d'arrivée et de départ de services de correspondance.

Billets

43. Les systèmes de tarification sont souvent complexes et les méthodes de paiement trop restrictives. Par exemple, les billets doivent être achetés à l'avance, ils ne sont pas disponibles à bord du véhicule ou il faut payer le montant exact du billet. L'intégration et l'harmonisation du système de billetterie facilitent les déplacements des passagers, car ils peuvent acheter, au départ, un billet valable pour tout le trajet. L'introduction de ces systèmes s'est aussi accompagnée de hausses du taux de fréquentation des transports publics.

La "Nationale Strippen Kaart" néerlandais est valable dans tout le pays. Des cartes de 2, 3, 15 et 45 zones sont disponibles. La carte est débitée en fonction du nombre de zones parcourues.

<p>Carte orange introduite à Paris en 1975 et couvrant tous les modes. Augmentation du taux de fréquentation des autobus : 36 %.</p>	<p>Travelcard introduite à Londres en 1982, valable dans le métro, les autobus et les trains ; augmentation de 16 % de l'utilisation des transports publics alors qu'une baisse est constatée partout ailleurs.</p>
--	---

Exemple de carte couvrant une région : la "carte à vocation régionale" de Fribourg (Allemagne) qui permet aux passagers d'emprunter les véhicules de 14 entreprises différentes dans toute la région. Le week-end, deux adultes et quatre enfants maximum peuvent voyager avec une seule carte.

Les cartes les plus simples contiennent une valeur forfaitaire ou un nombre de trajets qui diminue au fur et à mesure de l'utilisation de la carte. Les "cartes à mémoire, dites intelligentes", plus complexes, sont équipées de mémoires capables de déterminer le tarif en fonction, par exemple, de la distance parcourue ou de l'heure. En plus d'une répartition précise des recettes entre les différents exploitants, la billetterie avancée est un précieux outil de gestion qui fournit des informations précises sur l'utilisation du système et sur les réactions à adopter pour répondre aux besoins des passagers. Elle peut par exemple indiquer à l'exploitant si un service particulier - ou une partie de service - est fortement utilisé à un moment précis de la journée ou un jour particulier ; des services supplémentaires peuvent ainsi être prévus pour couvrir cette période.

CARTE DE PAIEMENT MULTISERVICES : DUBLIN

Dans le cadre du projet télématique GAUDI (acronyme de Generalised and Advanced Urban Debiting Innovations) financé par l'Union européenne, Dublin expérimente actuellement une carte de paiement multiservices qui peut servir à payer les transports publics, les taxes de stationnement, les appels téléphoniques, les trajets en transports publics et les temps de stationnement de voitures dans des parcs de stationnement. Selon le service utilisé, la carte débite automatiquement le nombre d'unités correspondant.

44. Exemple de tarification intégrée : le système mis en oeuvre dans la Rhein-Main Verkehrsbund. Créée en mai 1995, elle a regroupé, en une seule zone d'exploitation à système de billetterie et structure tarifaire uniques, 115 exploitants et 150 structures tarifaires qui concernent 4,9 millions de personnes dans une région de 14 000 kilomètres carrés. Lorsque les billets couvrent plus d'un exploitant, il est difficile de connaître les services utilisés et de répartir les recettes. Pour faciliter le partage des recettes, de plus en plus d'exploitants optent pour un "système avancé de billetterie" faisant largement appel à la microélectronique.

Terminaux multimodaux

45. La création d'un réseau pour les citoyens efficace dépend essentiellement de l'intégration des modes de transport - les systèmes de transports publics, mais aussi les piétons et les véhicules particuliers (voitures, deux-roues à moteur et vélos). Les terminaux multimodaux - ou points de correspondance - autorisent une correspondance rapide et aisée entre ces différents modes. La forme la plus simple du terminal multimodal est le parc d'échange qui autorise une correspondance entre la voiture particulière et les transports publics. Idéalement, ces installations doivent offrir un stationnement sûr et couvert des vélos pour permettre aux cyclistes de profiter pleinement des transports publics. Un terminal multimodal plus complet est actuellement en construction à Paris "La Défense" : il intégrera les autobus urbains, suburbains et régionaux, le métro et le RER (Réseau Express Régional), les trains de banlieue, les voitures particulières, les taxis, les autocars de tourisme et le TGV (train à grande vitesse). Le principe reste identique dans les deux cas : proposer un environnement accessible de qualité autorisant un passage aisé et rapide entre les modes de transport.

Informations

46. Pour que des systèmes et services de transport soient efficaces, il est essentiel d'informer les futurs passagers sur les choix de transport disponibles et, dès qu'ils utilisent le système, de continuer à les renseigner sur l'évolution de leur trajet et sur les choix et changements qu'ils peuvent être amenés à opérer. Les informations en temps réel sur les heures d'arrivée et de départ sont très fréquentes dans les aéroports et de récents développements technologiques, notamment dans le domaine de la télématique et des télécommunications (la société de l'information), permettent d'améliorer sensiblement la fourniture d'informations ponctuelles et conviviales aux utilisateurs des transports urbains. Par exemple, certains systèmes peuvent prévoir l'heure d'arrivée des tramways et des autobus et l'afficher aux arrêts ou indiquer aux automobilistes les emplacements de stationnement libres à un point de correspondance.

47. Dans la plupart des États membres, des systèmes fournissent déjà des informations en temps réel sur les transports publics par télétexte, minitel et radio locale, voire par l'entremise de terminaux informatiques conviviaux installés aux points de correspondance. Néanmoins, la fourniture des informations ne doit pas toujours être à la pointe de la technologie. La simple mention de l'arrêt d'autobus permet à l'utilisateur peu familier du système de s'orienter correctement. Cette mesure peut être combinée à des informations de bord comme sur l'itinéraire d'autobus 100 à Berlin, où des informations sur la destination finale et l'arrêt suivant sont automatiquement affichées dans le véhicule. Les systèmes d'assistance à l'exploitation (p. ex. à Barcelone) autorisent une communication permanente entre les véhicules, les utilisateurs et le centre de contrôle. Les contrôleurs peuvent dès lors tenir compte des retards imprévus et informer, d'une part, les passagers du véhicule par des systèmes d'annonces sonores et, d'autre part, les personnes présentes à l'arrêt via des afficheurs alphanumériques.

Service porte à porte

48. La sélection du mode de transport dépendra largement de la qualité du service proposé. Pour ceux qui ont le choix, les transports publics arrivent souvent en deuxième position derrière la voiture particulière. La voiture présente avant tout l'avantage de fournir un service porte à porte (dans la mesure où le conducteur trouve un emplacement de stationnement). Il se peut que les transports publics ne soient jamais en mesure d'égaliser cette flexibilité, mais des mesures peuvent être prises pour concurrencer la voiture sur le plan de la commodité. Certains exploitants organisent dès à présent des services de taxis qui assurent la correspondance avec les autobus de nuit voire proposent le service avec des taxis. À Wedel, dans la banlieue de Hambourg, des autobus de nuit déposent, moyennant un léger supplément, les passagers devant leur porte, même si cela impose un détour. Dans les zones résidentielles, souvent desservies par des minibus, l'autobus emprunte un itinéraire préétabli, mais s'arrête sur demande. Ce système d'"arrêts facultatifs" peut convenir aux personnes à mobilité réduite.

Priorité à la planification des transports publics

49. Dans les environnements urbains, force est de constater que, quelles que soient les mesures prises pour améliorer les transports publics, elles risquent de ne pas pouvoir ramener les embouteillages à des niveaux autorisant une utilisation optimale des équipements tant que la balance penchera nettement en faveur de la voiture particulière. Nous allons aborder certaines mesures dissuasives destinées à améliorer la compétitivité des transports publics.

Couloirs réservés aux transports publics

50. Les couloirs réservés aux autobus ou aux tramways permettent aux transports publics d'éviter les embouteillages provoqués par les autres modes de transport, ce qui influence favorablement l'image des transports publics.

Priorité aux feux de circulation

51. La priorité aux feux de circulation permet aux véhicules de transport public de gagner un temps considérable et - plus important encore - de mieux respecter leurs horaires. Le système le plus simple consiste à installer, sur la route, une boucle magnétique activée au passage du véhicule pour lui donner, par exemple, le feu vert. Un système plus complexe met en oeuvre une technique à infrarouge et est connue sous le nom de "détection sélective des véhicules". Ceux-ci sont équipés de transpondeurs qui "dialoguent" avec les feux de circulation. Un feu vert peut être prolongé ou la durée d'un feu rouge peut être raccourcie. Lorsque des autobus tournent, un feu sélectif peut être activé pour leur accorder la priorité. En présence de couloirs réservés aux autobus, l'installation de feux de circulation additionnels avant le carrefour et la réservation d'une zone "d'avance" aux véhicules de transport public permettent encore de gagner du temps.

Limiter l'accès des voitures

52. Certaines mesures accordant la priorité aux transports publics limitent aussi efficacement l'accès des voitures. De nombreuses villes ont interdit l'accès des zones centrales aux voitures en vue de libérer l'espace pour les transports publics. Beaucoup de villes n'ont pas interdit les voitures, mais ont réduit les emplacements de stationnement disponibles en centre-ville. Il faudrait idéalement associer cette mesure à l'installation de parcs d'échange à l'extérieur de la ville.

Planification de l'occupation du sol

53. La planification de l'occupation du sol peut aussi aider à améliorer l'accès aux sites et installations, mais réduit le besoin de se déplacer. Les industries et autres activités peuvent être concentrées dans des zones bien desservies par les transports publics. Par exemple, les distances entre zones résidentielles, magasins et écoles peuvent être réduites. Les Pays-Bas appliquent notamment, au niveau national, une politique de "La bonne activité au bon endroit", mieux connue sous le nom d'"ABC", "en vue de regrouper les industries et services à potentiel élevé d'utilisation des transports publics par les salariés et les visiteurs sur des sites qui sont aisément accessibles - ou qui peuvent être rendus aisément accessibles - aux transports publics".

