

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION (UE) 2023/550 DE LA COMMISSION

du 8 mars 2023

sur les programmes nationaux de soutien à la planification de la mobilité urbaine durable

[notifiée sous le numéro C(2023) 1524]

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 292,

considérant ce qui suit:

- (1) Le pacte vert pour l'Europe ⁽¹⁾ fixe l'objectif de parvenir à une économie neutre pour le climat d'ici 2050. Il préconise une réduction de 90 % des émissions de gaz à effet de serre dues au secteur des transports. La stratégie de mobilité durable et intelligente ⁽²⁾ propose des mesures pour contribuer à la réalisation de cet objectif, notamment des mesures visant à promouvoir une mobilité urbaine durable, intelligente, sûre et saine.
- (2) La communication sur le nouveau cadre de l'UE pour la mobilité urbaine ⁽³⁾ met la priorité sur des solutions de transport plus durables – les transports en commun et publics, la mobilité partagée, la marche et le vélo – dans le but d'intensifier leur utilisation pour améliorer la mobilité porte-à-porte et la rendre plus efficace sur le plan énergétique, tout en contribuant à la santé et au bien-être des citoyens.
- (3) La mobilité urbaine durable contribue à une série de politiques européennes visant à promouvoir une mobilité à émissions faibles ou nulles ⁽⁴⁾, à améliorer la qualité de l'air et la sécurité routière, tout en procurant des avantages annexes pour la santé et le bien-être des citoyens. La planification efficace de la mobilité urbaine peut contribuer à faire progresser les politiques européennes et nationales en la matière directement au niveau local. Comme il est souligné dans la communication sur une vision à long terme pour les zones rurales de l'UE ⁽⁵⁾ et le plan d'action rural de l'UE qui l'accompagne, il est essentiel de mieux intégrer la mobilité urbaine, périurbaine et rurale pour promouvoir des solutions de mobilité durable.
- (4) Le paquet «Mobilité urbaine» de 2013 ⁽⁶⁾ a présenté les plans de mobilité urbaine durable (PMUD) comme un cadre permettant aux villes de planifier et de mettre en œuvre des réponses aux défis de la politique de mobilité urbaine dans l'ensemble de la zone urbaine fonctionnelle. Depuis lors, la Commission encourage l'adoption généralisée de PMUD comme l'un des principaux axes de la politique européenne de mobilité urbaine. Les autorités locales, les urbanistes et les parties prenantes ont largement utilisé le concept de PMUD et les lignes directrices européennes afférentes. Il s'agit d'un outil efficace, solide et flexible sur lequel les villes peuvent s'appuyer pour planifier des mesures de mobilité urbaine.
- (5) Dans son rapport spécial 06/2020 sur la mobilité urbaine durable dans l'UE ⁽⁷⁾, la Cour des comptes européenne a souligné que c'était aux États membres et à leurs villes qu'il incombait de gérer les politiques de mobilité urbaine, conformément au principe de subsidiarité. La Cour a constaté que les mesures de mobilité urbaine locales n'étaient pas toujours en adéquation avec les objectifs de mobilité urbaine durable. Des programmes de soutien aux plans nationaux de mobilité urbaine durable (PMUD) contribueraient à resserrer les liens entre le concept de PMUD et les plans locaux de mobilité urbaine durable.

⁽¹⁾ COM(2019) 640 final.

⁽²⁾ COM(2020) 789 final.

⁽³⁾ COM(2021) 811 final.

⁽⁴⁾ Directive (UE) 2019/1161 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive 2009/33/CE relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie (JO L 188 du 12.7.2019, p. 116).

⁽⁵⁾ COM(2021) 345 final.

⁽⁶⁾ COM(2013) 913 final.

⁽⁷⁾ Rapport spécial 06/2020: Mobilité urbaine durable dans l'UE: pas d'avancée réelle sans l'engagement des États membres.

- (6) Le règlement révisé sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) ⁽⁸⁾ propose que les nœuds urbains du réseau RTE-T adoptent un PMUD conformément aux exigences prévues à son annexe V et qu'ils collectent et communiquent à la Commission des données pertinentes sur la mobilité urbaine. En ce qui concerne les exigences en matière de collecte de données et de notification, l'acte d'exécution correspondant établira la liste des indicateurs de mobilité urbaine durable ainsi que leur méthode de calcul. Après leur adoption, il s'agira des seules exigences contraignantes en matière de PMUD au niveau de l'UE. Les programmes nationaux de soutien aux PMUD apporteront une expertise aux nœuds urbains du réseau RTE-T afin de les aider à répondre à ces exigences.
- (7) Les villes se heurtent à des difficultés pour suivre les progrès relatifs à leurs mesures de mobilité urbaine durable à l'aide d'indicateurs. La collecte de données nécessite des ressources administratives et financières et les villes ont souvent difficilement accès aux données disponibles détenues par les autorités nationales et régionales et d'autres organismes. Les États membres devraient faciliter la collecte, le partage et l'utilisation des données par l'intermédiaire de points d'accès centraux et d'espaces de données décentralisés, afin d'aider les villes à améliorer leurs systèmes de suivi dans les années à venir.
- (8) Un recueil d'orientations non contraignantes en matière de PMUD ⁽⁹⁾ et de documents de référence, élaboré dans le cadre de projets cofinancés par l'UE, est également mis à la disposition de toutes les villes afin de les aider à élaborer et à mettre en œuvre leurs différents PMUD. Les villes sont invitées à utiliser ce corpus d'informations selon leurs propres besoins. Le groupe d'experts de la Commission sur la mobilité urbaine ⁽¹⁰⁾ devrait contribuer à compléter et à rationaliser le recueil d'orientations non contraignantes en matière de PMUD.
- (9) Il y a lieu que les États membres soutiennent les villes dans l'élaboration de leurs PMUD afin de les aider à améliorer la qualité de ces plans et à mieux les aligner sur le cadre de l'UE.
- (10) Néanmoins c'est aux villes qu'incombent en dernier ressort l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre de leurs PMUD, ainsi que la mise en œuvre des mesures qui y sont prévues,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION:

