



Plaidoyer pour une politique planifiée, programmée et financée, sur le long terme, de la mobilité durable, par Olivier Deleu

(Tribune parue dans Infrastructures et Mobilité n°79, juin 2008)

Le projet de loi dénommé « **Grenelle 1** », présenté par le Gouvernement comme une loi de programme, sera finalement soumis au parlement au début de l'automne. Le ministre d'Etat, soucieux de cohérence et d'efficacité, avait initialement annoncé une loi d'orientation pour le printemps et, seulement ensuite, une loi de programmation, pour concrétiser le plus efficacement possible les nombreux engagements du Grenelle, sorte de « new deal écologique ». Cette formule aurait eu, en effet, le mérite de la cohérence !

Ce projet de loi « Grenelle 1 » sera, en tout état de cause, la première concrétisation législative des engagements du Grenelle de l'environnement. Son ambition dépasse de beaucoup la seule question des transports, mais, pour notre part, nous nous en tiendrons ici à ceux des articles du texte (9 à 14) qui sont relatifs à la mobilité.

Une politique de la mobilité multimodale et durable pour 2030

De ce point de vue, disons-le tout net : nous formons beaucoup d'espairs sur le travail parlementaire des députés et des sénateurs, afin que ce texte, que nous jugeons très insuffisant, soit substantiellement amélioré.

Qu'attendons-nous d'un projet de loi aussi stratégique que celui-ci, puisqu'il a pour ambition de graver dans le marbre les engagements du Grenelle, qui émanent du Président de la République ? Qu'il dessine une politique de la mobilité multimodale et durable pour les 20 prochaines années (2030), ce qui suppose une authentique planification, une programmation assumée, et, bien sûr, un financement garanti. Certaines des orientations qui figurent dans le projet de loi vont dans ce sens, telles que les dispositions, au demeurant très générales, de l'article 9...

Mais une véritable planification ne saurait se réduire à une liste de lignes à grande vitesse, à hauteur de 2.000 kilomètres, dont la réalisation est à lancer d'ici à 2020, même précédée d'une déclaration d'intention sur la nécessité d'assurer la liaison entre les capitales régionales, entre celles-ci et Paris, et la connexion entre le réseau français et le réseau européen. Cela est l'aboutissement, le résultat, de la mise en œuvre de principes, de critères généraux, et ne saurait résumer une politique de la grande vitesse.

Pas plus d'ailleurs que la prise en compte très générale des objectifs d'aménagement et de compétitivité des territoires dans la programmation des infrastructures, chaque territoire de faible densité démographique devant être, à un terme non défini, desservi par un service de transport remplissant une mission de service public, à partir des grands réseaux de transport. C'est important, mais insuffisamment précis, et un peu parcellaire.

Un authentique « schéma national de la mobilité durable »

En réalité, le principal apport des articles du projet de loi consacrés à la mobilité durable est, d'une part, de donner valeur législative à des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'oxyde d'azote, de réduction des consommations de carburant dans le secteur aérien, ou des

nuisances sonores (avec des programmes d'action quinquennaux), mais aussi de constituer une manifestation solennelle, puisqu'ayant vocation à recevoir l'onction du pouvoir législatif, de l'ambition résolue de notre pays de mener, sur le long terme, une véritable politique de la mobilité durable, en confirmant des objectifs de basculement modal précisés (croissance de 25 % de la part du fret non routier d'ici à 2012).

Certes, l'article 14 du projet de loi prévoit qu'un « schéma national des infrastructures de transport fixe les orientations de l'Etat en matière d'entretien, de réduction des impacts environnementaux, des modernisation et de développement des réseaux de sa compétence, ainsi qu'en matière d'aides apportées aux collectivités locales pour le développement de leurs propres réseaux... qui sert de référence à l'Etat et aux collectivités locales pour harmoniser leurs programmations respectives d'investissements en infrastructures de transport ».

Mais cet article, dont l'ambition est de rédiger un nouvel article 4 de la LOTI, nous apparaît très insuffisant :

- d'abord parce qu'aucune échéance précise ne figure dans cet article, alors qu'il est précisément urgent, pour l'Etat comme pour les collectivités locales, de se doter d'un tel schéma. De même, aucun terme, aucune durée n'est prévue, alors qu'il doit s'agir d'un document de planification sur le long terme, 2030 par exemple.

