

Session 2

Gouvernance, réglementations et financement des mobilités

Introduction générale de la session

par Caroline Gallez (IFFSTAR) et Philippe Duron (conseil d'orientation des mobilités)

La thématique de cette nouvelle session « Gouvernance, Régulations & Financement » bénéficie d'une actualité brûlante avec notamment l'adoption de la LOM, les changements à venir dans les modes de transports (ouverture à la concurrence ferroviaire), les évolutions du mode automobile (covoiturage, VE, VA), de l'ouverture des données ou encore des mouvements sociaux récents (les gilets jaunes et leurs équivalents à l'international). Elle est également liée aux enjeux majeurs que sont le changement climatique et la transition énergétique et à la question sous-jacente de l'accès aux ressources, qu'elles soient naturelles ou financières (diminution des financements publics). Elle permet enfin de mettre en perspective les configurations d'actions en évolution : réformes territoriales, montée en puissance des acteurs privés et rôle des citoyens toujours plus actifs. Pendant cette session ont ainsi été abordées les problématiques de l'évolution de la gouvernance territoriale, du rôle de la puissance publique, du contexte d'urgence et de tensions sociales.

La LOM, quels changements ?

par Philippe Duron (conseil d'orientation des mobilités)

La Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982 a pour particularité d'avoir réussi à organiser les services publics de transport pendant 40 ans. Malgré les actualisations législatives successives, elle est devenue insuffisante au regard des nouvelles problématiques des mobilités. La LOM lui succède, mais contrairement à la LOTI, elle est plus une loi de régulation que d'orientation. Il existe globalement deux approches différentes pour répondre aux problématiques de transport : une approche par l'offre (plan autoroutier, loi Pasqua, CIADT de décembre 2003 qui crée l'AFITF, Grenelle 2 qui annonce 10 LGV, dont 4 aujourd'hui sont créées) et une approche par la prise en compte des besoins réels des populations (loi Voynet de 1999 = toutes les populations ont droit à un moyen de transport + compétitivité des territoires et LOM). Sur la forme, ce qui est nouveau avec la LOM, c'est la méthode de préparation (Assises nationales de la mobilité, mise en place du COI) et les contraintes fortes qui l'ont entourée (calendrier, difficultés budgétaires). Sur le fond, ce qui est nouveau avec la LOM, c'est la création des AOM et la prise en compte des problématiques liées aux data et à l'innovation. La LOM contient certaines avancées (les transports sont décarbonés, la question des navettes et véhicules autonomes est renvoyée à ordonnance, l'article 23 sur le déploiement des bornes de rechargement ne règle par la question de leur financement, la promotion des mobilités actives est intégrée dans le texte, l'AFITF dispose d'une trajectoire financière soutenable) mais recule sur certains points (la tarification des transports, la taxe sur les poids-lourds étrangers, la qualité des infrastructures.)

La LOM est une « boîte à outils » qui vient actualiser et compléter la LOTI : une adaptation au changement de paradigme des transports. On est passé d'une approche par l'offre à une approche par la satisfaction des besoins. On prend en compte les évolutions de compétence des autorités territoriales et les évolutions technologiques dans les transports. Ce texte est important mais il aurait pu aller plus loin sur certains aspects.

Droit à la mobilité ou équité d'accès aux ressources

par Caroline Gallez (IFFSTAR)

La mobilité se définit comme « la propriété de ce qui est susceptible de se mouvoir ou d'être mû ». Elle recoupe deux aspects : la mobilité spatiale (déplacement) et la dimension temporelle (changement d'état et de statut). La mobilité n'est donc pas seulement le fait de se déplacer dans l'espace mais une aptitude à se déplacer. Cette notion de mobilité a évolué dans le temps, elle est devenue un objet politique et moderne, un produit social régulé, encadré et normé. On l'oppose à la sédentarité, comme le changement s'oppose à la stabilité. Dans les années 60s à 80s, la création des transports collectifs urbains est venue répondre au besoin social de mobilité. A partir des années 90s, on ne cherche plus à lutter contre les inégalités sociales mais à comprendre d'où vient l'exclusion, en partant de la problématique de l'accès aux ressources. La question spatiale devient une entrée affirmée de la