1. OBJET ET CHAMP D'APPLICATION

1.1. Introduction

Le paquet «Mobilité urbaine» de 2013 a présenté le concept de PMUD ⁽¹¹⁾ comme l'un des principaux axes d'un cadre permettant aux villes et aux régions de relever les défis de la politique de mobilité urbaine. Le concept de PMUD doit être mis à jour afin de tenir compte des nouvelles stratégies de l'UE et d'intégrer de nouvelles priorités stratégiques. C'est ce qui figure à l'annexe de la présente recommandation en tant que concept de PMUD.

Sur la base du concept de PMUD, les lignes directrices relatives aux PMUD donnent aux villes des conseils sur un processus d'élaboration et de mise en œuvre de leurs PMUD.

Au cours des dix dernières années, ce concept a été encouragé par la Commission et largement utilisé par de nombreuses villes de toute l'UE sur une base volontaire pour planifier leur transition vers une mobilité urbaine attrayante, inclusive et durable.

Les villes qui appliquent le concept de PMUD ont estimé qu'il s'agissait d'un outil efficace, complet et flexible, qui permet de dépasser les frontières administratives des villes afin de couvrir l'ensemble de la «zone urbaine fonctionnelle», en tenant compte des liaisons avec les zones périphériques, des flux de navetteurs et des liaisons entre les zones urbaines et rurales.

Dans le document de travail des services de la Commission sur le nouveau cadre de l'UE pour la mobilité urbaine ⁽¹²⁾, il est mis en exergue que les PMUD constituent un cadre de planification à long terme cohérent, dans lequel toutes les parties concernées interviennent. La résilience du concept a été démontrée en particulier lors de la pandémie de COVID-19: de nombreuses villes dotées d'un PMUD sont ainsi parvenues à adapter rapidement et efficacement leurs politiques de mobilité. Elles ont ensuite pu apporter des modifications à leurs systèmes de mobilité plus facilement que celles qui ne disposaient pas de plans comparables. Dans un grand nombre de cas, les PMUD existants contenaient déjà des procédures d'urgence et de résilience.

⁽⁸⁾ COM(2021) 812 final.

⁽⁹⁾ Les orientations en matière de PMUD consistent en des lignes directrices pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de mobilité urbaine durable et d'autres documents de référence, disponibles sur le portail de l'observatoire de la mobilité urbaine (portail ELTIS); <https://www.eltis.org/mobility-plans/topic-guides>

⁽¹⁰⁾ Décision C(2022) 5320 de la Commission du 28 juillet 2022 instituant le groupe d'experts de la Commission sur la mobilité urbaine; groupe d'experts sur la mobilité urbaine.

⁽¹¹⁾ Voir annexe de la communication de la Commission du 17 décembre 2013 intitulée «Ensemble vers une mobilité urbaine compétitive et économe en ressources», COM(2013) 913 final.

⁽¹²⁾ COM(2021) 811 final.

Il ressort toutefois de l'évaluation du paquet «Mobilité urbaine» de 2013 que l'adoption inégale des PMUD dans les États membres constitue un handicap majeur. De nombreuses villes n'ont toujours pas de PMUD et la qualité des PMUD existants est très variable. Il existe en outre un déséquilibre manifeste entre les États membres en ce qui concerne la couverture totale des villes dotées de PMUD.

Les États membres sont donc destinataires de la présente recommandation.

1.2. Nécessité d'agir au niveau des États membres

Sur la base de toute l'expérience acquise depuis 2013 et le début de l'utilisation du concept de PMUD, l'évaluation du paquet «Mobilité urbaine» de 2013 a montré que les capacités et les compétences, en particulier au sein des villes de petite taille et de taille moyenne, demeuraient problématiques, de même que l'absence de participation et de soutien au niveau national.

Ce constat met en évidence la nécessité générale de garantir une certaine cohérence avec le concept de PMUD et de coordonner les différentes activités entreprises par les villes et les zones urbaines pour assurer l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de leurs plans de mobilité.

Comme indiqué dans le nouveau cadre de l'UE pour la mobilité urbaine, il est nécessaire de renforcer la gouvernance et l'appropriation au niveau national, de mettre en place un cadre de soutien afin d'aligner plus étroitement les PMUD sur le concept de PMUD, en tenant compte des circonstances locales, des pratiques de planification et des structures institutionnelles, conformément au principe de subsidiarité.

1.3. Lien avec le RTE-T

La proposition de règlement RTE-T révisé ⁽¹³⁾ prévoit le renforcement du rôle des villes en tant que nœuds essentiels pour un transport durable, sûr, efficace et multimodal en Europe et ailleurs. Afin de permettre le bon fonctionnement du réseau RTE-T, la Commission a proposé que, d'ici le 31 décembre 2025, les États membres veillent à ce que les nœuds urbains du réseau RTE-T adoptent un PMUD et collectent des données pertinentes sur la mobilité urbaine.

Les nœuds urbains devraient tenir compte de l'incidence des différentes mesures de mobilité urbaine sur les flux de trafic de voyageurs et de marchandises le long du réseau RTE-T. Les mesures prévues devraient viser à assurer un transit, un contournement ou une interconnexion fluides à travers les nœuds urbains, notamment par les véhicules à émissions nulles. Elles devraient contribuer à réduire la congestion, à accroître la part modale des transports publics et des modes actifs, à améliorer la sécurité routière et à supprimer les goulets d'étranglement qui ont une incidence sur les flux de trafic sur le réseau RTE-T.

