

La France au défi des mobilités du quotidien

Michel ROSTAGNAT (罗天诺)

Membre permanent du Conseil général de l'environnement et du développement durable

Ministère de la transition écologique et solidaire, FRANCE

Forum THNS, Université Tongji, Shanghai, 10 novembre 2018

Résumé exécutif

Le Parlement français va prochainement se saisir du projet de loi d'orientation des mobilités annoncé par le Président de la République Emmanuel MACRON. L'ambition de ce projet est d'orienter l'action et les budgets publics vers les « mobilités du quotidien ». Il s'agit d'être à l'écoute des préoccupations quotidiennes de la population. *A contrario*, une pause est envisagée sur les grands projets d'infrastructures, à l'exception de ceux qui concernent la vie quotidienne (comme le Grand Paris Express) ou le fret depuis les ports français.

Note

Les engagements de la France dans le secteur des transports

Au sommet de Paris qu'elle a accueilli en décembre 2015, la France a pris devant la communauté internationale des engagements solennels pour la sauvegarde de la planète. Dans le domaine des transports, le gouvernement actuel souhaite :

- Multiplier par 5 les ventes de véhicules électriques en 2022 ;
- Tripler la part du vélo dans les déplacements en 2024 ;
- Multiplier par 15 les ventes de poids lourds à faibles émissions en 2025 ;
- Mettre fin à la vente de véhicules thermiques (fonctionnant aux hydrocarbures) en 2024 ;
- Atteindre la neutralité carbone en 2050.

Une loi d'orientation des mobilités (LOM) en préparation

Il y a un an, à cette même tribune, je faisais part du choix de la France d'une politique de la « mobilité ». Transformer notre politique des « transports » en une politique de la « mobilité » est lourd de sens. Il s'agit en effet :

- de partir du point de vue du voyageur et non plus de celui du transporteur ;
- d'être à l'écoute des besoins du citoyen dans sa vie de tous les jours, plutôt que de penser les grandes infrastructures à l'échelle du pays ;
- de préparer un système de transport plus respectueux de l'environnement planétaire ;
- enfin, de favoriser l'innovation au bénéfice de la mobilité quotidienne et de l'environnement.

Cette conversion doit être fondée sur la loi. Une loi d'orientation des mobilités a été annoncée par le Président de la République. Elle est actuellement en gestation. Elle devrait prochainement être transmise au Parlement. Son adoption est prévue en 2019.

Le projet comprend une annexe relative à la programmation des investissements. Il s'agit, non de fixer dans la loi les investissements à réaliser dans les dix ans à venir, mais de donner les priorités et orientations des choix d'investissement et de préciser les moyens budgétaires correspondants.

Globalement, le gouvernement propose un accroissement très sensible, de l'ordre de 40 %, des dotations budgétaires affectées à l'investissement transport et passant par le canal de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Il prend pour référence le scénario intermédiaire n° 2 évalué par le Conseil d'orientation des infrastructures dans son rapport du 1^{er} février 2018, illustré dans l'histogramme ci-dessous. Ce choix témoigne d'une volonté de reprise de l'investissement, après plus de dix ans de réduction régulière des budgets.