54. Au Royaume-Uni, le guide 1994 des politiques de planification destiné aux pouvoirs publics a souligné la nécessité de "se concentrer ... sur le rôle de la planification de l'occupation du sol dans la réduction des besoins de déplacement et d'encourager ... la mise en oeuvre de moyens de transport autres que la voiture."¹⁶ Parallèlement, de moins en moins de permis de planification sont accordés aux centres commerciaux "hors ville". Sur un plan plus local, les villes de Brême et d'Edimbourg planifient des zones résidentielles sans infrastructures pour voitures tandis que la ville américaine de Portland est souvent citée en exemple pour son approche intégrée qui favorise les transports publics, la localisation des entreprises à proximité de terminaux de transports publics et la limitation des aires de stationnement.

INTÉGRATION DES TRANSPORTS ET PLANIFICATION DE L'OCCUPATION DU SOL : PORTLAND

Portland, dans l'État d'Oregon, fait partie d'une grande zone métropolitaine de 1,4 million d'habitants. Dans les années 1960 et 1970, la décentralisation des emplois et de la population a engendré un étirement des banlieues, une désaffectation du centre-ville et des problèmes sociaux. Pour résoudre les problèmes liés à l'étirement urbain, protéger les zones rurales et économiser l'énergie, l'État a instauré une commission dotée de pouvoirs spéciaux en vue de réduire la dépendance de la voiture, source de problèmes accentués d'embouteillage, de bruit et de pollution. Des logements à forte densité ont été construits en ville pour accroître la population résidente et des mesures ont été prises en vue de piétonner la zone, y compris le remplacement de l'autoroute en bordure de la rivière par une esplanade, une stricte limitation des possibilités de stationnement et la gratuité des transports publics dans le centre-ville (nouveau système de métro léger). De nouveaux projets routiers ont été abandonnés au profit de nouvelles lignes de transports publics. Résultat : revitalisation du centre-ville avec 30 000 emplois supplémentaires et 40 % des navetteurs qui empruntent les transports publics. Pour marquer son soutien à cette politique, le ministère des Transports de l'État d'Oregon a récemment déménagé à Portland, dans des locaux sans emplacements de stationnement, mais parfaitement desservis par les transports publics.

¹⁶ Source : *Greening urban transport - Land use planning (verdissage du transport urbain - planification de l'utilisation du sol)*, T&E, octobre 1994

PARTIE C : LE RÔLE DE L'UNION EUROPÉENNE

55. La partie précédente a analysé plusieurs exemples de meilleures pratiques mis en oeuvre au niveau national, local et régional. Cette partie se concentre sur les domaines touchant les transports publics susceptibles de faire l'objet d'une action communautaire ou déjà couverts par une action communautaire qui influence les transports publics.

CHAPITRE I : DIFFUSION DU SAVOIR-FAIRE ET DÉFINITION DES OBJECTIFS

56. De nombreux exemples de bonnes pratiques démontrent la valeur d'un partage des informations. Plusieurs pouvoirs publics, institutions et associations ont déjà commencé à organiser un partage systématique des informations à l'intention des gestionnaires et des utilisateurs des systèmes de transports publics des passagers. L'initiative EUROCITÉS constitue un exemple d'initiative concertée de villes européennes en vue d'un partage transfrontalier des informations relatives aux meilleures pratiques dans des domaines tels que les transports. Le réseau POLIS et le Forum sur la télématique des transports urbains ont montré à quel point ils constituaient des instruments utiles de partage des informations. L'organisation Villes sans voitures, créée en 1994, regroupe plus de 50 villes européennes qui élaborent des mesures en faveur d'une meilleure mobilité urbaine et un meilleur respect de l'environnement tandis que la Fédération européenne des transports et de l'environnement (T&E) rassemble 25 organisations non gouvernementales de 15 pays différents spécialisées dans les domaines des transports et de l'environnement.
57. Certains États membres organisent régulièrement des échanges d'informations avec les exploitants et les pouvoirs publics sur le transport des passagers. La Conférence européenne des ministres des Transports (CEMT) surveille les développements dans ce domaine. Néanmoins, des conférences d'experts et des études de ce type ne sont pas toujours suivies d'améliorations perceptibles dans l'expérience quotidienne des passagers. La régularité et l'exhaustivité des échanges d'informations sur des options visant à perfectionner les systèmes existants peuvent aussi être améliorées.

Vers une plus grande priorité dans le programme d'action politique

58. La Commission est d'avis que son programme d'action politique doit accorder une plus grande priorité à l'amélioration des transports publics des passagers. Elle souhaite promouvoir un meilleur échange des informations et un suivi au niveau européen. Les intérêts des utilisateurs¹⁷ (ou consommateurs) méritent aussi une plus forte représentation dans ces discussions. La Commission examinera comment mieux servir la représentation des intérêts des utilisateurs, y compris l'opportunité d'un soutien aux réseaux d'information pour des groupes d'utilisateurs aux besoins particuliers (p. ex. les personnes âgées). La Commission travaille également à l'intégration de la politique des consommateurs dans d'autres domaines dont le secteur des transports.
59. Les cadres actuels du partage et de la diffusion des informations pourraient être améliorés et complétés pour garantir une plus vaste disponibilité du savoir-faire (et du "savoir-éviter") existant. Ce cadre ne doit pas prévoir des solutions contraignantes uniformes, mais favoriser la prise de conscience des différentes approches. Il pourrait aussi examiner l'utilité d'objectifs (volontaires) sur des questions telles que la réduction de la pollution, l'amélioration des temps de trajet, la consultation des passagers, l'amélioration de l'accessibilité des systèmes et l'augmentation de la fréquentation des transports publics. Le Parlement européen, le Conseil et d'autres institutions communautaires doivent jouer un rôle essentiel dans la définition et la promotion de ces objectifs. Ces derniers pourraient aider les exploitants et les pouvoirs publics chargés de la planification des transports à rechercher un soutien politique des mesures requises pour les réaliser. Ils doivent aussi couvrir des critères de planification de l'occupation du sol en vue d'améliorer l'accessibilité et de réduire la nécessité de se déplacer. Parallèlement, l'élaboration de critères d'évaluation de la qualité des systèmes de transport pourrait faciliter, par des mesures volontaires, la promotion de l'accessibilité et de l'amélioration de la qualité dans l'Union européenne. La Commission entend examiner la faisabilité de cette évaluation de la qualité et décider si elle pourrait étayer un système de récompenses ouvert à toutes les villes et agglomérations européennes dont les systèmes de transport satisfont à des normes de qualité sévères.
60. La disponibilité systématique des informations pour la planification et l'exploitation de systèmes de transport de passagers pourrait être améliorée en regroupant les bases de données existantes en matière de R&D et les résultats des pratiques et expériences réalisées au sein de l'Union européenne et dans le reste du monde. En conséquence, la Commission envisage de coopérer avec, d'une part, les instituts de recherche et, d'autre part, les pouvoirs publics nationaux et régionaux chargés de la planification des transports en vue d'élaborer des bases de données complètes et aisément accessibles par les planificateurs et exploitants de transports.

¹⁷ Les expressions "utilisateurs" et "passagers" - qui sont habituellement utilisées dans le secteur transports - correspondent à l'expression "consommateur" comme établie dans l'article 129a du Traité

61. Les règles existantes en matière de modalités de transport et de responsabilité forment des exemples de domaines où l'établissement progressif d'un consensus sur des normes minimales pourrait ouvrir la voie au progrès. Les améliorations de la qualité du système de transport pourraient aussi être encouragées en récompensant, sur la base de critères reconnus, les pratiques novatrices des exploitants ou des pouvoirs publics chargés de la planification.

62. Des moyens pratiques susceptibles d'améliorer la diffusion des informations et d'instaurer un consensus sur les objectifs à réaliser seront abordés au cours d'un "Forum sur le réseau pour les citoyens" que la Commission organisera en 1996 dans le cadre du processus de consultation. Ce forum donnera aux parties intéressées - y compris les passagers - et aux pouvoirs publics responsables des systèmes de transports publics des passagers l'occasion d'explorer de nouvelles pistes pour améliorer le partage des informations et la communication des besoins des utilisateurs aux décideurs chargés des systèmes de transport. De nouvelles mesures seront prises à la lumière des résultats du forum.

CHAPITRE II : ADAPTATION DES PRIORITÉS DE R&D AUX BESOINS DES UTILISATEURS

63. Le quatrième programme-cadre communautaire de recherche, de développement technologique et de démonstration inclut un programme spécifique relatif aux transports. De 1995 à 1998, quelque 240 millions d'écus seront consacrés à la recherche sur les améliorations des réseaux de transport. Les stratégies encourageant la mobilité durable feront également l'objet d'un programme horizontal englobant la recherche stratégique. La recherche consacrée au secteur du transport urbain portera sur un éventail d'activités de recherche et de démonstration dans les domaines de la gestion des transports et des stratégies de promotion du transfert modal, de tarification et de financement.