La présente recommandation vise donc également à apporter un soutien supplémentaire aux États membres et aux villes quant à la manière de se préparer en vue de respecter les exigences proposées en matière de nœuds urbains.

La présente recommandation est sans préjudice de l'adoption future d'un règlement RTE-T révisé sur la base de la proposition susmentionnée et des obligations qu'elle prévoit en ce qui concerne les PMUD.

1.4. Coordination au niveau local pour favoriser des synergies entre les approches sectorielles et d'aménagement du territoire

L'élaboration des PMUD nécessite une approche intégrée axée sur deux dimensions: l'intégration de la mobilité urbaine dans la planification du réseau d'un système de transport («approche de réseau») et l'intégration dans une stratégie intersectorielle de développement urbain durable («approche axée sur le lieu»).

Les transports constituent un volet essentiel d'une approche efficace et efficiente de l'aménagement intégré du territoire au niveau urbain/local. Il convient donc d'élaborer et de mettre en œuvre des PMUD en étroite coordination avec les plans de mobilité locaux et régionaux, les plans d'aménagement du territoire et les plans sectoriels pertinents. Cette démarche permet, en plus de mieux aligner les PMUD sur les objectifs des politiques sectorielles, de réduire également la charge administrative qui pèse sur les autorités locales.

Les États membres devraient veiller à ce que les objectifs des politiques sectorielles et la planification de la mobilité urbaine soient compatibles et cohérents, de la manière suivante:

- en aidant les villes à transformer les objectifs européens et nationaux en politiques, stratégies et documents de planification urbains locaux, comme les PMUD, les plans de logistique urbaine durable, les plans d'action pour l'énergie durable et le climat, les contrats climatiques et l'accord des villes vertes,

⁽¹³⁾ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, COM(2021) 812 final.

- en couvrant les besoins et les particularités des villes et des zones urbaines dans les stratégies et documents de planification globaux au niveau national ou régional, tels que les plans de transport nationaux et régionaux, les cadres d'action nationaux pour le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs, les plans nationaux en matière d'énergie et de climat et les stratégies de santé publique; en mettant au point des stratégies de développement urbain durable,
- en répondant aux besoins et aux particularités des villes et des zones urbaines dans le cadre des actions nationales relatives aux engagements pris à l'échelle européenne et internationale, comme le semestre européen et les plans de travail relatifs aux corridors de réseau central RTE-T.

2. PROGRAMME NATIONAL DE SOUTIEN AUX PMUD

2.1. Objectifs

La Commission invite chaque État membre à mettre en place un programme national de soutien aux PMUD afin d'aider les villes à renforcer la gouvernance et à accroître la coordination, la planification et l'adoption de politiques de mobilité urbaine durable à l'échelle nationale, ainsi qu'à améliorer la coordination entre les régions et les villes et entre les zones urbaines et rurales.

2.2. Champ d'application du programme

Les programmes nationaux de soutien aux PMUD devraient prévoir des mesures visant à :

- élaborer des orientations nationales pour la planification de la mobilité urbaine sur la base du concept actualisé de PMUD, présenté à l'annexe de la présente recommandation de la Commission, compte tenu des lignes directrices relatives aux PMUD ⁽¹⁴⁾, en abordant de manière intégrée la mobilité des voyageurs, le transport de marchandises et la logistique,
- fournir une assistance technique et le soutien d'experts,
- mettre au point une approche nationale de la préparation et de la mise en œuvre des PMUD dans toutes les villes, en coopération avec les zones périurbaines et rurales autour de chaque ville, afin de couvrir l'ensemble de la zone urbaine fonctionnelle (la ville et sa zone de navettage),
- animer le réseau national de régions et de villes afin de favoriser l'apprentissage par les pairs et d'échanger des bonnes pratiques, y compris au niveau des régions ultrapériphériques de l'UE et d'autres régions reculées, des zones insulaires, périphériques et faiblement peuplées,
- mettre en œuvre un programme de formation à destination des villes, y compris le renforcement des capacités,
- fournir un soutien financier aux villes pour le recrutement et le maintien des capacités administratives et pour le recrutement d'experts temporaires,
- organiser et coordonner des campagnes de communication et des activités en rapport avec les PMUD,
- sensibiliser aux informations et aux orientations publiées sur le portail de l'observatoire européen de la mobilité urbaine ⁽¹⁵⁾,
- examiner la qualité des PMUD et conseiller sur la façon de les améliorer conformément au concept de PMUD, ce qui permettra de faciliter l'élaboration des PMUD le cas échéant pour pouvoir bénéficier d'un financement public ou privé,
- examiner le cadre législatif national afin de déceler les obstacles à l'élaboration de PMUD efficaces dans les villes,
- aider les autorités compétentes à améliorer la coordination au niveau de la fourniture d'infrastructures et de services de transport dans la zone urbaine fonctionnelle,
- aider les autorités locales à intégrer et à améliorer la coordination entre les PMUD et l'aménagement du territoire, à renforcer l'alignement et les synergies avec les plans d'action en matière d'énergie durable et de climat, les plans de logistique urbaine durable et les autres plans pertinents,
- renforcer le suivi de la mise en œuvre des PMUD, grâce à la mise en place de mécanismes servant à mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs des PMUD,

⁽¹⁴⁾ Lignes directrices pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de mobilité urbaine durable, disponibles sur le portail de l'observatoire de la mobilité urbaine (portail ELTIS); <https://www.eltis.org/mobility-plans/sump-guidelines>

⁽¹⁵⁾ <https://www.eltis.org/mobility-plans/topic-guides>

- calculer des indicateurs de mobilité urbaine durable, conformément à la méthode ⁽¹⁶⁾ de la Commission, coordonner et soutenir la collecte de données et faciliter l'accès, le partage et l'utilisation des données nationales, régionales ou privées nécessaires au calcul des indicateurs de mobilité urbaine,
- assurer le suivi des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs des politiques sectorielles, y compris en ce qui concerne la décarbonation et la sécurité routière; aider les villes à mettre au point des mécanismes de collecte de données désagrégées, y compris par genre,
- mettre régulièrement à jour les sections consacrées aux villes et aux plans nationaux du portail de l'observatoire européen de la mobilité urbaine,
- soutenir la mise en œuvre des aspects liés à la mobilité urbaine de la mission pour des villes neutres pour le climat et intelligentes.