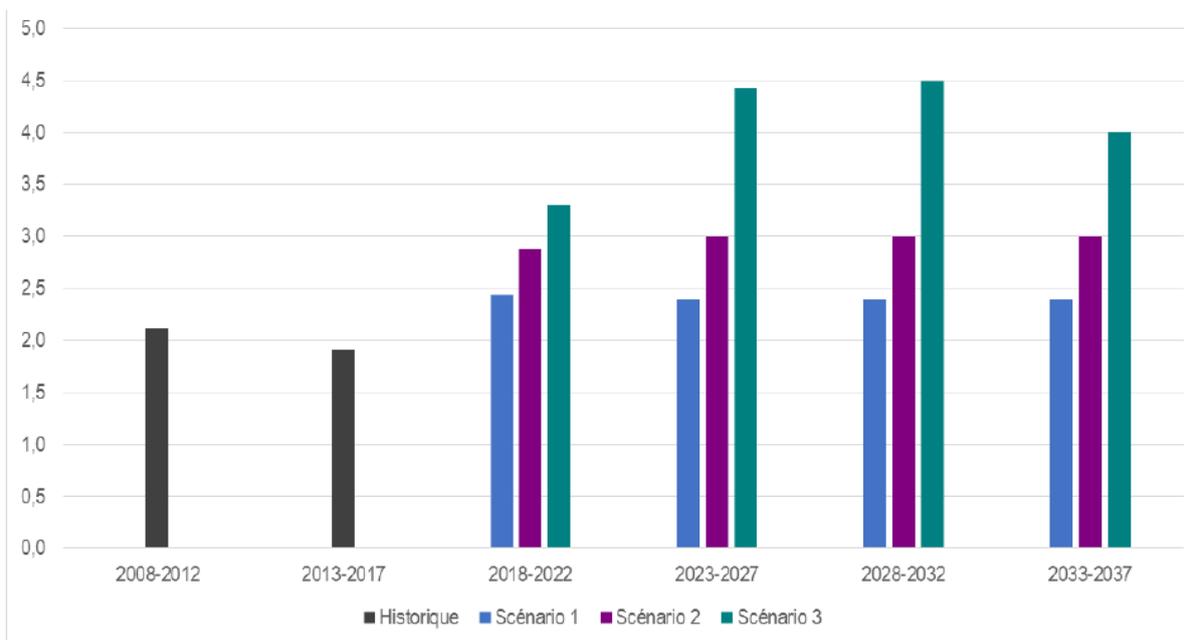
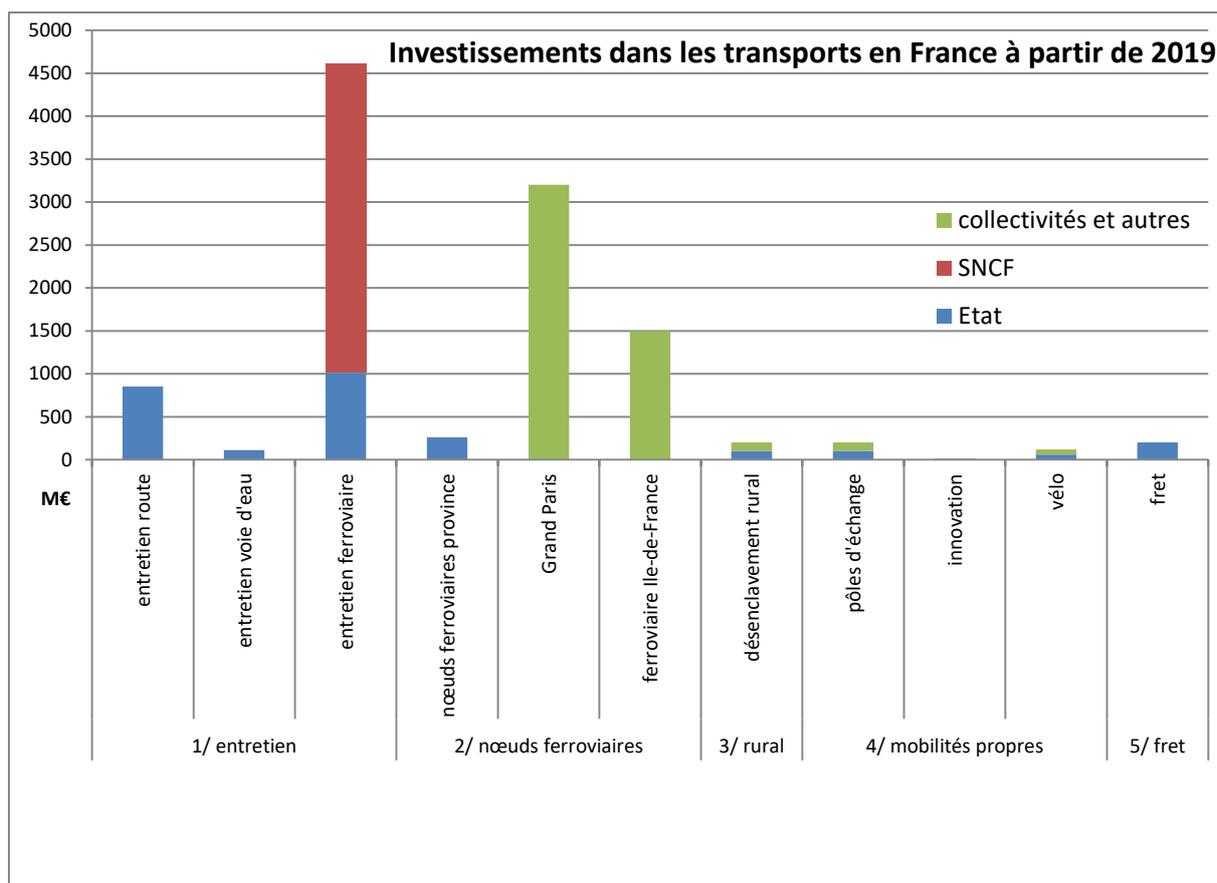


Figure 1: évolution des dotations de l'AFITF selon les trois scénarios (Md€ - moyenne par période de cinq ans).