Programmes de recherche existants

64. La Commission a été particulièrement active dans le domaine de l'application des technologies des télécommunications et de l'information connues sous le nom de "télématique des transports" (notamment le financement des programmes DRIVE I et ATT). Des essais pilotes sont actuellement menés dans plus de 50 villes. Le programme s'est concentré sur sept domaines présentant un intérêt opérationnel ; six ont considérablement contribué aux applications et techniques qui seront requises pour améliorer les transports dans les villes européennes de demain.
65. Le programme spécifique d'applications télématiques du quatrième programme-cadre dispose d'un budget de 205 millions d'écus pour les transports. Il poursuivra et regroupera la recherche des programmes antérieurs. Le réseau POLIS réunit plus de 40 villes et régions intéressées par l'application de la télématique des transports à la résolution des problèmes de transports et d'environnement. Il a été cofinancé et soutenu par la Commission. Cette entreprise coopérative veut introduire de nouvelles technologies en vue de résoudre les problèmes de mobilité urbaine.
66. Le programme européen COST sur les transports a coordonné des études sur les systèmes de propulsion, les carburants de remplacement, l'utilisation de l'énergie, la demande de transports interrégionaux, les bus à plancher surbaissé, le transport urbain des marchandises et la complémentarité entre le train à grande vitesse et le transport aérien. Une nouvelle action portant sur les avantages transsectoriels de transports publics accessibles est à l'examen.
67. Le succès actuel des accès sans marche a prouvé le besoin d'améliorer l'accès à toute la chaîne de transport. Certains travaux nationaux sur les bus à plancher surbaissé ont débouché sur le lancement du projet de recherche COST 322 qui souhaite réaliser une analyse coûts-avantages des bus à plancher surbaissé en vue de définir des critères ou des spécifications applicables aux véhicules et aux arrêts d'autobus, particulièrement pour les personnes à mobilité réduite. L'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, la France, la Hongrie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse y ont pris part et, grâce à leur participation au projet, sont devenus les chefs de file mondiaux du développement et de l'exploitation des bus à plancher surbaissé.

68. Le succès du projet COST sur les bus à plancher surbaissé a mené au lancement d'un autre projet COST sur les transports destinés aux personnes à mobilité réduite : COST 335 sur l'accessibilité des systèmes ferroviaires lourds. Ce projet veut élaborer la meilleure pratique en vue de répondre aux besoins des personnes handicapées et âgées dans tous les aspects du transport ferroviaire. Lorsque cela s'imposera, il recommandera la meilleure pratique de conception. Le projet concerne tous les passagers (potentiels) avec bagages et la mise en oeuvre de ses recommandations devrait considérablement améliorer l'accès aux systèmes ferroviaires. COST 322 et COST 335 soulignent l'importance de la qualification et de la formation du personnel.

Task Forces chargées de la recherche

69. Plusieurs Task Forces de R&D ont été constituées au début de 1995 en vue de coordonner les activités de recherche de la Commission, des États membres et de l'industrie, de maximaliser l'impact de la recherche sur la compétitivité de l'industrie européenne et d'améliorer, pour le citoyen européen, la transparence du soutien accordé aux activités de R&D. Cette initiative permettra de définir des projets communs d'intérêt industriel en accord avec les priorités de la politique commune des transports. Les Task Forces concernées par le "réseau pour les citoyens" sont les suivantes : "Voiture de demain", "Trains et systèmes ferroviaires de demain" et "Transports intermodaux".
70. La Task Force "Transports intermodaux" réunit les utilisateurs, les exploitants d'entreprises de transport, les fournisseurs de transport, les pouvoirs publics et les fournisseurs d'infrastructures. Elle veut contribuer au développement de technologies, systèmes, concepts novateurs et stratégies qui améliorent l'exploitation des transports intermodaux dans le domaine du transport des passagers et des marchandises. Elle se concentrera sur les gares, les ports, les aéroports et les terminaux fluviaux où des marchandises ou des passagers changent de mode de transport ainsi que sur d'autres aspects du système intermodal comme les technologies de transfert et les outils télématiques.
71. Le travail de la Task Force sera mis en oeuvre par l'entremise d'un plan d'action qui identifiera les besoins, les priorités et les actions pertinents au niveau européen, des activités de RDT à l'acceptation sur le marché d'une nouvelle génération de points et installations de transfert en passant par les activités de validation et de démonstration. Le plan d'action identifiera aussi les objectifs à atteindre en matière de performances, d'environnement et d'efficacité pour une série de projets et fixera le calendrier. Il définira la base des démonstrations des meilleures techniques et stratégies disponibles. Les goulots d'étranglement technologiques des techniques unimodales et les questions d'organisation seront abordés afin de faciliter l'interconnexion et l'interopérabilité.

Soutien aux premières applications à grande échelle

72. La première mise en oeuvre des résultats de la recherche peut se heurter à des barrières organisationnelles, institutionnelles et financières. En conséquence, la Commission examinera les améliorations possibles du passage de la phase de recherche et de développement à la mise en oeuvre commerciale pratique. Dans certains domaines, une participation de la Communauté à la planification, à la mise en oeuvre et au partage des risques financiers pourrait aider à créer une "masse critique" pour de nouveaux concepts. Citons notamment la promotion de la mise en oeuvre, dans un contexte transfrontalier, de systèmes multimodaux de billetterie directe.

Réglementation technique, normalisation et diffusion

73. Les activités de recherche et les expériences acquises avec les premières applications fourniront une base solide pour la meilleure utilisation de nouvelles technologies et d'autres méthodes améliorant le système de transport. Dans le cadre de ces travaux, la recherche devrait mettre en lumière les "meilleures pratiques" et les "normes nécessaires". Les travaux devraient aussi informer sur le futur développement du cadre réglementaire, y compris la réglementation technique et la normalisation. Les implications réglementaires devraient dès lors former un thème horizontal à inclure dans toutes les activités de RDT. En plus de la fourniture d'informations au processus réglementaire européen, les résultats de la recherche devraient également être communiqués à toutes les parties chargées d'élaborer les politiques des transports (y compris les États membres, les institutions internationales, les instituts de recherche et l'industrie). Ils devraient en outre être présentés de manière compréhensible au grand public. La Commission élabore une politique générale de diffusion qui s'appliquera à tous les programmes de RDT du quatrième programme-cadre.

CHAPITRE III : AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ DES INSTRUMENTS COMMUNAUTAIRES

74. De nombreux instruments politiques communautaires influencent les systèmes de transports publics de passagers et des efforts doivent être consentis pour que, dans la mesure du possible, ils encouragent l'amélioration et l'utilisation des transports publics de passagers.

Réseaux transeuropéens de transport et "réseau pour les citoyens"

75. Une priorité essentielle de l'Union européenne consiste à établir des "réseaux transeuropéens de transport" (RTE) en vue de "permettre aux citoyens de l'Union ... de bénéficier pleinement des avantages découlant de la mise en place d'un espace sans frontières intérieures" (article 129 B, premier alinéa, du traité sur l'Union européenne) et de "favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux. Elle tient compte en particulier de la nécessité de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de la Communauté." Le Conseil de Ministres et le Parlement européen examinent actuellement des lignes directrices de développement du réseau¹⁸.

Interconnectivité des transports publics à longue et courte distance

76. Au départ, la mise en oeuvre des RTE s'est concentrée sur les projets d'infrastructures à longue distance (transfrontalières). Néanmoins, il convient d'améliorer l'interface entre les systèmes à longue distance et les réseaux régionaux/urbains afin de maximaliser les avantages des RTE pour le citoyen moyen.
77. La Communauté veut encourager la création d'un "transport collectif individualisé", c'est-à-dire d'un système qui répond aux besoins des passagers individuels dans le cadre d'un système intégré de transport collectif. Le potentiel d'amélioration de l'interconnectivité entre les modes est énorme, notamment dans le domaine de la conception physique des points de correspondance (gares et aéroports) et de la création de systèmes intégrés d'information et de billetterie couvrant l'ensemble du trajet.
78. Pour garantir le succès du "**réseau pour les citoyens**", il faut essentiellement intégrer les besoins du trajet local dans la planification des projets d'infrastructures des RTE. En ce qui concerne le RTE ferroviaire, il convient de poursuivre l'intégration du système ferroviaire à grande vitesse, des aéroports et du transport urbain. La conception des RTE doit refléter la nécessité de promouvoir les transports publics. Il faut insister davantage sur les correspondances entre les systèmes, les réseaux communs d'information et d'autres actions améliorant les rapports entre les transports publics et la voiture particulière.

¹⁸ COM(94)106 d'avril 1994, actuellement en deuxième lecture au Parlement européen

79. Il importera d'instaurer la meilleure interface possible entre le transport à longue distance et le transport local en vue de garantir l'efficacité maximale des dispositions du traité qui concernent les RTE. La Commission s'efforcera dès lors de promouvoir, lors de la mise en oeuvre des lignes directrices relatives aux RTE, des projets qui amélioreront l'interconnectivité des liaisons transeuropéennes et des systèmes de transport au niveau national, régional et local. Tous les projets de transport de passagers présentés en vue d'un soutien au titre de RTE devront être évalués sous cet angle et les résultats influenceront les dotations financières. La Commission surveillera ce domaine et décidera de l'opportunité de poursuivre le développement de ce concept.

Politique régionale

80. Les fonds structurels de l'Union européenne et le Fonds de cohésion soutiennent largement les infrastructures et la gestion des transports dans les régions éligibles et les États membres. Au cours de la période 1993-1999, le Fonds de cohésion consacra notamment plus de 8 milliards d'écus (environ 50 % de sa dotation globale) aux infrastructures de transports, y compris une aide à plusieurs projets prioritaires de RTE, au développement des chemins de fer, à l'amélioration des ports ainsi qu'une aide à des systèmes de gestion de la circulation dans les quatre États membres concernés (à savoir la Grèce, l'Irlande, l'Espagne et le Portugal). Le FEDER apporte également un soutien considérable aux infrastructures de transports (routes, chemins de fer, ports et aéroports) au titre de l'objectif 1 du cadre communautaire d'appui en vue d'améliorer les infrastructures nationales, régionales et locales par l'entremise des programmes opérationnels correspondants. En plus des activités du cadre communautaire d'appui et du Fonds de cohésion, qui cofinancent essentiellement les programmes de développement des États membres, plusieurs initiatives communautaires telles qu'INTERREG et URBAN contribuent à résoudre les problèmes de transports dans le cadre d'une coopération transfrontalière et appréhendent des déséquilibres urbains spécifiques.
81. Dans le contexte esquissé ci-dessus, la Commission - en association avec les États membres - contribue à améliorer les systèmes de transports publics. Les ressources disponibles servent essentiellement à financer des travaux publics d'infrastructures en vue de fournir de meilleurs moyens de transport aux citoyens et de rendre les régions périphériques plus accessibles. Elles facilitent aussi la résolution des problèmes - parfois graves - d'embouteillages et d'environnement dans les zones éligibles.
82. Il existe des interactions entre, d'une part, les politiques régionales et le Fonds de cohésion et, d'autre part, les réseaux transeuropéens (RTE), notamment dans le domaine de la planification. La contribution de la politique de cohésion aux transports publics est néanmoins essentielle et la constitution d'associations entre secteurs public et privé est actuellement examinée en vue de maximaliser les avantages pour les utilisateurs des transports publics.