Il convient de déterminer le champ d'application du programme de soutien en coopération avec les villes et les régions et de l'examiner régulièrement en fonction de leurs besoins et des observations reçues de leur part.

2.3. Financement et assurance de la qualité

Les PMUD constituent un cadre efficace pour la planification et la réalisation d'investissements publics ou privés en matière de mobilité urbaine.

Les États membres devraient prendre des mesures pour communiquer et soutenir les possibilités de financement, améliorer la qualité des PMUD et faire en sorte qu'ils correspondent mieux au concept de PMUD.

Un large éventail d'instruments de financement européens, nationaux et régionaux peuvent soutenir les processus de PMUD, notamment:

- le mécanisme pour l'interconnexion en Europe,
- le Fonds européen de développement régional et le Fonds de cohésion, y compris Interreg et Urbact,
- Horizon Europe, y compris les missions et les actions Civitas,
- le programme InvestEU, la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et REPowerEU,
- le programme pour une Europe numérique,
- le Fonds pour une transition juste,
- le Fonds pour l'innovation,
- l'instrument d'appui technique qui fournit aux États membres de l'UE une expertise technique sur mesure,
- les dispositifs nationaux,
- le financement privé (par exemple, les obligations vertes).

En outre, la communauté de la connaissance et de l'innovation de l'EIT sur la mobilité urbaine propose un soutien aux États membres, aux régions et aux villes lors de la mise en œuvre de leurs PMUD.

2.4. Gestion des programmes PMUD au niveau national

Les États membres devraient désigner un bureau national de gestion des programmes PMUD comme point de contact pour les questions relatives à ces plans en rapport avec les villes et les zones urbaines. Il convient de mettre en place ces bureaux en coopération avec les autorités nationales, régionales et locales.

Les bureaux devraient disposer de l'expertise technique et des ressources juridiques, financières et humaines nécessaires pour élaborer et mettre en œuvre les programmes nationaux de soutien aux PMUD.

Ils devraient être neutres et transparents et faire participer les régions, les villes et les zones rurales à leur travail. Ils devraient être conseillés par un groupe d'experts composé de représentants des ministères, des régions, des villes, des zones rurales et des universités compétents et d'autres acteurs de la mobilité urbaine concernés.

Ce groupe d'experts pourrait jouer un rôle déterminant dans la conception et l'évaluation du programme national de soutien aux PMUD, en approuvant les documents d'orientation nationaux sur les PMUD et en servant de forum d'experts indépendants, ce qui contribuerait à la bonne mise en œuvre des orientations européennes et nationales en matière de PMUD. Les États membres devraient s'appuyer sur les régimes d'aide existants en faveur des villes. Les bureaux de gestion des programmes devraient regrouper les programmes existants mis en œuvre au niveau infranational et régional afin de garantir une approche coordonnée, y compris en ce qui concerne les contraintes particulières des zones reculées et périphériques et des régions ultrapériphériques.

⁽¹⁶⁾ https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/clean-transport-urban-transport/sumi_fr

Les bureaux pourraient se situer dans un ministère, une agence ou un organisme spécialisé, en fonction de la structure administrative de l'État membre. Des bureaux régionaux pourraient s'ajouter aux bureaux nationaux, en particulier au sein des grands États membres ou des États membres fédéraux.

Conformément au principe de subsidiarité, c'est aux villes que devraient incomber en dernier ressort l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre de leurs PMUD.

2.5. Interaction des bureaux nationaux de gestion des programmes avec la Commission européenne

Les bureaux nationaux de gestion des programmes devraient servir de premier point de contact des États membres avec la Commission pour les échanges et la coordination en ce qui concerne les services de soutien aux PMUD.

Le soutien à la mise en œuvre des PMUD constitue l'une des principales tâches du groupe d'experts sur la mobilité urbaine, créé à la suite de l'adoption du nouveau cadre de l'UE pour la mobilité urbaine et au sein duquel des représentants des États membres, des régions, des villes et d'autres parties prenantes se réunissent pour débattre de la politique de l'UE en matière de mobilité urbaine, y compris en ce qui concerne les PMUD. Les bureaux nationaux de gestion des programmes devraient donc travailler en étroite collaboration avec les représentants de leurs États membres au sein du groupe d'experts et contribuer activement à celui-ci.

2.6. Information de la Commission européenne sur les mesures prises

Les États membres sont invités à informer la Commission des mesures prises chaque année à la suite de la présente recommandation. Les informations doivent être transmises pour la première fois un an après l'adoption de la présente recommandation.

Il convient que les informations communiquées contiennent notamment:

- le programme national de soutien aux PMUD,
- les coordonnées du bureau national de gestion des programmes PMUD,
- le plan de travail du bureau du programme national de soutien aux PMUD,
- un résumé des rapports annuels sur la mise en œuvre du plan de travail (notamment les progrès quantifiés relatifs aux indicateurs clés de performance, les principales étapes et les problèmes éventuels recensés ainsi que les mesures d'atténuation envisagées) et les enseignements tirés.