Le projet de loi fixe cinq programmes prioritaires :

1. entretenir les réseaux ;
2. traiter les nœuds ferroviaires ;
3. poursuivre le désenclavement des territoires ruraux ;
4. développer l'usage des mobilités propres ;
5. favoriser le report du transport de fret de la route vers le fer et la voie d'eau.

Les budgets correspondants ressortent dans le graphique ci-dessous :



Quelles sont les grandes réformes que se propose d'engager le projet de loi ? Les trois plus importantes concernent la gouvernance de la mobilité, le financement et l'innovation.

Généraliser l'autorité organisatrice de la mobilité

La gouvernance de la mobilité est aujourd'hui assurée par les « autorités organisatrices de la mobilité ». Ce sont :

- l'Etat pour les trains d'équilibre du territoire, trains non rentables et non pris en charge par les Régions ;
- les Régions pour les trains régionaux ;
- les Départements pour les dessertes routières en dehors des villes ;
- les Agglomérations pour les transports collectifs urbains.

C'est l'autorité organisatrice qui arrête les dessertes à assurer, leurs fréquences, leurs tarifs, et qui choisit les opérateurs. Son budget est alimenté par l'utilisateur (qui paie son billet) et – surtout – par les entreprises, à travers le versement transport. En transformant les autorités organisatrices « des transports » en autorités organisatrices « de la mobilité », en 2014, le législateur a voulu donner aux collectivités locales le pouvoir d'organiser les nouveaux services de mobilité individuelle qui se développent très vite en France, tels que :

- le vélo,
- le taxi (VTC, Uber),
- le covoiturage (qui permet à un voyageur d'emprunter la voiture d'un autre en le payant pour le service),
- l'autopartage (où la collectivité met à disposition du public des voitures en libre service),

- et les engins de déplacement personnel tels que la trottinette.

En pratique, les autorités organisatrices sont jusqu'à présent restées attachées aux transports collectifs.