question sociale. Sont alors mises en place des politiques publiques ciblées mais les inégalités de mobilité persistent et sont difficilement réductibles à des inégalités sociales. Certaines personnes pauvres ou précaires sont très mobiles (métiers exigeant des déplacements multiples et longs, une mobilité élevée mais coûteuse). Certaines personnes aisées sont peu mobiles (l'immobilité ou la vie à proximité comme un luxe, et le choix de résidence dans les espaces centraux). La mobilité quotidienne élevée n'est donc plus le signe d'une situation sociale aisée. Elle crée un préjudice pour les personnes non mobiles (perte d'accessibilité et marginalisation) et celles fortement contraintes dans leur déplacement (manque de mobilité et sur-mobilité). Une approche plus globale des enjeux sociaux de mobilité nécessite de s'interroger sur la question de l'accès aux ressources (potentiel d'emplois et de services disponibles), et permet d'évaluer différemment les politiques de transport (on ne gagne pas du temps mais de l'accès à certaines ressources), les politiques publiques d'accès à la ville et aux territoires (biens premiers, services indispensables) et d'intégrer les enjeux de justice sociale et d'équité (garantir l'accès aux biens premiers et la liberté de fonctionner des individus).

Le droit à la mobilité permet ainsi de résoudre les problèmes importants des populations souffrant du manque de mobilité MAIS il n'interroge pas sur ce qui génère des situations de mobilités contraintes. Il convient donc davantage de parler d'accessibilité. Enfin, les inégalités de mobilité renvoient aux inégalités de ressources.

Les mutations de la gouvernance de la mobilité : l'Etat et les collectivités territoriales

par Caroline GALLEZ, directrice de recherche LVMT-IFSTTAR/ENPC, Franck LACROIX, Directeur TER SNCF et Michel NEUGNOT, VP Transports Région Bourgogne et Président de Régions de France.

Caroline GALLEZ anime le débat entre les deux visions de la desserte territoriale, celle de l'opérateur historique dont le monopole touche à sa fin et celle des Régions dont la loi NOTRE renforce encore les prérogatives pour le plus grand bénéfice des territoires laissés pour compte du tout TGV et de leurs habitants dont le besoin reste mal compris. Historiquement les transports régionaux sont restés le domaine réservé de l'opérateur historique, à l'exception des cars « Macron » qui ont prouvé leur pertinence. Si les TER ont connu leur période de gloire, entre 2000 et 2012, avec toutefois une croissance des coûts de 100% pour une croissance du trafic de seulement 30%, la qualité du service s'est ensuite dégradée et a inscrit l'offre TER, trop universel sur le territoire, dans un cercle vicieux de décroissance. Depuis 2016, une nouvelle relation tente de se mettre en place entre les 13 grandes régions, qui redeviennent maître de leur stratégie de desserte de leur territoire, et l'opérateur historique, sachant incontournable, mais qui doit transférer sa connaissance aux régions dont les compétences doivent se renforcer à cet effet. Si l'opérateur a « transférer » certaines ressources (avec leur capital de connaissance) dans les régions pour assumer la responsabilité des directions nouvelles des transports, cette situation n'est plus soutenable dans la logique d'ouverture à la concurrence. La tarification des services et l'information voyageur, qui doit intégrer toutes les offres, deviennent une arme politique au service des régions qui redonnent la priorité aux besoins des usagers et à la projection de la demande future, car le rail vit sur un temps long...