83. Réaliser un réseau pour les citoyens devrait fortement contribuer à l'intégration renforcée des systèmes et aux approches intermodales dans la construction des nouvelles infrastructures de transport. Tout en respectant le cadre juridique existant et les critères d'éligibilité des instruments de cohésion, l'effort devrait porter sur le co-financement communautaire de projets à fort contenu intermodal.

Instruments de la politique de l'énergie

84. Des systèmes de transport public de passagers plus efficaces contribueront à la réduction de la consommation d'énergie. Une meilleure utilisation de l'énergie peut aussi réduire les coûts du transport public de passagers.

En ce qui concerne le secteur des transports, le programme THERMIE s'est concentré sur les mesures visant à améliorer l'efficacité globale des systèmes de transports collectifs, à promouvoir l'utilisation de sources d'énergie innovatrice et plus "propres" ainsi que la propulsion hybride. Le programme a testé leur application dans des conditions réelles de marché. D'autres programmes communautaires ont favorisé l'utilisation de sources d'énergie alternatives tel que le gaz naturel comprimé pour le bus.

85. Le programme SAVE vise à une utilisation efficace de l'énergie dans l'Union Européenne. Sur la période 1991-1995, 31 projets pilotes relatifs à l'amélioration de l'efficacité dans l'utilisation de l'énergie pour le transport de passagers et de marchandises, principalement en zones urbaines, ont fait l'objet d'un soutien de ce programme.
- Le nouveau programme SAVE II comporte des actions pour une véritable gestion énergétique dans les régions et les villes qui contribuera à la création d'agence de l'énergie. Les agences locales ont pour but, entre autres, d'améliorer les systèmes de transport public par la réduction de la consommation d'énergie, des émissions de CO₂ et aussi d'améliorer la qualité de vie dans les villes.

La technologie télématique

86. Les nouvelles technologies des télécommunications et de l'information (qui font partie intégrante du réseau transeuropéen) offrent de vastes possibilités d'amélioration des transports individuels et publics. Les services de gestion de la circulation et d'information peuvent constituer des outils décisionnels essentiels en fournissant des informations de qualité à partir de bases de données aisément accessibles. La recherche a déjà mis en évidence des secteurs de déploiement potentiel. Les projets seront poursuivis au titre du 4^e programme-cadre et se concentreront sur la validation et la démonstration à grande échelle des systèmes de télématique des transports mis au point. D'importantes ressources ont été débloquées grâce aux dispositions relatives aux réseaux transeuropéens de transport. (Des lignes directrices permettent aussi de coordonner la mise en oeuvre des outils télématiques.)

87. La télématique permet à l'exploitant d'une entreprise de transports publics de passagers de surveiller l'état de la circulation : encombrement du réseau, taux de fréquentation, faibles temps d'attente des passagers. La surveillance peut aussi être un gage de sécurité. Le système global de navigation par satellite (GNSS) est également mis au point et fournira un système de localisation des tramways, des autobus et des trains. Ces systèmes fourniront aussi des informations aux automobilistes et devraient servir à la gestion générale de la circulation. Il en résultera une diminution des embouteillages qui devrait sensiblement réduire les temps de trajet des transports publics.

La société de l'information

88. Conformément au plan d'action de la Commission intitulé "Vers la société de l'information en Europe", la création d'un cadre légal sur des questions telles que la normalisation, l'interopérabilité, les tarifs et la sécurité des données s'avère vitale pour la promotion des applications. Les progrès accomplis dans ce domaine favoriseront la mise en oeuvre efficace de la télématique dans les transports.

CHAPITRE IV : MODERNISATION DU CADRE RÉGLEMENTAIRE

Généralités

89. Les mesures prises par l'Union européenne qui concernent directement l'offre de services de transports publics de passagers se sont concentrées sur la libéralisation des services à grande distance, tels que le transport aérien et les services d'autocars.¹⁹ Cette libéralisation donne des résultats encourageants. Le nombre de services de transport aérien et par autocars a crû et les réseaux se sont étendus. L'environnement compétitif favorise le choix et le rapport qualité/prix pour les utilisateurs. La Commission veut élaborer des propositions qui feront encore évoluer le système législatif et, notamment, des propositions relatives à l'offre de services d'autocars non réguliers ainsi qu'à l'accès de transporteurs non résidents aux services d'autocars seront présentées. Cependant, l'extension de l'accès à un marché ouvert de tous les services de transports publics de passagers aurait un impact considérable sur l'attrait global des systèmes. En conséquence, il s'impose de préserver des options politiques qui garantiront la satisfaction d'objectifs plus larges en matière de politique des transports au fil de l'évolution du cadre réglementaire, en tenant compte de la diversité des approches nationales sur cette question fondamentale. En particulier, la notion d'obligations de service public devrait être prise plus en compte. Idéalement, les transports publics devraient être ouverts à tous les citoyens en terme d'accès, de prix et de réseaux. Les considérations financières et techniques peuvent entraver la réalisation de cet objectif. La Commission considère, toutefois, que ce but est important et mérite d'être débattu, en particulier dans le contexte de développements ultérieurs du cadre réglementaire.

Critères de modernisation du cadre réglementaire

90. Il convient d'esquisser un cadre réglementaire qui satisfera les exigences de planification des transports, y compris l'intégration des systèmes et l'incorporation de mesures susceptibles d'encourager une offre de services efficaces. Dans un premier temps, il faut définir les objectifs fondamentaux qui seront compatibles avec la liste de contrôle de la qualité établie pour le "Réseau pour les citoyens". Il s'agit :

- d'encourager l'utilisation accrue des transports publics ;
- de promouvoir l'intégration des systèmes et le respect des exigences posées en matière de services publics ;
- de motiver les fournisseurs de services et les autorités chargées de la planification pour qu'ils améliorent l'accessibilité, l'efficacité, la qualité et la convivialité des systèmes de transports publics de passagers ;
- de stimuler les conditions financières nécessaires pour rendre les services de transports publics plus attrayants pour les investisseurs tant publics que privés ;

19 *Règlements (CEE) n° 2407/92, 2408/92 et 2409/92 du Conseil, JO n° L 240 du 24 août 1992 ; règlement (CEE) n° 684/92 du Conseil, JO n° L 74 du 20 mars 1992 ; règlement n° 2454/92 du Conseil, JO n° L 251 du 29 août 1992*

- de garantir des exigences minimales quant au niveau de qualification du personnel et, partant, d'assurer des niveaux élevés de fiabilité, de sûreté et de sécurité ;
- de préserver la souplesse dictée par les priorités spécifiques nationales, régionales et locales et les particularités des systèmes législatifs nationaux.

L'action législative communautaire relative aux transports publics doit aider les systèmes de transports publics à respecter ces critères.

Structures du marché

91. Dans le domaine des services urbains et régionaux destinés aux passagers, les systèmes de transports publics sont souvent planifiés, détenus et exploités par les pouvoirs publics. Cette démarche permet de mettre directement en oeuvre des mesures aptes à réaliser les objectifs de la politique des transports. Mais une telle structure s'accompagne souvent d'un manque de motivation des gestionnaires incapables de rencontrer les besoins des passagers, d'améliorer la qualité ou le rapport coût-efficacité de l'exploitation et ne répond donc pas à certains critères de qualité déjà énoncés.
92. À l'autre extrémité de l'éventail, une déréglementation totale de l'accès à l'offre de services de transports publics des passagers accroît le rapport coût-efficacité. Toutefois, cette approche implique très souvent un rétrécissement de la marge de manoeuvre offerte à l'intégration des systèmes. Il s'ensuit qu'une déréglementation totale, appliquée dans le secteur des transports urbains, n'a pas endigué le déclin de l'utilisation des transports publics.
93. Pour tenter de mieux équilibrer la satisfaction des exigences posées aux services publics et les mesures d'encouragement intégrées en matière de qualité et de coûts, différents pouvoirs publics semblent connaître plus de succès en octroyant les concessions²⁰ par voie d'appels d'offres. La conclusion de contrats de services de transports publics de passagers par l'adjudication de concessions pour une durée limitée plutôt que l'octroi à titre personnel crée un environnement compétitif sans nuire à la réalisation d'objectifs prédéfinis en matière de politique des transports. Par ailleurs, cette approche constitue un moyen d'attirer des capitaux privés sans perturber les systèmes existants. La Commission examinera comment promouvoir l'attribution de concessions par voie d'appels d'offres en matière de fourniture de services de passagers urbains et régionaux.