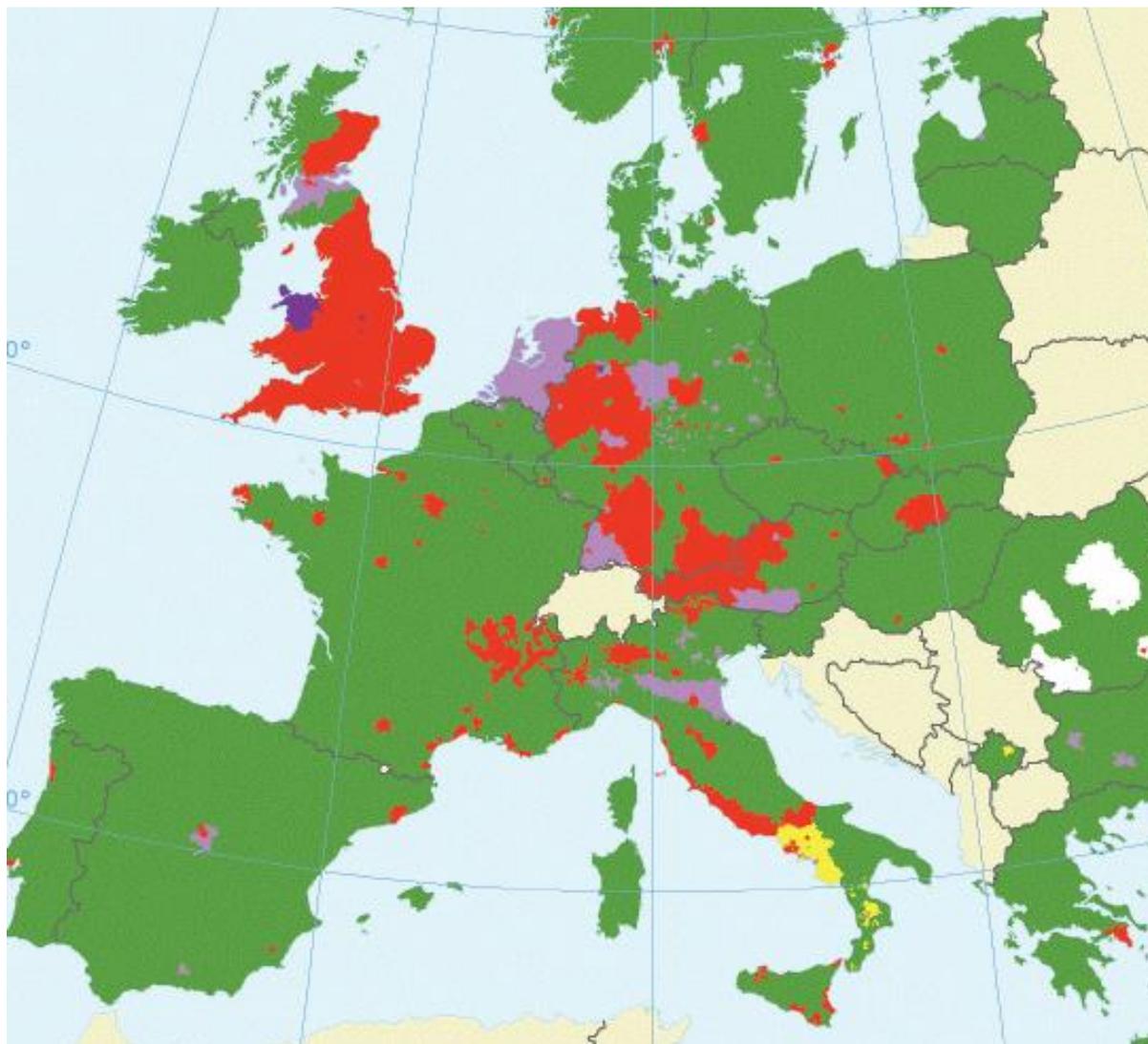
Le gouvernement constate que sur 80 % du territoire national, en zone rurale, il n'y a pas vraiment d'autorité organisatrice. Il craint que cela crée chez les habitants « le sentiment d'une assignation à résidence [...] et même d'abandon ».

Le projet de loi prévoit d'affermir les compétences des collectivités locales autorités organisatrices en leur confiant des compétences nouvelles dans le domaine des mobilités individuelles, du stationnement et de la circulation.

Relever le défi écologique

Les transports sont la cause de deux émissions polluantes majeures contre lesquelles la France a pris des engagements précis : localement, les polluants atmosphériques, et globalement les gaz à effet de serre.

Les oxydes d'azote (NO_x) et les particules fines (PM₁₀ et PM_{2,5}) sont les principaux polluants atmosphériques dus aux transports. Ils sont réputés cancérigènes. L'Organisation mondiale de la santé (WHO) a calculé qu'ils réduisent l'espérance de vie de plusieurs mois dans les endroits les plus exposés, voire deux ans au cœur de l'agglomération parisienne. Une directive communautaire de 2008 a fixé aux Etats membres de l'Union européenne une obligation de résultat en matière de qualité de l'air. Malheureusement, cette obligation n'est pas respectée par la France (et encore moins par ses voisins, comme le montre la carte ci-dessous des dépassements des seuils de pollution aux NO_x). Dans ces conditions, la France, comme ses voisins, est l'objet de la part de la Commission européenne d'une procédure pré-contentieuse.



Même si les transports polluent moins que l'habitat, un effort leur est demandé. Pour réduire les pollutions atmosphériques au cœur des agglomérations, le projet de loi prévoit de créer des « zones à faible émission ». La « zone à faible émission » remplace la « zone à circulation restreinte » créée par la loi en 2015¹. Elle est créée à l'initiative de la collectivité locale. Elle lui permet d'interdire la circulation sur son territoire des véhicules « les plus polluants ». De plus, la collectivité pourra soumettre à péage, à l'image du péage urbain à Londres, la circulation à l'intérieur de son territoire.

Favoriser les transports intelligents

Le projet de loi entend contribuer à l'essor des véhicules autonomes et connectés et à l'excellence française en la matière. Il adopte à cette fin plusieurs dispositions :

En application du règlement européen de 2017², il impose, sous le contrôle de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), que les autorités organisatrices et opérateurs fournissent leurs données sur les services offerts.