Mutations du système ferroviaire français

par Patrick JEANTET, Directeur Général Keolis - ex PDG de SNCF Réseaux et Pierre ZEMBRI, Directeur LVMT-IFSTTAR/ENPC

L'adaptation aux directives européennes, le changement des priorités d'investissement pour privilégier la sauvegarde du réseau et les transports du quotidien, la recherche de la plus grande efficacité conduisent à des ruptures avec l'organisation et la culture ferroviaire française, fondée sur le monopole public et le statut spécifique des personnels. Pierre ZEMBRI présente au terme d'une analyse scientifique multi dimensionnelle, un bilan critique sans concessions et dresse les perspectives du système ferroviaire français. Contrairement au réseau ferré allemand, fortement maillé, le réseau français souffre désormais du manque d'entretien des axes dits « secondaires » qui pourraient supporter la croissance des flux du quotidien. Le fort investissement dans les TGV, qui désormais ne génèrent plus de trafic complémentaire (hormis l'expérience concluante des OUIGO) et le partage des axes structurants entre le fret et les voyageurs (auquel s'ajoute la concurrence farouche du transport

routier), conduisent à une chute significative du fret de 30% en 20 ans, alors que celui-ci augmente dans les mêmes proportions en Allemagne... Cette désaffection pose le problème de la gouvernance de ce réseau et met en lumière le rôle d'autorité organisatrice que l'Etat ne sait pas encore tenir, comme le fait si bien l'Etat stratège Suisse qui a une politique volontariste et y consacre des ressources financières largement supérieures. L'usage de la nomenclature UIC a orienté la maintenance du réseau dans une voie qui ne tient pas compte du véritable usage de ce réseau et des enjeux territoriaux qui y sont attachés. Les nœuds ferroviaires, qui n'ont pas évolués depuis 1937 comme celui de Saint Lazare, constituent désormais des goulets d'étranglement qui contraignent sévèrement le mass transit engendré par la métropolisation, malgré le recours accru aux nouvelles technologies qui améliorent le débit et la qualité de service, dans un environnement fortement contraint. Au terme d'un processus de régulation et de restructuration de l'activité de 20 ans, qui a vu naître puis disparaître RFF, un Etat stratège et une implication significative des Régions, désormais AOM sur leur territoire, et des métropoles, sont désormais indispensables pour redonner ses lettres de noblesse à un réseau ferré « mal » circulé mais potentiellement hautement capacitaire, et le préparer à l'ouverture salutaire à la concurrence.

Ouverture des données et gouvernance de la mobilité

par Antoine Courmont, Chaire Villes et numérique de Sciences Po

Antoine Courmont a commencé son intervention par une citation du sociologue Alain Desrosières dans laquelle ce dernier disait que « *n'importe quelle mise en nombre passe par une étape de mesure et de décision de ce que l'on va mettre en nombre* » et qu'en d'autres termes, la donnée n'est pas neutre, elle constitue une représentation du monde. Il ajoute ensuite que la donnée est un objet politique car elle implique un changement dans la configuration des acteurs (qui possède la donnée, qui fait agir par la donnée ?). Parmi ces nouveaux acteurs de la donnée, Antoine Courmont a choisi d'utiliser l'exemple de Waze, GPS collaboratif. Ses travaux ont montré que Waze a induit une nouvelle forme de régulation dans les territoires : avant, les mesures pour réguler la circulation était fondée sur la fluidité des réseaux dans leur ensemble (espace), désormais, un acteur comme Waze concentre ses efforts de fluidification sur l'individu et l'amélioration de son temps de parcours (temps). Ce changement de paradigme met le pouvoir des institutions publiques à l'épreuve : deux systèmes de régulation sont en concurrence. Rien n'augure du fait que la somme d'optimaux individuels (Waze) permettent d'atteindre un optimal collectif (objectif de politique publique) en matière de fluidification du trafic. Pour Antoine Courmont, avec Waze à émerger la crainte de voir un acteur comme Google (qui a racheté Waze en 2013) s'empare des données *Open Data*. Toutefois, selon lui, cette crainte est infondée : l'entreprise californienne n'utilise pas ces données ouvertes, sauf rares cas. À la place, Waze a conclu des partenariats avec des villes et opérateurs pour échanger leurs données. Ces partenariats font converger les intérêts des villes et ceux de Waze. Par ce biais, Waze peut disposer de l'ensemble des informations routières relatives à la fermeture des voiries pour travaux ou grands événements (concert, rencontre sportive, manifestation, etc.), en échange, les villes et opérateurs doivent transmettre leurs données dans un format imposé par Waze permettant leur traitement rapide. Grâce à ces partenariats, le service de GPS est également devenu une source fiable et parfois officielle d'information, au même titre que la presse quotidienne régionale. Sur l'exemple de la gestion de la circulation, ce changement de paradigme témoigne de l'évolution de la gouvernance de la mobilité qu'a induit l'ouverture des données et l'arrivée de nouveaux acteurs dans la régulation des déplacements.