²⁰ Voir les descriptions des études de cas novateurs en annexe

Règles de passation des marchés publics

94. Le recours croissant à l'adjudication de concessions incite à réexaminer les implications pour la législation communautaire en matière de passation des marchés publics. À l'heure actuelle, cette législation s'applique à trois secteurs clés : les fournitures, les travaux et les services²¹. Les sociétés et entreprises publiques qui exploitent des réseaux de services publics de transport par chemin de fer, systèmes automatisés, tramways, trolleybus, autobus ou câbles en vertu de droits spéciaux ou exclusifs accordés par les autorités compétentes d'un État membre font l'objet d'une directive sectorielle spécifique (93/38) qui, dans la pratique, laisse le libre choix des procédures de conclusion des contrats, à savoir appel d'offres ouvert, appel d'offres restreint et négociation de contrats.
95. Cependant, ni l'octroi de concessions relatives à des services de transports publics de passagers, ni l'octroi de droits spéciaux ou exclusifs en vue de l'exploitation de réseaux offrant des services au public dans le secteur du transport des passagers ne font l'objet des directives citées au point 91. En conséquence, il existe des marges de manoeuvre pour :
- améliorer la qualité et le rapport coût-efficacité de l'exploitation des transports par le biais d'une adjudication plus systématique des concessions ;
 - promouvoir un partenariat entre le public et le privé dans un secteur industriel qui requiert d'énormes investissements en capitaux ;
 - favoriser des solutions intégrées aux problèmes de transport en recourant aux instruments de passation des marchés publics.
96. La réalisation de ces objectifs pourrait être encouragée en octroyant les concessions de services de transports publics de passagers sur la base d'adjudications publiques transparentes lancées au niveau européen. Néanmoins, ce but doit être poursuivi tout en soutenant des objectifs de la politique des transports respectueux des besoins d'intégration des systèmes : les critères de sélection de l'offre économiquement la plus favorable doivent prévoir une marge suffisante pour préserver les exigences de qualité. Cette démarche impose d'élaborer une spécification qui encouragerait l'inclusion de critères de qualité spécifiques tels que des normes d'accessibilité au système applicables au matériel roulant, l'intégration opérationnelle, les aspects de sécurité et un niveau minimal de qualification du personnel. Elle devrait aussi sauvegarder la possibilité d'adapter, dans le cadre d'une concession déterminée, les réseaux existants de manière à rencontrer les besoins du marché sans être tenu de soumettre ces adaptations à des procédures d'adjudication.

Voir les directives (CEE) n° 93/36 (fournitures), 93/37 et 92/50 (services) du Conseil

97. Les spécifications énoncées dans les appels d'offres devraient viser à promouvoir les gains de fréquentation, un élément susceptible d'améliorer le rapport coût-efficacité et la qualité de l'exploitation. En conséquence, les exploitants devraient, plus que les entités adjudicatrices, être les premiers à profiter de coûts d'exploitation inférieurs aux prévisions et de recettes supérieures aux produits escomptés. La mise en oeuvre de cette démarche est facilitée par les nouvelles technologies de billetterie (cartes à mémoire) qui autorisent une répartition précise des recettes entre différents exploitants.
98. Enfin, le système devrait promouvoir les investissements privés en matériel que réclame le fonctionnement des systèmes de transport (tels que gares, terminaux et matériel roulant). Une attention particulière devra être donnée aux procédures qui pourraient être appliquées lorsqu'il s'agit d'adjuger des systèmes intégrés qui englobent des travaux, des fournitures et des services au sein de partenariats entre les secteurs public et privé.

Exigences posées aux services publics

99. Dans le secteur des transports, il est généralement admis que les forces du marché ne peuvent à elles seules pas garantir, dans toutes les situations, le niveau de couverture et de qualité de l'offre de services de transports qu'impose la satisfaction d'objectifs fondamentaux liés aux politiques économique, sociale et régionale. Cette assertion vaut notamment dans le domaine des services de transports publics de passagers au niveau urbain et régional. Dès lors et quelle que soit la nature de la propriété des exploitants, les pouvoirs publics doivent disposer d'une marge d'intervention afin de préserver la satisfaction des exigences posées aux services publics.
100. Les règlements 1191/69 et 1893/91 définissent la notion de services publics énoncée à l'article 77 du traité. Ils opèrent une distinction entre les services de transport de surface à grande distance, pour lesquels la satisfaction des exigences posées aux services publics formulées en termes d'obligations légales à respecter par ceux-ci sera abolie, et les services de transports urbains/régionaux de passagers pour lesquels les pouvoirs publics pourront continuer d'imposer de telles obligations aux entreprises de transports publics lorsqu'elles choisissent de ne pas se rallier aux règles contractuelles générales. Vu de manière superficielle, la possibilité de définir des obligations de services publics procure la meilleure option pour garantir que les services publics respecteront des exigences prédéfinies. Toutefois, la pratique a démontré que la réglementation des services de transports publics qui impose aux entreprises de se conformer à des obligations sans compensation financière directe, engendre de graves effets secondaires vu le manque de mesures d'encouragement en matière de financement et de gestion capables d'améliorer les services et de les rendre plus efficaces. Voilà pourquoi la Commission envisage de réexaminer la portée de cette dérogation générale afin de garantir un meilleur respect de ses objectifs.

Le "Réseau pour les citoyens" et les services de transport ferroviaire des passagers

101. Les principes de l'offre de services ferroviaires définis par la directive 91/440/CEE du Conseil sont les suivants : assurer une autonomie de gestion vis-à-vis des gouvernements, séparer l'exploitation des chemins de fer de la mise à disposition de l'infrastructure, améliorer la position financière des sociétés de chemin de fer et ouvrir l'accès à l'infrastructure ferroviaire. La récente communication de la Commission sur la mise en oeuvre de la directive 91/440 comporte des propositions propres à faire évoluer le système, y compris la poursuite de la libéralisation de l'accès à l'offre de services transfrontaliers de transport ferroviaire des passagers. Néanmoins, les exigences politiques posées au transport ferroviaire interrégional et intra-conurbation (urbain) sont éminemment différentes et nécessitent une évaluation distincte qui devra tenir compte des besoins de planification du trafic intégré (à savoir la coordination avec d'autres modes) et des exigences posées par les services publics.
102. Certains États membres, tels que l'Allemagne et la France, ont commencé à élaborer un cadre réglementaire spécifique pour ce volet de l'activité ferroviaire. À titre d'exemple, les autorités allemandes ont décidé de déplacer les compétences réglementaires en matière de services régionaux de transport ferroviaire du niveau national vers l'échelon régional ("régionalisation"). Cette décision s'est accompagnée d'une profonde restructuration financière²².
103. Ce type d'innovation peut favoriser la réconciliation entre l'offre de services ferroviaires et les besoins locaux/régionaux par exemple, la planification intégrée des transports multimodaux et une meilleure communication avec les passagers. Il crée aussi les conditions qui permettront de peaufiner la libéralisation de l'accès aux services ferroviaires de banlieue et régionaux en fonction des besoins urbains et régionaux, une vaste prévention contre des tendances généralistes susceptibles de privilégier les liaisons interurbaines aux dépens des besoins régionaux. La Commission suivra ces évolutions et déterminera s'il est souhaitable et approprié de mener une action spécifique qui pourrait encourager l'accès aux services régionaux de transport ferroviaire des passagers.

Voir annexe A

CHAPITRE V : AMÉLIORATION DES NORMES

104. Le rôle joué par la Communauté dans la promotion de normes améliorées par la diffusion des meilleures pratiques et le financement de la recherche a déjà été abordé dans le présent document. Son rôle est également bien défini en matière de cadre réglementaire associé aux normes.

Une préoccupation particulière : le transport des personnes à mobilité réduite

105. Dans l'Union européenne, quelque 80 millions de personnes ont une certaine forme de handicap moteur qui complique leur accès aux systèmes de transports publics. À long terme, l'objectif de la Commission et des associations d'autorités et d'exploitants de transports vise à garantir des transports publics accessibles pour tous.
106. Les conclusions du projet européen COST sur l'accessibilité des systèmes ferroviaires lourds (voir le point 66), associées aux lignes directrices de la CEMT/UIC en faveur d'une amélioration de l'accès aux trains, constitueront la base d'une directive du Conseil sur le rapprochement des dispositions législatives des États membres en matière de chemin de fer. (Cette démarche a été annoncée dans le programme d'action de la Commission sur l'accessibilité des transports.) D'autres propositions de directives du Conseil concerneront des normes de construction d'autobus et d'autocars (voir ci-après) et elles intégreront les conclusions de la recherche COST 322 sur les bus à plancher surbaissé et sur des aspects d'accessibilité aux aéroports et aux avions et à l'intérieur de ceux-ci (fondement : document n° 30 de la CEAC).

Règles applicables aux équipements de transport

107. Le champ d'action qui permettra d'améliorer la qualité, la sécurité et l'efficacité des transports publics est partiellement défini par le cadre réglementaire relatif aux équipements de transport. Les règles applicables à l'harmonisation technique des équipements et des normes d'environnement revêtent une importance particulière.
108. La Commission élabore en matière d'harmonisation technique une directive sur les normes de construction des autobus et des autocars. Comme volet du travail législatif consacré à la réception globale des véhicules, l'objectif consiste à établir, pour les autobus et les autocars, des dispositions techniques uniformes dans l'Union européenne, en éliminant les disparités normatives actuelles dans la mesure où elles sont nécessaires afin d'éliminer les barrières techniques commerciales. Cela accroîtra les économies d'échelle et devrait comprimer les prix.

109. La directive portera sur des aspects de conception des autobus et des autocars qui se répercutent directement sur la sécurité et l'accès et prescrira les normes requises pour garantir leur respect. Elle ne tentera pas de définir des caractéristiques qu'il vaut mieux laisser au choix des exploitants et tiendra compte des préférences régionales et locales. Elle sera de ce fait limitée à des exigences minimales telles que le nombre de portes et de sorties de secours, la largeur et l'écartement des sièges, la largeur et la hauteur des allées, la capacité totale de passagers et l'accès physique (y compris la hauteur des marches). Elle aura un impact direct sur les objectifs du "**Réseau pour les citoyens**" dans la mesure où elle contribuera à déterminer les types d'autobus mis à la disposition des passagers.
110. L'amélioration de l'accessibilité des transports publics grâce à des entrées/planchers surbaissés aurait une incidence immédiate sur l'attrait et l'utilisabilité des transports urbains par la communauté des usagers. Les conceptions à planchers surbaissés et l'utilisation de minibus pour accroître la souplesse des transports publics seront préservées et encouragées.