¹ Loi « LTECV ».

² Règlement 2017/1926 du 31 mai 2017.

Conformément à la stratégie nationale pour le véhicule autonome présentée le 14 juin 2018, il habilite le gouvernement à construire le cadre permettant dès 2020 la circulation de véhicules « hautement automatisés ». Il est à noter que, par prudence, on ne parle pas de véhicule totalement « autonome ». Les autorisations seront subordonnées au fait que les forces de l'ordre puissent contrôler les véhicules. La question est notamment de savoir s'ils sont en mode autonome ou non, et de récupérer les enregistrements permettant d'évaluer les circonstances des accidents. La loi pourra autoriser des expérimentations sur la voie publique.

En conclusion : rigueur budgétaire et passage de témoin aux collectivités locales

Le projet de loi s'avère très marqué par les difficultés budgétaires que rencontre aujourd'hui l'Etat en France. Si l'on doit noter un accroissement sensible des budgets consacrés par l'Etat aux transports (+40 %), on doit reconnaître néanmoins que les enveloppes restent très modestes. La catastrophe du viaduc Morandi à Gênes, le 14 août 2018, a suscité l'inquiétude du public. Le réseau routier français, longtemps reconnu comme l'un des meilleurs au monde, est-il entretenu comme il le devrait ? La question reste ouverte.

Dans ces conditions, la plupart des dispositions du projet de loi renvoient la compétence aux collectivités locales. Mais en leur donnant de nombreux droits nouveaux, elle porte en germe le risque d'étouffer l'innovation (par une réglementation excessive des modes de mobilité individuelle) et de fermer le territoire (par des réglementations prises par les autorités locales et qui auraient pour objectif de chasser les flux venus de l'extérieur). Le débat récemment lancé par certains élus parisiens sur la fermeture du boulevard périphérique (qui est une voie communale propriété de la Ville de Paris) est symptomatique de ce risque.

Les enjeux de mobilité que ne traite pas le projet de loi

La loi d'orientation des mobilités n'a pas vocation à traiter de l'ensemble des problèmes de transport que rencontre notre pays aujourd'hui. Pourtant, deux d'entre eux, l'avenir du système ferroviaire et la contribution des poids lourds à l'entretien du réseau routier, sont aujourd'hui très sensibles dans le débat public en France.

L'avenir du système ferroviaire

Au début de l'année 2018, Jean-Cyril SPINETTA, ancien président d'Air France, a rendu au gouvernement un rapport sur l'avenir du système ferroviaire. Plusieurs de ses propositions ont inspiré le gouvernement dans le projet de loi « pacte ferroviaire » qu'il a fait voter au début de l'été. Ce fut le cas notamment de l'abandon du recrutement au statut du cheminot à la SNCF. La proposition la plus controversée, à savoir la fermeture des petites lignes les moins circulées, représentant plus des deux tiers du réseau, n'a en revanche pas été suivie. Pourtant, des décisions douloureuses seront à prendre prochainement, car plusieurs de ces petites lignes nécessitent des travaux lourds, sous peine d'être fermées pour des raisons de sécurité.

A vrai dire, parmi les lignes en difficultés, on compte aussi des lignes à grande vitesse, à l'instar de la ligne Rhin Rhône qui accueille un trafic plus de dix fois plus faible que celui de la ligne historique Paris – Lyon.

Le financement par les poids lourds de leur contribution à l'usure du réseau routier

Une autre question très sensible est celle de la juste participation des poids lourds à l'entretien du réseau routier.

En effet, les poids lourds causent à eux seuls la plus grande part des dommages aux routes. Or ils sont loin de payer en conséquence. C'est particulièrement vrai des poids lourds étrangers en transit qui peuvent faire mille kilomètres sur le réseau français sans faire le plein ni s'arrêter, en payant au mieux le péage autoroutier.

La formule adoptée par la Suisse, consistant à interdire la circulation des poids lourds de plus de 28 tonnes et à imposer, lors de la première entrée sur le réseau autoroutier national, l'acquittement d'une vignette valable un an, serait une mesure de justice qui épargnerait les entreprises françaises. Malheureusement, le droit communautaire interdit ces solutions. La France pourrait au mieux imposer la vignette hebdomadaire. Ce n'est à l'évidence pas dissuasif.