3. DESTINATAIRES

Les États membres sont destinataires de la présente recommandation.

Fait à Bruxelles, le 8 mars 2023.

Par la Commission
Adina VĂLEAN
Membre de la Commission

ANNEXE

Le concept actualisé de plan de mobilité urbaine durable**1. INTRODUCTION**

Un plan de mobilité urbaine durable (PMUD) est un plan stratégique conçu pour répondre aux besoins de mobilité des particuliers et des entreprises dans les villes et leurs environs, dans le but d'améliorer la qualité de vie. Il s'agit d'un cadre unique qui permet de relever tous les défis communs en matière de mobilité urbaine pour l'ensemble de la zone urbaine fonctionnelle. Un PMUD fournit une approche globale, fondée sur une vision, souple et résiliente en servant de plan de mobilité à long terme constitué notamment de plusieurs séries de mesures visant des objectifs et des cibles à court terme et dont la réalisation peut être accélérée pour répondre à l'évolution des besoins.

Depuis 2013, la Commission encourage l'adoption généralisée de PMUD comme l'un des fondements de sa politique de mobilité urbaine, ce qui témoigne du potentiel des PMUD à aider les villes et les régions à relever des défis communs dans leur transition vers une mobilité urbaine durable et à garantir une meilleure qualité de vie. Dans son paquet «Mobilité urbaine» de 2013 ⁽¹⁾, la Commission européenne a invité les autorités locales à placer les PMUD au centre de leur approche pour répondre aux questions de mobilité urbaine. Des lignes directrices de l'UE ont été publiées afin de soutenir les autorités locales tout au long du processus d'élaboration des PMUD.

Au cours des dernières années, une quantité importante de conseils et d'orientations ont été élaborés avec la communauté de la planification de la mobilité urbaine, qui ont donné lieu à un ensemble de documents d'orientation complémentaires sur des aspects spécifiques liés aux PMUD, mis à la disposition des villes et des parties prenantes par l'observatoire européen de la mobilité urbaine ⁽²⁾. Un outil d'autoévaluation a aussi été conçu pour aider les villes à comprendre les forces et les faiblesses de leurs plans de mobilité urbaine durable ⁽³⁾.

Le concept initial de PMUD ⁽⁴⁾ qui est apparu dans le paquet «Mobilité urbaine» de 2013 comprenait huit grands principes directeurs. Le concept actuel de PMUD les conserve tout en actualisant ce qui doit l'être.

1.1. Contexte

Conformément à la nouvelle charte de Leipzig ⁽⁵⁾, *les villes doivent établir des stratégies de développement urbain intégrées et durables et assurer leur mise en œuvre pour la ville dans son ensemble, de ses zones fonctionnelles à ses quartiers.*

La planification de la mobilité urbaine durable est donc essentielle pour une mobilité efficace et durable dans les villes, y compris les nœuds urbains du RTE-T, et importante pour le fonctionnement global du réseau et pour garantir une planification d'urgence et une certaine résilience en cas de problèmes majeurs.

Il est proposé que les nœuds urbains répondent aux exigences essentielles en matière de PMUD figurant à l'annexe V de la proposition de règlement RTE-T révisé de la Commission ⁽⁶⁾. Ce concept est sans préjudice de toutes les obligations contraignantes pour les nœuds urbains relatives à l'adoption des PMUD et à leur contenu, qui sont établies dans le futur règlement RTE-T révisé. En s'appuyant sur les exigences ainsi proposées, ce concept offre davantage d'informations et définit les éléments qui sont recommandés pour élaborer un PMUD, qu'une ville soit ou non un nœud urbain.

1.2. Raisons de l'actualisation du concept de PMUD

Compte tenu des évolutions majeures des dernières années et grâce à l'expérience pratique acquise au cours de la dernière décennie dans le cadre de la mise en œuvre du concept, il est désormais possible de l'actualiser, afin que les PMUD puissent contribuer plus efficacement à la réalisation des objectifs et des engagements de plus en plus ambitieux dans les domaines des transports, du climat, de la santé et de la société.

⁽¹⁾ COM(2013) 913 final.

⁽²⁾ <https://www.eltis.org/mobility-plans/sump-guidelines>

⁽³⁾ <https://www.eltis.org/resources/tools/sump-self-assessment-tool>

⁽⁴⁾ Annexe 1 de la communication de la Commission «Ensemble vers une mobilité urbaine compétitive et économe en ressources» (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A82155e82-67ca-11e3-a7e4-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_4&format=PDF).

⁽⁵⁾ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/brochure/new_leipzig_charter/new_leipzig_charter_en.pdf

⁽⁶⁾ COM(2021) 812/2.

Les orientations politiques actuelles sont définies, en particulier, dans le pacte vert pour l'Europe ⁽⁷⁾, la stratégie de mobilité durable et intelligente ⁽⁸⁾ et le nouveau cadre de l'UE pour la mobilité urbaine ⁽⁹⁾. Dans le paquet «Ajustement à l'objectif 55» ⁽¹⁰⁾ ainsi que dans les paquets «Mobilité verte et efficace» et REPowerEU ⁽¹¹⁾, la Commission a récemment présenté des propositions législatives pertinentes. Le concept de PMUD doit surtout mieux intégrer les aspects liés au climat et à l'énergie, sans négliger la sécurité, l'inclusion et l'accessibilité, ainsi que les aspects liés au transport de marchandises et à la logistique des transports locaux.