Législation en matière d'environnement

111. La Commission considère que les problèmes d'environnement liés aux transports doivent être abordés dans le cadre d'approches intégrées aux composantes multiples. Premièrement, les mesures techniques susceptibles d'améliorer les performances écologiques des véhicules individuels doivent faire partie intégrante de la législation communautaire relative à la réception des véhicules. Deuxièmement, l'efficacité des modes relativement respectueux de l'environnement, tels que le rail, devrait bénéficier d'une meilleure organisation du marché. Troisièmement, les usagers devraient supporter le coût réel de leurs choix de modes de transport. Quatrièmement, les programmes de recherche et développement devraient viser à améliorer les normes d'environnement et, cinquièmement, la législation en matière d'environnement devrait préciser les objectifs et les normes.

112. La circulation et le trafic influencent considérablement la qualité de l'air. La législation communautaire en matière d'environnement tente de maintenir ou d'améliorer la qualité de l'air en fixant des valeurs limites et des objectifs et en garantissant une information adéquate des décideurs politiques et du public sur les niveaux de pollution de l'air. Une directive du Conseil relative à la pollution de l'air par l'ozone précise les procédures de surveillance des niveaux d'ozone et d'information du public lorsque certaines valeurs sont dépassées. La Commission a aussi proposé un projet de directive-cadre sur la qualité de l'air qui doit constituer une première étape de la révision de l'actuelle législation relative à la qualité de l'air. Ce projet de directive (qui est en cours d'examen au Conseil et au Parlement européen) comporte des objectifs à moyen terme pour la qualité de l'air. Ceux-ci impliquent la définition de valeurs limites et de seuils d'alerte pour 14 substances polluantes. Les valeurs limites sont inférieures aux valeurs limites actuellement admises et deviendront obligatoires dans les 10 à 15 prochaines années. Dans les zones où les niveaux de pollution de l'air excèdent les niveaux actuels, les États membres, les régions ou les villes élaboreront des programmes afin de respecter les niveaux actuels et les futures valeurs limites. Vu l'importante proportion des émissions des transports dans les émissions globales de polluants atmosphériques, des mesures relatives au transport seront inscrites dans les programmes. Le choix de l'instrument sera laissé à la discrétion des autorités concernées.

Carburants et véhicules

113. Diverses directives européennes prescrivent des normes d'émission pour les autobus et les camions, les voitures particulières à essence et au diesel sans oublier les véhicules commerciaux légers. Des améliorations récentes (et d'autres qui doivent encore entrer en vigueur) réduiront notablement les émissions globales des transports dans les 10 à 15 années à venir. La Commission applique aussi une nouvelle approche multifacette en vue d'élaborer des propositions de nouvelles normes en l'an 2000. Elle tiendra compte du rapport coût-efficacité des différentes mesures, qu'elles soient techniques (réductions des émissions des véhicules, améliorations de la qualité des carburants) ou non (par exemple amélioration des transports publics, limitations du trafic) et prévoira un contrôle et un entretien réguliers des véhicules. En 1992, la Commission a, en coopération avec les industries européennes de l'automobile et du pétrole, lancé le programme européen Auto-Oil qui doit fournir la base technique d'une nouvelle législation conforme à cette approche.

Bruit

114. La législation qui régit les niveaux sonores des véhicules à moteur (automobiles, camions et autobus) remonte à 1970 (directive 70/157/CEE, modifiée à plusieurs reprises). Depuis son entrée en vigueur, les valeurs limites applicables aux autobus et aux camions ont été réduites de plus de 10 dB(A) et de 8 dB(A) pour les voitures. L'essai de réception correspondant tente de limiter le bruit produit dans une situation de trafic urbain typique. L'abaissement des limites a accentué l'importance du bruit produit par les pneumatiques et pourrait freiner une nouvelle réduction de ces valeurs. La Commission examine la question et soumettra une proposition à ce sujet.

CONCLUSION

115. La Commission européenne entend placer les besoins des citoyens au coeur des décisions relatives à l'offre de transports. À ce titre, nous souhaitons promouvoir les transports publics de passagers. Le livre vert sur le "Réseau pour les citoyens" identifie les principaux défis à relever, esquisse les principales actions politiques qui garantiront des améliorations qualitatives du système et formule la contribution de l'Union européenne pour tirer parti du potentiel offert par les transports publics.
116. Les parties concernées, les États membres de l'Union européenne et de l'Espace économique européen, les États qui frappent à la porte de l'Union européenne, le Conseil, le Parlement européen, le Comité économique et social et le Comité des régions sont priés de communiquer leurs observations sur le présent document pour le

31 juillet 1996
à la
Commission européenne
Direction générale des transports
"Livre vert sur le réseau pour les citoyens"
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruxelles
ou par e-mail: CITIZEN@dg7.cec.be

**ANNEXE A : OPTIONS RÉGLEMENTAIRES DE BASE POUR LA
PLANIFICATION ET L'EXPLOITATION DE SERVICES DE
TRANSPORTS PUBLICS DE PASSAGERS**

Options réglementaires de base pour la planification et l'exploitation
de services de transports publics de passagers

Principales caractéristiques	Compétences en matière de planification et de gestion		Compétences en matière financière		Propriété des exploitants
	Réseaux	Exploitation	Exploitation	Investissements	
I. Intégration de la planification et de l'exploitation publiques ("obligations publiques")	Entreprise de transport public (en coopération avec les pouvoirs publics)	Entreprise de transport public	Entreprise de transport public (plus subventions destinées à couvrir les pertes)	Pouvoirs publics	Publique
II. Séparation "contractuelle" de la planification et de l'exploitation des transports publics (séparation légale)	Autorités chargées de la planification des transports publics ("cahier des charges")	Entreprise de transport	Entreprise de transport public (plus subventions ex post ou ex ante)	Mixtes	Publique, semi-publique ou privée
III. Séparation "contractuelle" de la planification et de l'exploitation des transports publics fondée sur des "appels d'offres"	Autorités chargées de la planification des transports publics ("cahier des charges")	Une ou plusieurs entreprises de transport ²³	Entreprises de transport (plus subventions ex ante) ²⁴	Entreprises de transport (ou mixtes)	Privée ou semi-publique
IV. Libéralisation totale de l'accès aux marchés ("déréglementation")	Entreprises de transport (plus intervention facultative pour des services à vocation sociale)	Entreprises de transport	Entreprises de transport (plus subventions pour des services spécifiques)	Entreprises de transport	Privée

²³ L'appel d'offres peut concerner des systèmes complets ou des parties de systèmes

²⁴ Habituellement, le marché est adjugé au moins-disant en matière de subventions réclamées pour la mise en oeuvre des services spécifiques

Adjudication de services de transports publics de passagers

par voie d'appels d'offres

Études de cas novateurs

Option A :

Adjudication de systèmes complets ("concessions")

L'exemple français

En France, l'organisation des transports urbains (en dehors de l'Ile-de-France) repose sur deux acteurs principaux :

- les autorités chargées d'organiser les transports
(une municipalité ou un groupe de municipalités) qui définissent la politique des transports pour la région ;
- la société d'exploitation responsable de l'offre de services de transports publics des passagers.

Les relations entre les autorités chargées de l'organisation et la société de transport sont régies par une convention d'exploitation ("concession") qui définit l'étendue et la qualité des services, les contraintes posées aux services publics, la rémunération de l'exploitant et les niveaux tarifaires. Les conventions d'exploitation conclues par voie d'appel d'offres sont limitées dans le temps. Cette durée de validité est fonction du propriétaire du matériel roulant : exploitant (durée plus longue) ou municipalité (durée plus courte). Dans la plupart des cas, c'est la municipalité qui supporte les risques inhérents aux recettes.

À l'échelon national, trois grandes sociétés d'exploitation (VIA, Transcet et CGEA) couvrent plus de 80 % du marché français des transports urbains. Des dispositions spéciales s'appliquent aux investissements effectués durant la période de validité de la concession.

Option B :

Échelonnement des appels d'offres concernant des segments essentiels du marché

L'exemple suédois

En Suède, chacun des 24 départements possède une autorité compétente en matière de transport des passagers responsable de l'offre de services de transports publics des passagers. Depuis la modification de la loi en 1989, ces autorités sont les propriétaires des concessions de transport. Elles ont le choix entre conclure un nouveau contrat avec les exploitants classiques (passation de contrats sans appels d'offres) ou lancer un appel d'offres public fondé sur des modalités prédéfinies relatives aux itinéraires, aux horaires et aux tarifs.

L'exemple suédois est novateur notamment en ce qu'il échelonne progressivement l'appel d'offres et qu'il respecte des exigences qualitatives sévères en termes d'âge maximal et moyen de la flotte, de places assises, de cadences de lavage et de nettoyage, etc. Il lui manque toutefois des mesures d'encouragement intégrées susceptibles d'accroître la fréquentation puisque le risque inhérent aux recettes est supporté par l'autorité compétente. Il a engendré des gains de coûts considérables (pouvant atteindre 45 %) et a amélioré la qualité de l'exploitation des services publics.

Certaines villes (telles que Gothenburg) ont tiré parti de la souplesse offerte par la législation suédoise en n'adjudgeant pas l'intégralité du marché, mais des volets essentiels, de préférence à des exploitants différents. Cette méthode crée un climat de compétition (concurrence) entre les sociétés sans trop compromettre les besoins d'une planification intégrée des transports.

Option C :

Adjudication de petits segments de systèmes (itinéraire par itinéraire)

L'exemple des autobus londoniens

La loi de 1985 sur les transports a déréglementé les services d'autobus sur tout le territoire britannique, à l'exception de Londres où la loi a imposé la procédure d'appels d'offres.

En 1985 à Londres, la totalité des lignes d'autobus sont, hormis 2 %, exploitées par la London Transport (LT). Après avoir évalué la capacité d'offre de services par des exploitants indépendants, un premier lot de 13 itinéraires a été mis en adjudication.