Gouvernance et régulation multimodales : l'exemple de l'ART

par Anne Yvrande-Billon, Autorité de régulation des Transports

Le processus d'ouverture à la concurrence des marchés a comme corollaire la mise en place d'autorités indépendantes pour assurer une régulation impartiale. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), qui devient au 1er janvier 2020 l'Autorité de régulation des transports (ART), a compétence en matière de régulation des transports et de la mobilité.

L'ART œuvre dans un cadre purement économique, et initialement seulement ferroviaire. Mise en place effectivement par la France en 2010 avec 7 ans de retard par rapport aux exigences de la directive européenne de 2001, elle dispose d'un budget de 12 M€ et d'un effectif de 75 personnes financée par une taxe sur les entreprises régulées.

Sa logique est de garantir l'accès aux infrastructures aux acteurs économiques, la règle étant l'égal accès et l'exception la limitation du droit d'accès. Celle-ci s'exerce en réellesment des tests d'équilibre économique pour vérifier l'impact sur les transports conventionnés avec des autorités publiques.

Sa légitimité repose sur son indépendance, garantie par audition de ses dirigeants, déclaration HAVP, charte de déontologie, décision collégiale, commission de sanction distincte de la commission d'instruction.

Son évolution vers une régulation multimodale est désormais constante et résolue (transport par autocar en 2015, autoroutier et tunnel sous la Manche en 2016, élargissement sur le ferroviaire compte tenu du Nouveau Pacte Ferroviaire en 2018, redevances aéroportuaires en octobre 2019, réseau RATP et données aux transports en 2020).

Son action se limite toutefois qu'aux opérations les plus importantes (ex : aéroports > 5 M de passagers) et ne peut garantir sur tous les aspects l'absence de pratiques anticoncurrentielles (données en rétention pour secret des affaires, accords commerciaux, ...).

Un chantier majeur l'attend avec la remise en cause depuis le 03/12/2019 du monopole légal de SNCF mobilités, avec à compter de l'Horaire de Service 2021 la garantie des droits d'accès des entreprises ferroviaires à l'infrastructure (y compris aux installations de service)

Rôle et évolution de la gouvernance européenne

par Jean-Louis Colson, DG MOVE

La politique européenne des transports, indispensable condition à la libre circulation des personnes et des marchandises, influence et encadre la politique des États. L'ouverture des marchés à la concurrence, la définition d'un réseau européen des transports (RTE-T), le financement des grands projets (MIE) favorisent l'interconnexion et l'interopérabilité en Europe.

5 des 6 axes annoncés par la Présidente de la Commission concernent les transports

1 – Green deal

La commission fixe un objectif de neutralité climatique en 2050, donc nécessité de réduire de 90% des GES des transports (qui pèsent 25% des GES). Le cap est massivement orienté vers l'électrification.