Plus précisément, le nouveau cadre de l'UE pour la mobilité urbaine indique que le concept actualisé de PMUD devrait établir clairement que la priorité est de favoriser des solutions durables, notamment les transports actifs, en commun et publics, ainsi que la mobilité partagée (y compris pour les liaisons entre zones urbaines et zones rurales), qui intègrent pleinement les aspects liés à la résilience ainsi que les plans de logistique urbaine durable, fondés sur des véhicules et des solutions à émissions nulles. Il convient de le compléter en anticipant la nécessité de disposer d'indicateurs et d'exigences spécifiques concernant les PMUD pour les nœuds urbains du RTE-T ⁽¹²⁾.

Enfin, les instruments de planification dans les domaines de la mobilité, de l'énergie, de la durabilité et de l'occupation des sols doivent être davantage complémentaires. De cette manière, le concept révisé permettra également de créer des liens plus étroits entre les PMUD et d'autres plans urbains pertinents portant sur l'énergie et le climat, en particulier les plans d'action en faveur de l'énergie durable et du climat (PAEDC).

2. UN CONCEPT POUR LES PMUD

Ce concept présente une approche recommandée des PMUD pour les zones urbaines, quelle que soit leur taille. Il convient d'élaborer et de mettre en œuvre un PMUD conformément aux principes directeurs suivants.

2.1. Des buts et objectifs clairs et mesurables

Le PMUD a pour objectif principal d'améliorer l'accessibilité de la zone urbaine fonctionnelle ⁽¹³⁾ et de permettre une mobilité à faibles émissions, de haute qualité, sûre et durable vers la zone urbaine fonctionnelle, à travers celle-ci et en son sein. Le PMUD devrait notamment soutenir la mobilité à émissions nulles et la mise en œuvre d'un système de transport urbain qui contribue à améliorer le fonctionnement global du réseau de transport, en particulier par le développement d'infrastructures permettant la circulation fluide de véhicules à émissions nulles et de plateformes multimodales de transport de voyageurs afin de faciliter les liaisons du premier et du dernier kilomètre, et de terminaux de fret multimodaux desservant les zones urbaines.

Un PMUD devrait donc comprendre des objectifs spécifiques afin de soutenir le développement d'un système de transport urbain qui:

- est sûr, accessible, abordable et inclusif pour tous les utilisateurs, y compris les groupes défavorisés et les personnes handicapées ou à mobilité réduite, et qui tient compte de la dimension de genre et de l'évolution démographique,
- répond aux besoins de tous les usagers en matière de mobilité, y compris le vélo et la marche, la logistique urbaine, les flux de marchandises et de voyageurs longue distance sur le réseau RTE-T, ainsi que les flux en provenance des zones périurbaines et rurales autour de chaque ville, afin de couvrir l'ensemble de la zone urbaine fonctionnelle (ville et zone de navettage),
- répond aux exigences en matière de durabilité, de protection du climat et de résilience, en conciliant la nécessité de garantir la viabilité économique, l'équité sociale et la protection de la santé et de l'environnement,
- maximise l'efficacité des systèmes de mobilité urbaine, en tenant compte du rapport coût-efficacité ainsi que des externalités des différents modes de transport liées notamment à la congestion, aux polluants atmosphériques et sonores, aux émissions de CO₂, aux décès et blessures causés par les accidents de la route et à leur incidence sur la biodiversité,
- contribue à rendre l'environnement urbain plus attrayant, notamment grâce à un meilleur partage de l'espace public,

⁽⁷⁾ COM(2019) 640 final.

⁽⁸⁾ COM(2020) 789 final.

⁽⁹⁾ COM(2020) 811 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2021) 550 final.

⁽¹¹⁾ COM(2022) 230 final.

⁽¹²⁾ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, COM(2021) 812 final.

⁽¹³⁾ [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Functional_urban_area#:~:text=Short%20definition%3A%20a%20functional%20urban,city%20\(OECD%2C%202012\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Functional_urban_area#:~:text=Short%20definition%3A%20a%20functional%20urban,city%20(OECD%2C%202012))

- améliore la qualité de vie et bénéficie à la santé publique, en tenant compte des objectifs de développement durable des Nations unies ⁽¹⁴⁾, et veille à ce que les infrastructures et les services de transport urbain soient sûrs, sécurisés et confortables pour tous, y compris pour les groupes vulnérables de la société et les femmes,
- améliore la sécurité et la sûreté de la circulation, notamment pour les usagers de la route actifs et vulnérables (les piétons, les cyclistes, les personnes âgées, les enfants, les personnes handicapées et à mobilité réduite, par exemple), les services et les espaces publics, en s'efforçant de réaliser la «Vision zéro» ⁽¹⁵⁾ en matière de sécurité routière en milieu urbain, conformément à la déclaration de La Valette ⁽¹⁶⁾,
- réduit toutes les sources de pollution des transports, comme l'air, le bruit, les particules et les microplastiques, ainsi que les émissions de gaz à effet de serre provenant des transports, et améliore son efficacité énergétique, en visant une mobilité urbaine à émissions nulles conformément aux objectifs du pacte vert pour l'Europe, à la stratégie de mobilité durable et intelligente ⁽¹⁷⁾, au plan d'action «zéro pollution» ⁽¹⁸⁾ et à la loi sur le climat, en tenant compte des plans nationaux en matière d'énergie et de climat, des plans pour la qualité de l'air et des plans d'action locaux en matière d'énergie durable et de climat,
- contribue à améliorer la connectivité et le fonctionnement du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) et du système de transport européen dans son ensemble, tant pour les voyageurs que pour les marchandises.

2.2. Une vision à long terme et un plan de mise en œuvre clair

Un PMUD présente une stratégie à long terme existante – ou est lié à cette stratégie – pour le développement futur de la zone urbaine fonctionnelle et, dans ce contexte, le développement futur d'infrastructures de transport et de services de mobilité multimodale. Il comprend également un plan d'exécution pour la mise en œuvre à court terme de la stratégie. Il devrait s'inscrire dans une approche intégrée du développement durable de la zone urbaine et être lié à la planification de l'occupation des sols, de l'aménagement du territoire et des politiques sectorielles (par exemple, en matière de climat et d'énergie).