- ensuite parce qu'un authentique « schéma national de la mobilité durable » repose sur un triptyque dont le volet financement ne saurait être absent. Or le mot même manque.

D'autre part, s'il appartient à l'évidence à l'Etat d'élaborer ce futur schéma national – selon quelles procédures, il ne l'indique pas -, le projet de loi « Grenelle 1 » est sans doute l'occasion pour le législateur d'inscrire dans le marbre un certain nombre de principes fondamentaux d'une politique de long terme de la mobilité durable, dont découleront des règles concrètes et prêtes à être mises en œuvre (certaines figurent déjà, dans un certain désordre, dans les articles 9 à 13 du projet de loi). Des principes qui rendront inutile, en particulier, l'énumération de liaisons ferroviaires à grande vitesse du III de l'article 11 du projet de loi, puisque celle-ci, dans sa version définitive, ne sera que le résultat de la mise en œuvre de principes qui, eux, ont toute leur place dans le projet de loi.

Quels principes ?

- Le premier, qui tient à la méthodologie autant qu'aux choix stratégiques, est sans doute, en cette période marquée à la fois par une raréfaction des ressources publiques et un rallongement des procédures de concertation et d'association du public, **de partir de la demande**, et de ses perspectives d'évolution. Il est acquis que, dans l'espace-temps qui nous intéresse (2030), la demande de mobilité, même ralentie, va rester importante : malgré une croissance plus faible de la démographie et de la motorisation des ménages, on sait que la demande sociale va s'intensifier (accès au logement, au travail, à la culture, à la santé, aux loisirs...), au fur et à mesure que la mobilité est de plus en plus perçue comme un droit. On sait par ailleurs que le transport va largement continuer de conditionner la croissance et la compétitivité économique.

- Le deuxième est indiscutablement de **structurer les problématiques de mobilité selon les échelles des territoires**, les offres de transport étant très variables selon leur densité et les catégories de déplacement. En dehors des zones de pertinence des transports collectifs, de voyageurs comme de marchandises (essentiellement les territoires denses et sur les axes massifiés), il faudra développer des solutions de mobilité durable adaptées, qui feront une place significative à l'automobile économe et partagée.

Rappelons par exemple que la mobilité des voyageurs à longue distance (plus de 100 km), qui ne représente qu'une faible partie de la mobilité totale (moins de 40 % des kilomètres annuels totaux parcourus - la mobilité de proximité restant prépondérante - connaît une croissance forte sur le long terme, en raison de l'augmentation des revenus et du temps de loisirs. Ainsi, le volume de transports

collectifs (de l'ordre de 100 milliards de voyageurs/km en 2007 pour les trajets de plus de 100km) pourrait passer à 170 milliards en 2025, avec un doublement du trafic des trains à grande vitesse. Au contraire, la mobilité de proximité stagne ou s'accroît faiblement. Cela ne signifie pas, au demeurant, que sa prépondérance soit menacée... Ainsi, hors Île de France, les kilomètres parcourus en transports collectifs en milieu urbain (métro, tram, autobus) et périurbain (TER, autocars) pourraient passer de 22 milliards de passagers x km (estimation 2002) à 35 à 40 milliards.

- Articuler les actions en **fédérant les politiques** liées aux infrastructures (création et rénovation), celles liées aux services proposés aux clients/usagers, et celles liées aux innovations technologiques. Une infrastructure de transport, en particulier collective ou massifiée, ne trouve sa légitimité que dans la qualité du service proposé aux clients/usagers, en termes de vitesse et de respect des horaires et des délais, de confort, d'organisation des pré et post-acheminements, etc. Cette qualité du service est également tributaire des innovations technologiques, qui elles-mêmes pèseront sur la structure des chaînes logistiques et les arbitrages intermodaux.

- **Intégrer les échelles de temps** (court et long terme). La planification doit conjuguer une vision à long terme (de la demande et de l'offre), des étapes de mise en œuvre et des réponses à plus court terme s'appuyant sur un développement de services de transport utilisant au mieux les infrastructures et les technologies disponibles.

- Enfin, **lier les choix de développement aux financements mobilisables** : les questions de financement doivent désormais être intégrées très tôt dans la réflexion, la capacité d'investissement de l'Etat étant réduite, et la mobilité durable - qui implique performance et qualité des services - étant très coûteuse pour les budgets publics. De nouvelles ressources sont possibles, qui nécessitent elles-mêmes :

- de rénover les politiques de tarification et d'affecter les ressources de manière pérenne ;
- de permettre au législateur d'autoriser en les encadrant les diverses expérimentations qui se font jour, qu'il s'agisse des concessions pour les collectivités locales, des péages urbains, de la captation des rentes foncière et immobilière, des mobilisations de crédits de très longue durée qui recherchent des investissements rentables à cette échéance ;
- de définir des critères d'évaluation et de sélection des investissements adaptés aux enjeux.