Historiquement, plusieurs décisions ou tentatives ont été menées :

- Nécessité d'intégrer le coût de la pollution (quotas d'émission) dans le prix des transports (« mécanismes de marché »). L'OMI (maritime) devra commencer à travailler sur ce sujet
- Aérien : soumission aux quotas des vols intracommunautaires
- Projet de directive eurovignette (échec au Conseil)
- Taxe sur l'énergie : taxation du kérosène possible sur les seuls vols nationaux intérieurs
- Carburants alternatifs : la commission va réviser sa directive sur les carburants alternatifs, et conditionner le RTE-T à la présence de stations (interopérables pour l'électricité). Soutien à l'électrification des lignes à l'Est de l'Europe
- Green ports/green airports: Shore side electricity (alimentation électrique des bateaux à quai), navettes électriques pour aéroport
- Dévoisement du fret routier vers ferroviaire et fluvial (75 %). Echec de la directive transport combiné au Conseil Européen, qui devrait conduire à un probable retrait

Sur l'origine de l'électricité promue :

- Il existe une directive sur la quote part d'ENR
- Le MIE prendra peut-être en compte la promotion des ENR dans les projets

- il n'y a pas de discrimination sur l'origine nucléaire de l'électricité ; les conséquences éventuelles en énergie grise, gestion des déchets radioactifs ou risques ne sont pas prises en compte.

2 – Economie au service des hommes

Le paquet mobilités comportait des mesures sociales, mais c'est un dossier difficile et clivant.

La commission a proposé des adaptations de la directive Travail Détaché aux transports (règle de retour des chauffeurs à domicile, ..). Un accord est probable, mais sera difficile à appliquer

Aérien : le problème de travailleurs indépendants fictifs (pilotes) reste aigu.

Egalité H/F :

- mise en place d'une plateforme, peer review (revue par les pairs). Easyjet a souscrit à ces quotas volontaires ;

- Sécurité des femmes dans les transports

Il n'y a pas de nouvelle vague de libéralisation à attendre, mais une application suivie du paquet ferroviaire et des directives pour les ports

3 – Digitalisation

Pas de législation à attendre sur Uber, ...pour ne pas bloquer les innovations.

Plutôt des initiatives sur la qualification pour la digitalisation

4 – Promotion du mode de vie européen

La protection des passagers est très poussée en UE, et l'enjeu est plutôt sur l'information.

Perspective éventuelle de règlement sur multimodalité (sous l'angle continuité du voyage).

5 – L'Europe dans le monde : perspective sud Méditerranée, route de la soie.

Le point principal porte sur la mobilité des militaires, sujet plutôt délaissé depuis la chute du mur.

Il s'en est suivi une perte de connaissance des axes militaires, qui devrait conduire à une initiative pour définir des standards d'infrastructures militaires et des cartes.

Zoom sur l'outil majeur pour les transports : le RTE-T et le MIE

La commission propose 13 Md€ pour l'enveloppe générale pour ce Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe.

L'enveloppe générale se répartit entre : 60% pour infrastructure lourde et 40% pour le soft (« modernisation du réseau » : CESAR, ERTMS, Brice pour fluvial, carburant alternatifs, lutte contre bruit ferroviaire, sécurité routière, résilience des infrastructures au changement climatique, accessibilité handicapé, protection civile, sécurité liée au Brexit, autoroutes de la mer)

Dans cette enveloppe générale, 15% seront dédiés au réseau global (donc régional inclus) alors qu'il en était quasiment exclu précédemment.

Le taux de cofinancement est augmenté : 30% (au lieu de 20%), pouvant aller à 50% pour le Lyon-Turin ou les voies navigables, avec un bonus de 5% pour les infrastructures intégrées (TELT pour Lyon Turin)

Les 9 coordinateurs qui animent les corridors auront un rôle accru dans la sélection du projet (avis sur projet, suivi des projets avec décision d'exécution prise)

Les corridors ont été adaptés, avec une extension considérable (Dijon⇌Nantes, Bordeaux⇌Narbonne). Les corridors historiques (réseau central) doivent être terminés en 2030

RTE-T : le Réseau va être révisé, son évaluation est en cours. Il sera présenté par la nouvelle commissaire en Croatie en mai, avec une évolution législative début 2021.