Un PMUD devrait donc contenir les éléments suivants:

- un calendrier et un plan budgétaire, assorti des sources de financement nécessaires correctement déterminées; un plan d'exécution portant idéalement sur trois à dix ans,
- des responsabilités et des ressources clairement établies, y compris les ressources requises pour chaque acteur.

2.3. Évaluation du fonctionnement actuel et futur

Un PMUD devrait reposer sur une évaluation minutieuse du fonctionnement actuel et futur du système de transport urbain et s'appuyer sur un système de suivi complet, couvrant les aspects suivants:

- une analyse de la situation, un scénario de départ et un scénario final, commençant par un examen complet de la situation actuelle et l'établissement d'un scénario de départ qui permet d'évaluer les progrès futurs; il convient également de prévoir une évaluation de l'incidence des mesures proposées,
- des objectifs et des cibles spécifiques: un PMUD devrait définir des objectifs de fonctionnement spécifiques et réalistes qui sont liés à l'analyse de la situation et qui sont ambitieux du point de vue de sa finalité et de ses objectifs généraux. Il devrait également fixer des cibles mesurables, le cas échéant, sur la base d'une évaluation réaliste du scénario de départ et des ressources disponibles et en tenant compte des objectifs spécifiques,
- des indicateurs de performance, de préférence fondés sur les indicateurs de mobilité urbaine durable ⁽¹⁹⁾, afin de décrire la situation actuelle du système de transport urbain et d'assurer le suivi des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs fixés.

⁽¹⁴⁾ <https://www.undp.org/fr/sustainable-development-goals>

⁽¹⁵⁾ https://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/news/2019-06-19-vision-zero_en

⁽¹⁶⁾ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9994-2017-INIT/fr/pdf>

⁽¹⁷⁾ COM(2020) 789 final.

⁽¹⁸⁾ https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan_fr

⁽¹⁹⁾ https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/clean-transport-urban-transport/sumi_fr

2.4. Développement intégré de tous les modes de transport tout en mettant l'accent sur les modes de transport les plus durables

Un PMUD devrait promouvoir le transport multimodal par l'intégration des différents modes et grâce à des mesures visant à faciliter une mobilité harmonieuse et durable. Il devrait comprendre des actions visant à accroître la part des modes de transport les plus durables tels que les transports publics, la mobilité active, la mobilité partagée ⁽²⁰⁾, la logistique urbaine à émissions nulles et, le cas échéant, le transport par voie navigable intérieure et le transport maritime.

Il devrait également comprendre des actions visant à promouvoir la mobilité à émissions nulles, notamment en ce qui concerne l'écologisation de la flotte urbaine, à réduire la congestion et à améliorer la sécurité routière, notamment en faveur des usagers vulnérables de la route.

Le plan propose un ensemble intégré de mesures techniques, infrastructurelles, politiques et non contraignantes visant à améliorer le fonctionnement et le rapport coût-efficacité eu égard aux buts et objectifs spécifiques énoncés.

Un PMUD devrait donc couvrir les aspects suivants:

- les services de transports publics et en commun ainsi que la mobilité partagée, au moyen d'une stratégie spécifique visant à améliorer leur qualité, leur couverture, leur sécurité, leur intégration et leur accessibilité,
- les transports non motorisés, au moyen d'un plan visant à rendre la marche, le vélo et la micromobilité plus attrayants, plus sûrs et plus sécurisés, en vue de mettre en place un réseau global et de qualité,
- la multimodalité, afin de mieux intégrer les différents modes de transport des voyageurs et des marchandises,
- la sécurité routière en milieu urbain, afin de réaliser la «Vision zéro» en ce qui concerne les décès et les blessures graves causés par les accidents de la route, en particulier des usagers vulnérables de la route comme les piétons et les cyclistes,
- la réduction de la congestion et l'optimisation de l'utilisation des infrastructures liées aux mesures de gestion du stationnement, y compris l'optimisation des infrastructures de recharge, en explorant les possibilités de réaffectation de l'espace routier et urbain à des modes non motorisés ou à des utilisations autres que les transports,
- la logistique urbaine, y compris les livraisons à domicile et la gestion du parc de véhicules commerciaux (les taxis, par exemple), au moyen de mesures visant à améliorer l'efficacité tout en atténuant les externalités telles que les émissions de gaz à effet de serre, les polluants, le bruit et la congestion (il convient d'aligner de manière intégrée un PMUD et tout plan spécifique de logistique urbaine),
- les plans de gestion de la mobilité, au moyen de mesures ayant pour objet d'induire un changement vers des schémas de mobilité plus durable chez les navetteurs, les consommateurs et les étudiants (y compris ceux qui proviennent des zones périurbaines et rurales avoisinantes) dans des secteurs tels que l'emploi, l'éducation, la santé, le commerce de détail et le tourisme/l'événementiel,
- la numérisation, y compris les systèmes de transport intelligents (STI), tels que les services numériques de mobilité multimodale qui facilitent l'accès à l'information, la réservation, le voyage payant et la récupération de billets dans tous les modes de transport, ainsi que la collecte de données (par exemple par des opérateurs privés, les mégadonnées, l'intelligence artificielle, les jumeaux numériques, l'internet des objets, etc.), afin de soutenir la préparation, la mise en œuvre et le suivi des mesures prévues dans un PMUD.