A partir de ces principes fondamentaux, qui devraient être sanctionnés par le législateur, afin d'éviter tout risque de dérive, il convient de respecter une nouvelle hiérarchie des critères de la mobilité durable.

Quelle nouvelle hiérarchie des critères ?

- Penser d'abord le service de transport attendu avant d'investir sur l'infrastructure. La France manque encore, certes, d'infrastructures intermodales de desserte de certains territoires, et de nombreux points de congestion doivent être traités. Néanmoins, notre pays n'est pas structurellement déficitaire. Mais l'état global des infrastructures, qui est un élément majeur du service rendu (vitesse d'acheminement ferroviaire et déficit de sillons, état des routes nationales gratuites, performance des écluses et barrages, etc.) est préoccupant, tout comme la fracture entre besoin de financement pour l'entretien curatif puis préventif et capacité de financement public. La finalité de l'investissement d'infrastructure, c'est l'**amélioration du service** (fréquence, fiabilité, sécurité, confort, environnement, etc).

- **Offrir un service porte à porte** et pas seulement de la vitesse gare à gare. La recherche de la meilleure qualité de service explique le succès des LGV, mais aussi, notamment, celui de celles des gares nouvelles (Valence...) qui sont bien reliées au réseau TER. Mais l'avantage du transport routier est son irremplaçable souplesse, sa capacité à faire du porte-à-porte... Dès lors, les services rendus dans les gares, y compris commerciaux, et l'accessibilité à des services complémentaires

(correspondances, locations de voitures ou de vélos, etc) est un facteur essentiel de performance et de crédibilité des modes (ou chaînes) de transport alternatifs aux véhicules individuels.

- **Mettre les choix d'infrastructures au service de projets de développement durable des territoires.** Ne perdons pas de vue que le développement des territoires est la véritable finalité des projets d'aménagement des infrastructures et services de transport, qui doivent être conçus comme éléments structurants d'un projet de territoire. Alors que le financement des infrastructures de transport est plus que jamais problématique, et suppose un recours accru au secteur privé, qui ne peut investir que si leur utilité et la rentabilité à long terme des investissements correspondants sont avérés, il apparaît que la demande est plus que jamais un facteur majeur de pertinence de la programmation. Pas d'infrastructure nouvelle, pas de nouvel investissement s'il n'y a pas suffisamment d'usagers, de clients, donc de territoires mieux desservis.

- **Utiliser le secteur du transport comme lieu d'innovation.** Depuis vingt ans, le secteur des transports est particulièrement concerné par la recherche et l'innovation. Plusieurs pôles de compétitivité parmi les plus importants y sont consacrés. Plus généralement, il est certain que les véhicules routiers de demain seront très différents de ceux d'aujourd'hui, à tous points de vue. Enfin, la route est désormais durable (revêtements, intégration dans l'environnement, etc) et intelligente. Les transports sont et doivent rester un secteur d'excellence et d'innovation technologiques au service de la compétitivité économique française : pour les économies d'énergie, pour la sécurité et l'exploitation des réseaux de transport, pour l'information et l'organisation de services multimodaux, etc.

Enfin, le législateur devrait consacrer quelques objectifs politiques, qui constitueront à proprement parler la trame du futur schéma national de la mobilité durable. TDIE poursuit ses travaux sur ce point, et les résultats, qui laisseront une large place à des propositions innovantes, seront rendus publics par Philippe Duron et Michel Bouvard, co-présidents de l'association, au début de l'automne, accompagnés d'une cartographie d'objectifs.

Voilà donc ce que devrait être la tâche du législateur, l'Etat se chargeant ensuite, parce que c'est fondamentalement sa mission, de respecter et de mettre en œuvre ces objectifs...

Le projet de loi soumis aux assemblées constitue sans doute une importante base de travail, dont l'existence même est déterminante pour la mise en œuvre de la politique de développement durable que nous appelons de nos vœux. Mais il reste à écrire le socle d'une politique multimodale et de mobilité. Les prochains mois doivent y être consacrés.