Dans le même temps, l'exploitation des autobus de la LT a été restructurée en transformant la London Buses Ltd en société holding composée de onze filiales qui desservent différentes parties de la ville. Ces filiales ont vu s'étendre leur champ d'action en matière de responsabilités de gestion, en devenant progressivement indépendantes au plan de l'exploitation, une évolution qui a culminé dans la vente des sociétés. Il en résulte que toutes les sociétés qui exploitent des autobus à Londres sont désormais entre les mains du secteur privé.

Au début de 1994, la moitié du réseau d'autobus avait fait l'objet d'adjudications avec appel à la concurrence, les soumissionnaires retenus étant globalement à parts égales des anciennes sociétés de la LT et des exploitants indépendants. D'ici à la fin de 1995, tous les itinéraires auront été adjugés et la London Transport n'assumera plus l'exploitation des services d'autobus.

LT conserve le contrôle du réseau en prescrivant les tarifs et les services "dans le but d'allier des éléments commerciaux et sociaux, qui compléteront et pourvoiront les réseaux londoniens de chemin de fer et de métro". De même, LT demeure responsable de l'infrastructure tels que les arrêts d'autobus, les installations spéciales et le financement de services spéciaux à vocation sociale.

Les contrats d'adjudication des services d'autobus ont fait l'objet d'une "estimation sommaire des coûts" en vertu de laquelle l'exploitant est payé pour un service prescrit et les recettes reviennent à la LT. L'opérateur échappe ainsi aux risques commerciaux et sa préoccupation première demeure l'efficacité de l'exploitation.

Durant la période 1984-1985 à 1994-1995, le nouveau système a permis de réduire les coûts du réseau de 27 % en dépit d'une extension de 20 %. La fréquentation n'a quasiment pas varié.

Pour la période 1995-2000, LT envisage de passer à des contrats à "coûts nets" dans lesquels l'exploitant peut retirer un intérêt direct des performances commerciales et percevoir les recettes de la vente des billets. LT continuera de prescrire les tarifs et les services. L'exploitant supporte les risques ou profite de meilleurs résultats financiers.

Déréglementation complète des services d'autobus : l'expérience britannique

Le système

Dans le contexte d'un déclin permanent de la fréquentation et de l'accroissement des subventions, la loi de 1985 sur les transports a déréglementé et privatisé complètement tous les services d'autobus régionaux et urbains à partir d'octobre 1986.

Ce système est unique en Europe puisqu'il permet une concurrence directe "sur la route" et une liberté de tarification. Il n'existe pas de planification des services par un organisme central (à l'exception de l'adjudication de quelques services à vocation sociale). Les clauses de sauvegarde en matière de qualité sont limitées à des exigences minimales de sécurité.

Principaux résultats

Les nouveaux systèmes de gestion ont permis d'améliorer le rapport coût-efficacité et de réduire notablement les subventions. Les économies de coûts réalisées sont grosso modo identiques à celles réalisées à Londres après l'introduction des appels d'offres (25 - 35 %).

Toutefois, durant la même période, la fréquentation moyenne des autobus a nettement chuté (-27,4 % entre 1985 et 1993-1994) malgré un énorme accroissement des kilomètres parcourus par les autobus (+24 %). Cette augmentation s'est largement concentrée sur les itinéraires les plus utilisés. En termes réels, les tarifs ont crû d'environ 25 %.

Le manque d'intégration des systèmes de transport dans un environnement d'exploitation complètement déréglementé constitue un obstacle majeur à l'amélioration globale des systèmes de transports publics par autobus. De plus, les informations fournies aux passagers se sont avérées quasi inexistantes en raison de la concurrence que se sont livrées les sociétés d'autobus. En conséquence, la Confédération des transports de passagers (CPT) a préconisé de modifier les règles de concurrence de manière à améliorer les facultés de planification et de coordination du système.

La régionalisation des services ferroviaires : l'exemple allemand

La loi fédérale allemande portant restructuration des systèmes de chemins de fer est entrée en vigueur le premier janvier 1994. L'application du concept de régionalisation au premier janvier 1996 constitue une nouvelle étape importante de ce processus. Ce concept implique la délégation des compétences réglementaires relatives aux services ferroviaires régionaux aux gouvernements régionaux ("Länder") qui, en vertu des lois régionales, peuvent encore déléguer des compétences aux municipalités ou à des groupes de municipalités ("Verkehrsverbände").

Les gouvernements régionaux et les municipalités tireront des recettes des taxes (accrués) sur le carburant, une énorme compensation financière qui leur permettra de subventionner les services ferroviaires régionaux, normalement déficitaires : en 1996, un montant de quelque 15 milliards de DM sera payé. Des compensations comparables seront disponibles à compter de 1997.

Le concept de régionalisation implique que les autorités régionales seront, en vertu de la législation régionale, compétentes pour fixer le volume et la qualité de l'ensemble des services de transports publics régionaux et urbains, y compris les services ferroviaires, et pour passer des contrats avec des exploitants. L'ouverture de l'infrastructure ferroviaire à des exploitants "tiers" telle qu'elle est imposée par la directive 91/440 du Conseil et qui, dans l'intervalle, a été transposée en droit allemand, laisse entrevoir la possibilité d'introduire des appels d'offres concurrentiels relatifs aux services ferroviaires régionaux. Toutefois, les autorités chargées de la mise en oeuvre seront libres de recourir ou non à cet instrument. De même, la notion de compensation des exploitants doit être définie par les autorités chargées de la mise en oeuvre (subventions ex post ou ex ante).

Le concept allemand de régionalisation fixe les conditions réglementaires préalables à une amélioration sensible de l'intégration du système. On peut s'attendre à ce que la billetterie intégrée appliquée à de grandes zones géographiques et à différents modes de transport devienne une pratique courante en Allemagne.

**ANNEXE B : GUIDE DES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DES
TRANSPORTS DE PASSAGERS**

Guide des instruments de la politique communautaire des transports de passagers

Instruments juridiques	Domaine politique	Mode de transport	Caractéristiques/objectifs principaux	Publication au JO
Règlement (CEE) n° 1191/69 du Conseil modifié par le règlement n° 1893/91	Services publics	Tous les modes de transport de surface	Définition du champ d'action en vue de l'établissement d'exigences pour les services publics, obligations imposées aux pouvoirs publics de compenser la mise en oeuvre de services de transports publics	L 156 du 28 juin 1969
Directive du Conseil n° 93/36/CEE	Marchés publics	Tous	Coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures	L 199 du 9 août 1993
Directive du Conseil n° 93/37/CEE	Marchés publics	Tous	Coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux	L 199 du 9 août 1993
Directive du Conseil n° 92/50/CEE	Marchés publics	Tous	Coordination des procédures de passation des marchés publics de services	L 209 du 24 juillet 1992
Directive du Conseil n° 89/665/CEE	Marchés publics	Tous	Application des procédures de recours en matière de passation des marchés publics de fournitures et de travaux	L 395 du 30 décembre 1989
Directive du Conseil n° 93/38/CEE	Marchés publics	Tous	Coordination des procédures de passation des marchés publics de certaines entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications	L 199 du 9 août 1993
Directive du Conseil n° 92/13/CEE	Marchés publics	Tous	Application des procédures de recours en matière de marchés publics actuellement visés principalement par la directive 93/38/CEE	L 76 du 23 mars 1992
Règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil	Accès à la profession Accès au marché	Aviation	Exigences posées à l'octroi de licences aux transporteurs aériens	L 240 du 24 août 1992
Règlement (CEE) n° 1108/70 du Conseil	(Utilisation des) Infrastructures	Transport intérieur	Introduction d'un système de comptabilité des dépenses d'infrastructure pour le transport par chemin de fer, route et voies navigables intérieures	L 130 du 15 juin 1970

Guide des instruments de la politique communautaire des transports de passagers

Instruments juridiques	Domaine politique	Mode de transport	Caractéristiques/objectifs principaux	Publication au JO
Règlement (CEE) n° 4060/89 du Conseil	Contrôles aux frontières	Routes, voies navigables intérieures	Suppression des contrôles effectués aux frontières des États membres dans le secteur du transport par route et voies navigables intérieures	L 390 du 30 décembre 1989
Règlement (CEE) n° 1192/69 du Conseil	Aides d'État	Chemins de fer	Règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer	L 156 du 28 juin 1969
Règlement (CEE) n° 1107/70 du Conseil	Aides d'État	Transports intérieurs	Règles relatives aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable	L 130 du 15 juin 1970
Règlement (CEE) n° 2830/77 du Conseil	Entreprises publiques	Chemins de fer	Mesures nécessaires pour rendre comparables la comptabilité et les comptes annuels des entreprises de chemin de fer	L 334 du 24 décembre 1977
Règlement (CEE) n° 2183/78 du Conseil	Entreprises publiques	Chemins de fer	Fixation de principes uniformes pour le calcul des coûts des entreprises de chemin de fer	L 258 du 21 septembre 1978
Directive du Conseil n° 82/714/CEE	Normes techniques ; sécurité	Voies navigables intérieures	Prescriptions techniques des bateaux de la navigation intérieure	L 301 du 28 octobre 1982
Directive du Conseil n° 76/135/CEE	Normes techniques ; sécurité	Voies navigables intérieures	Reconnaissance réciproque des attestations de navigabilité délivrées pour les bateaux de la navigation intérieure	L 21 du 29 janvier 1993
Règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil	Accès au marché ; concurrence	Aviation	Règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté	L 14 du 22 janvier 1993
Règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil	Accès au marché	Aviation	Libéralisation de l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires	L 240 du 24 août 1992