2.5. Approche intégrée de la mobilité des voyageurs et de la logistique et du transport de marchandises en milieu urbain

Il convient d'envisager pleinement la logistique urbaine ainsi que les liens avec le transport de marchandises à longue distance et de les intégrer dans un PMUD afin de garantir une approche systématique de tous les aspects de la mobilité d'une ville et d'atteindre l'objectif zéro émissions pour la logistique urbaine et les livraisons du dernier kilomètre. Les questions spécifiques de logistique urbaine pourraient être abordées dans le cadre d'un plan de logistique urbaine durable spécifique et aligné.

Pour les zones urbaines concernées, le PMUD devrait dûment tenir compte de l'incidence qu'ont les mesures prises dans le cadre urbain sur les flux de trafic de voyageurs et de marchandises sur le réseau transeuropéen de transport (RTE-T), dans le but d'assurer un transit, un contournement ou une interconnexion fluides à travers les nœuds urbains et autour d'eux, notamment par les véhicules à émissions nulles. Il devrait notamment comprendre des actions visant à réduire la congestion, à améliorer la sécurité routière et à supprimer les goulets d'étranglement qui ont une incidence sur les flux de trafic sur le RTE-T.

⁽²⁰⁾ Dans le présent document, la mobilité partagée désigne l'utilisation partagée de modes de transport, comme la location de véhicules en libre-service (vélos, scooters, voitures, etc.), le covoiturage (partage de l'habitacle d'un véhicule) et les services de transport à la demande (services de course à la demande comme les taxis).

2.6. Approche participative et coordination avec d'autres initiatives pertinentes

L'élaboration et la mise en œuvre d'un PMUD devraient être fondées sur une approche intégrée et participative caractérisée par un degré élevé de coopération, de coordination et de consultation entre les différents niveaux de gouvernance et les autorités compétentes. Le grand public ainsi que les représentants de la société civile et les acteurs économiques devraient également y être associés.

À cette fin, les autorités locales de planification devraient mettre en place des structures et des procédures adéquates.

Ce processus devrait notamment prévoir:

- la participation adéquate des acteurs concernés de la zone urbaine fonctionnelle, tels que les résidents, les représentants des organisations de la société civile et les acteurs économiques, à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan dès le début et tout au long du processus, afin de garantir un niveau élevé d'adhésion et de soutien,
- une consultation interservices et une coopération au niveau local et régional afin d'assurer la cohérence et la complémentarité avec les politiques, les stratégies et les mesures locales et régionales, en particulier en ce qui concerne l'occupation des sols et l'aménagement du territoire; les plans d'écologisation urbaine ⁽²¹⁾, l'énergie; la santé; l'éducation; les services sociaux; l'application de la loi et le maintien de l'ordre,
- un échange étroit avec les autorités compétentes chargées de fournir des infrastructures et des services de transport dans la zone urbaine fonctionnelle (zones urbaines, périurbaines et rurales voisines) et à différents niveaux d'administration et de gouvernement.

2.7. Suivi, examen, rapports et assurance qualité

Un PMUD devrait comprendre des objectifs, des cibles et des indicateurs qui doivent servir de référence pour les performances actuelles et futures des systèmes de transport urbain à tout le moins concernant les émissions de gaz à effet de serre, la congestion, les décès et les blessures graves causés par les accidents de la route, la répartition modale et l'accès aux services de mobilité, ainsi que les données sur la pollution atmosphérique et sonore dans les villes. La mise en œuvre d'un PMUD devrait faire l'objet d'une surveillance au moyen de ces indicateurs de performance.

Les autorités locales devraient notamment mettre en place des mécanismes permettant d'assurer le suivi des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de leur PMUD et de prendre des mesures correctives en temps utile si nécessaire. Les États membres devraient aider les villes dans cette tâche et veiller à la qualité du PMUD et à sa conformité avec les exigences du concept de PMUD, conformément à la recommandation de la Commission sur les programmes nationaux de soutien aux PMUD.

Les progrès accomplis dans la réalisation de la finalité et des objectifs spécifiques d'un PMUD et dans la réalisation des cibles qui y sont fixées devraient faire l'objet d'une évaluation régulière au moyen des indicateurs de résultat sélectionnés ⁽²²⁾. Il est nécessaire de prendre des mesures appropriées pour garantir un accès rapide aux données et statistiques pertinentes. Il convient d'utiliser un rapport de suivi comme base pour examiner la mise en œuvre du PMUD.

Afin d'étayer le suivi, il convient d'encourager l'utilisation de prévisions pour anticiper les besoins et les défis futurs. Ces prévisions peuvent s'appuyer sur des outils numériques, tels que les jumeaux numériques locaux.

2.8. Orientation et soutien au niveau européen

La Commission européenne continuera de fournir des informations sur les PMUD par l'intermédiaire du service européen d'information sur le transport local – l'observatoire européen de la mobilité ⁽²³⁾ notamment des lignes directrices relatives aux PMUD et des documents de référence sur des aspects spécifiques des PMUD ⁽²⁴⁾.

Le groupe d'experts de la Commission sur la mobilité urbaine ⁽²⁵⁾, créé à la suite de l'adoption du nouveau cadre de l'UE pour la mobilité urbaine, contribuera à compléter et à rationaliser ces documents.

⁽²¹⁾ https://environment.ec.europa.eu/topics/urban-environment/urban-greening-platform_en

⁽²²⁾ Comme les indicateurs de mobilité urbaine durable disponibles à l'adresse: https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/urban_mobility/sumi_fr

⁽²³⁾ <https://www.eltis.org/mobility-plans>

⁽²⁴⁾ <https://www.eltis.org/mobility-plans/topic-guides>; <https://www.eltis.org/mobility-plans/practitioner-briefings>

⁽²⁵⁾ Groupe E03863 (<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=fr&groupID=3863>).