Enjeux actuels du financement et de la tarification des infrastructures de mobilité

par Dominique Étienne, ancien secrétaire général de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), et Philippe Duron, président du Conseil d'orientation des infrastructures

Historiquement, depuis les lois de décentralisation successives, la mobilité est une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales. Toutefois, l'État finance certains projets pour pallier la diminution de son concours. Cela passe par deux véhicules : le programme 203, qui assure le financement public de fonctionnement et le budget d'entretien des infrastructures, et l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) qui met en place l'intégralité des cofinancements des services de transport. Les services comprennent ici les infrastructures mais aussi leur fonctionnement. C'est sur l'AFITF que les intervenants ont concentré leur exposé. Depuis 2005, cette agence a connu différents cycles de répartition de ses paiements selon les modes. On peut toutefois constater la forte part du routier et du ferroviaire dans les paiements de l'AFITF. Ces derniers financent à la fois des constructions d'infrastructures nouvelles, le ferroviaire a connu une montée en puissance à la suite de la Loi Grenelle 2 qui annonçait la construction de 4 nouvelles lignes LGV, mais aussi de régénération du réseau, qui connaît une augmentation à partir de 2015 pour le réseau routier national. L'AFITF participe également au financement de transport collectif urbain et dans une moindre mesure au transport fluvial et maritime. Les intervenants ont enfin mis en avant la difficulté de financer les infrastructures de transport en France. L'échec de l'Écotaxe, dont l'objectif était d'appliquer une taxe sur les poids lourds sur le réseau non concédé, est particulièrement révélateur de ces difficultés. L'AFITF pâtit de cette situation. En témoigne la fragilité dans son financement. Pour Dominique Étienne, l'AFITF (qu'il a quittée en 2018) a besoin de recettes affectées ainsi qu'une programmation plus détaillée, la Loi d'orientation des mobilités ne décrivant une programmation que jusqu'en 2023).

Coût, financement, investissements des infrastructures de transport

par Vincent Gaillard, Directeur exécutif des finances de la Société du Grand Paris (en remplacement de Thierry Dallard)

Vincent Gaillard est d'abord revenu sur les objectifs du Grand Paris Express depuis sa genèse en 2015. Loin d'être seulement un projet de transport, le Grand Paris Express a pour objectif de donner de nouvelles perspectives au territoire francilien. Il est à la fois un projet immobilier et urbain (environ 1 million de m² sont associés aux ouvrages et les gares constitueront des nouveaux lieux de vie dans leurs environnements locaux) et un moteur pour l'emploi du territoire francilien (15 000 emplois directs et plus de 3 000 entreprises au pic de la construction). À terme, les bénéfices du projet sont multiples. Tout d'abord, il permettra de réduire les temps de trajet banlieue-banlieue et de désenclaver certains territoires. À titre d'exemple, le nombre d'emplois accessibles en une heure depuis Clichy-Montfermeil passera de 350 000 à 3,5 millions avec le Grand Paris Express. Vincent Gaillard a par la suite insisté sur le statut de la Société du Grand Paris ainsi que ses compétences. Pour mener à bien le projet, la Société du Grand Paris a 3 capacités spécifiques. Elle dispose de recettes fiscales dédiées. Ainsi, contribuables (partie de la taxe spéciale d'équipement et de la taxe sur les stationnements) et entreprises (IFER, taxe sur les bureaux, taxe de séjour) franciliennes contribuent au financement de la Société du Grand Paris. Ensuite, cette dernière peut emprunter sur les marchés financiers ce qui permet de réduire de manière conséquente le temps de réalisation du projet. Enfin, la société de projet peut embaucher du personnel dont l'objectif est de concevoir et financer le projet. La Société du Grand Paris ne supervise pas la maintenance du réseau, compétence qui incombe à la RATP, et l'exploitation du réseau qui sera allotie et ouverte à appel d'offres par Île-de-France Mobilités. Ces compétences et ce statut particulier de la Société du Grand Paris permettront la réalisation du projet en un peu plus d'une vingtaine d'années. La Loi d'orientation des mobilités ouvrira la transposabilité de ce modèle à d'autres villes.