Guide des instruments de la politique communautaire des transports de passagers

Instruments juridiques	Domaine politique	Mode de transport	Caractéristiques/objectifs principaux	Publication au JO
Directive du Conseil n° 93/65/CEE	Normes techniques Contrôle de la circulation aérienne	Aviation	Définition et utilisation de spécifications techniques compatibles pour l'acquisition d'équipements et de systèmes pour la gestion du trafic aérien	L 187 du 29 juillet 1993
Règlement (CEE) n° 295/91 du Conseil	Protection des consommateurs	Aviation	Règles communes relatives à un système de compensation pour refus d'embarquement dans les transports aériens réguliers	L 36 du 8 février 1991
Règlement (CEE) n° 2409/92 du Conseil	Conditions de prix	Aviation	Règles communes sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens	L 240 du 24 août 1992
Directive du Conseil n° 89/459/CEE	Sécurité routière	Route	Rapprochement des législations relatives à la profondeur des rainures des pneumatiques de certaines catégories de véhicules à moteur	L 226 du 3 août 1989
Directive du Conseil n° 91/671/CEE	Sécurité routière	Route	Rapprochement des législations relatives au port obligatoire de la ceinture de sécurité dans les véhicules de moins de 3,5 tonnes	L 373 du 31 décembre 1991
Directive du Conseil n° 88/599/CEE	Social ; sécurité routière	Route	Procédures uniformes de contrôle concernant la mise en oeuvre de la législation sociale (règlements 3820/95 et 3821/95)	L 325 du 29 novembre 1988
Directive du Conseil n° 93/89/CEE	Fiscalité	Route	Harmonisation fiscale	L 279 du 12 novembre 1993
Règlement (CEE) n° 3925/91 du Conseil	Contrôles aux frontières	Aviation Maritime	Suppression des contrôles et formalités applicables aux bagages à main et aux bagages de soute des personnes effectuant un vol intracommunautaire ainsi qu'aux bagages des personnes effectuant une traversée maritime	L 374 du 31 décembre 1991

Guide des instruments de la politique communautaire des transports de passagers

Instruments juridiques	Domaine politique	Mode de transport	Caractéristiques/objectifs principaux	Publication au JO
Directive du Conseil n° 91/440/CEE	Harmonisation des structures ; développent des chemins de fer communautaires ; accès au marché	Chemins de fer	- Gestion indépendante des entreprises de chemin de fer - Séparation entre la gestion de l'exploitation des chemins de fer et de l'infrastructure et la fourniture de services de transport par chemin de fer - Amélioration de la structure financière des entreprises - Accès au réseau de certains types de services	L 237 du 24 août 1991
Directive du Conseil n° 92/6/CEE	Sécurité routière	Route	Installation et utilisation de limiteurs de vitesse	L 57 du 2 mars 1992
Directive du Conseil n° 77/143/CEE	Sécurité routière	Route	Rapprochement des législations relatives au contrôle technique des véhicules à moteur	L 47 du 18 février 1977
Directive du Conseil n° 80/1263	Sécurité routière	Route	Instauration d'un permis de conduire communautaire ; rapprochement des conditions d'obtention d'un permis de conduire ; échange de permis ²⁵	L 375 du 31 décembre 1992
Directive du Conseil n° 85/3/CEE	Sécurité routière et normes techniques	Route	Rapprochement des législations relatives aux poids, aux dimensions et à certaines autres caractéristiques de véhicules	L 2 du 3 janvier 1985
Règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil	Sécurité routière ; politique sociale	Route	Harmonisation des règles sur les heures de conduite et les périodes de repos de chauffeurs et d'autres aspects sociaux	L 370 du 31 décembre 1985
Règlement (CEE) n° 3821/85 du Conseil	Sécurité routière ; politique sociale	Route	Appareil d'enregistrement (tachygraphe) des heures de conduite et des périodes de repos	L 370 du 31 décembre 1985
Directive du Conseil n° 74/562/CEE	Accès à la profession	Transport des passagers par route	Définition de prescriptions communes d'accès à la profession de transporteurs de passagers par route	L 308 du 19 novembre 1974

²⁵ À compter du 01.07.1996, cette directive sera remplacée par la directive 91/439

Guide des instruments de la politique communautaire des transports de passagers

Instruments juridiques	Domaine politique	Mode de transport	Caractéristiques/objectifs principaux	Publication au JO
Directive du Conseil n° 91/672/CEE	Accès au marché ; accès à la profession ; reconnaissance réciproque des certificats	Voies navigables intérieures	Reconnaissance réciproque des certificats de conduite de bateaux de navigation intérieure	L 373 du 31 décembre 1991
Règlement (CEE) n° 3921/91 du Conseil	Accès au marché	Voies navigables intérieures	Fixation des conditions d'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux de marchandises ou de personnes par voie navigable dans un État membre	L 373 du 31 décembre 1991
Règlement (CEE) n° 684/92 du Conseil	Accès au marché	Transport des passagers par route	Règles communes pour les transports internationaux de passagers effectués par autocars et autobus	L 74 du 20 mars 1992
Règlement (CEE) n° 2454/92 du Conseil	Accès au marché	Transport des passagers par route	Fixation des conditions d'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux de passagers par route dans un État membre	L 251 du 29 août 1992
Recommandation de la Commission n° 922/82	Qualité ; développement des chemins de fer	Chemins de fer	Définition d'un niveau de qualité supérieure, système de transport de passagers	L 381 du 31 décembre 1982

Guide des instruments de la politique communautaire des transports de passagers				
Instruments juridiques	Domaine politique	Mode de transport	Caractéristiques/objectifs principaux	Publication au JO
Règlement (CEE) n° 2018/93 du Conseil	Utilisation des fonds structurels	Tous	Règles de coordination des instruments de la politique régionale	L 193 du 20 juillet 1993
Règlement (CEE) n° 2082/93 du Conseil	Utilisation des fonds structurels	Tous	Règles de mise en oeuvre d'instruments de la politique régionale	L 193 du 20 juillet 1993
Règlement (CEE) n° 2083/93 du Conseil	Utilisation du Fonds européen de développement régional	Tous	Règles de mise en oeuvre du FEDER	L 293 du 20 juillet 1993
Règlement (CEE) n° 2084/93 du Conseil	Utilisation du Fonds social européen	Tous	Règles de mise en oeuvre du FSE	L 193 du 20 juillet 1993
Communication de la Commission aux États membres (URBAN)	Programme pilote communautaire sur les zones urbaines	Tous	Critères d'éligibilité pour soutenir les actions en faveur des zones urbaines	C 180 du 1 ^{er} juillet 1994
Communication de la Commission aux États membres (Interreg II)	Initiative communautaire en faveur des régions transfrontalières	Tous	Critères d'éligibilité de mesures de soutien des projets	C 180 du 1 ^{er} juillet 1994
Règlement (CE) n° 2236/95 du Conseil	Réseaux transeuropéens	Tous	Règles pour l'octroi d'un concours financier dans le domaine des réseaux transeuropéens	L 228 du 23 septembre 1995

ANNEXE C : TAUX DE COUVERTURE DES DÉPENSES PAR LES RECETTES DES SYSTÈMES DE TRANSPORTS PUBLICS URBAINS

Taux de couverture des dépenses par les recettes des systèmes de transports publics urbains²⁶

VILLE	1985	1993	VARIATION EN %
Amsterdam	25 %	25 %	0
Athènes	21 %	27 %	+6
Bruxelles	25 %	33 %	+8
Copenhague	54 %	52 %	-2
Dublin	80 %	96 %	+16
Francfort	44 %	45 %	+1
Helsinki	44 %	44 %	0
Lisbonne	70 %	62 %	-8
Londres ²⁷	57 %	79 %	+22
Luxembourg	24 %	18 %	-6
Madrid	68 %	75 %	+7
Paris	36 %	33 %	-3
Rome	16 %	10 %	-6
Stockholm	37 %	34 %	-3
Vienne	51 %	40 %	-11

Source : Janes Urban transport

²⁶ Couverture des coûts d'exploitation uniquement par les recettes tarifaires

²⁷ London Regional Transport, chiffres de 1993 compte tenu de l'amortissement

Glossaire

Afficheurs Alphanumériques	Afficheurs utilisant des lettres et des nombres
CEAC	Conférence de l'aviation civile européenne
CEMT	Conférence européenne des Ministres du transport
COST	European Co-operation in Science and Technological research
dB(A)	Decibel A scale
ECU	Unité de compte européenne
Eurocities	Un groupement de villes européennes
FEDER	Fonds européen de développement régional
Fonds de cohésion	Fonds de l'Union européenne pour le développement dans les "pays de cohésion" Grèce, Irlande, Espagne et Portugal
Intermodalité	Relation entre deux ou plusieurs modes de transport
Interoperabilité	Capacité du matériel roulant à fonctionner sur différents systèmes. Par exemple, les trains Eurostar sont opérationnels en Belgique, France et Grande Bretagne
Interreg	Un programme de développement interrégional financé par le FEDER
Livre vert	Un document consultatif
MECU	Un million d'ECUs
Mode	Un moyen ou un type de transport, par exemple bus, tram, etc.
Multi-modal	Système impliquant plus d'un mode
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
Parcs d'échange	Système selon lequel les voitures, les bicyclettes ou les motos sont laissées sur un parking desservi par les transports publics
PIB	Produit intérieur brut; la valeur de la production d'un pays
Pkm	Passager par kilomètre
POLIS	Application des systèmes intégrés de télématiques appliqués aux transports
Propulsion hybride	Véhicule utilisant deux ou plusieurs sources d'énergie, par exemple pétrole et électricité
Repartition modale	La proportion de voyages recourant à différents modes
R&D	Recherche et développement
RTD	Recherche et développement technologique
SAVE	

Subsidiarité	Principe selon lequel la Communauté n'intervient que si les objectifs de l'action envisagée peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres
THERMIE	
UE	Union européenne
UIC	Union internationale des chemins de fer
UITP	Union internationale des transports publics
'Urban'	Un programme de développement urbain financé par le FEDER