

Contribution du CESER de Normandie aux Assises de la Mobilité

27 Novembre 2017

La question des mobilités constitue pour le Conseil Economique Social et Environnemental Régional (CESER) de Normandie un sujet permanent d'intérêt et de préoccupation. En son sein, une commission est consacrée entièrement à cette thématique globale et, régulièrement, elle émet des avis et des rapports d'information¹ relatifs à ce type d'enjeu. Il est utile de souligner à ce propos, qu'outre les problèmes classiques de transport et de communication, la Normandie présente des spécificités économiques (une région grande productrice d'énergie, dotée d'une forte industrie des transports) et territoriales (des zones très urbanisées que côtoient des espaces ruraux étendus) qui font qu'elle est intéressée au premier chef par l'ensemble des thématiques ayant trait à la mobilité.

C'est pourquoi, vis-à-vis de cette thématique caractérisée par des évolutions et des mutations profondes et permanentes, le CESER entend participer aux Assises de la Mobilité en réalisant cette contribution traitant successivement des 6 thématiques particulières proposées à la réflexion des citoyens et des instances institutionnelles.

Mais avant de faire part de ses commentaires, il entend formuler quelques observations d'ordre général.

Il considère tout d'abord que les thématiques proposées recouvrent avec justesse l'ensemble des problématiques de mobilités. Il souligne à ce propos que ces approches successives (sécurité, intermodalité, mobilités solidaires, ...) sont très intriquées à la fois en termes de problématiques posées (comment par exemple développer des mobilités propres sans recourir à des dispositifs novateurs en matière de « soutenabilité ») et de solutions préconisées (une intermodalité réussie nécessite une offre de mobilités élargie). De la sorte, les observations mentionnées et les solutions proposées sont très souvent interdépendantes et requièrent donc une réflexion globalisante. A ce propos, le CESER déplore que la question, à ses yeux essentielle, des transports de marchandises ait été exclue des débats. Ce choix restrictif affecte finalement la vision d'ensemble qui doit être portée sur les problématiques de mobilité, qu'elles soient notamment routières ou ferroviaires.

Les mobilités et leurs évolutions possibles et souhaitables présentent aussi la particularité d'exiger des institutions (Etat, collectivités territoriales, autorités organisatrices des transports, ...) et des acteurs (entreprises spécialisées, associations, citoyens) de collaborer pour parvenir à des modes et à des flux de déplacements plus soutenables. Dès lors, l'intérêt général et l'intérêt particulier doivent se conjuguer et cela doit susciter une évolution sans doute notable des modes d'action.

¹ Lesquels sont consultables et téléchargeables sur le site du CESER de Normandie.

L'amélioration des mobilités n'est pas uniquement une question de matériels et de technologies novatrices, c'est aussi une question de nécessaire évolution des comportements. La prise de conscience des impasses que génèrent l'usage immodéré des véhicules classiques (VL et PL), l'irruption du numérique, la nécessité de lutter contre la mortalité routière, le recours à l'intermodalité, toutes ces mutations imposent une mutation des comportements sans laquelle il est vain de penser que les mobilités pourront être modifiées dans un sens positif.

Cette dernière réflexion induit la nécessité d'introduire dans ces assises une dose de réflexion prospective sur l'évolution des modes, des techniques et des attitudes en matière de déplacement. A cet égard, l'introduction et l'usage de plus en plus étendu du numérique constituent un facteur sans cesse innovant faisant que l'appréhension que l'on a aujourd'hui du devenir des modes et des usages en matière de déplacement est sans doute incomplète.

Il est également utile de préciser et d'insister sur la nécessité de mener des réflexions selon des échelles de temporalité différenciées. En l'occurrence, certaines des préconisations envisageables relèvent du court terme tandis que d'autres sont de l'ordre du moyen et du long termes. Il existe ainsi des urgences (la remise à niveau du réseau ferroviaires intercity en est une) et, en contrepoint, des inflexions, des orientations qui s'inscrivent dans des échéances plus lointaines (le développement des véhicules autonomes et leurs conséquences sur les modes de déplacements).

Enfin et dans le même ordre d'idées, la mobilité doit s'apprécier selon les catégories de territoires concernés. Autant les zones urbaines peuvent souffrir de thrombose, autant celles situées en milieu rural se caractérisent par l'insuffisance voire l'absence de moyens de transport hormis la voiture individuelle. Les problématiques particulières et générales sont donc très différenciées d'un type de territoire à l'autre et supposent donc des réflexions et des solutions également différenciées.

Pour conclure ces propos introductifs, ces assises doivent être l'occasion de poser les jalons des anticipations indispensables à l'évolution des mobilités.

Des mobilités plus propres

La volonté de disposer progressivement de véhicules et de modes de transports plus propres constitue sans nul doute un enjeu majeur et un objectif partagé. Cette aspiration illustre bien par ailleurs l'intrication déjà soulignée des problématiques relevant de la mobilité. Elle correspond en effet à la volonté, globale, de limiter les pollutions et plus spécifiquement les rejets de gaz à effet de serre et de micro/nanoparticules. Elle correspond aussi à des préoccupations d'ordre sanitaire en particulier celles concernant la diminution des pathologies respiratoires. Elle relève enfin d'une volonté de limiter l'usage des véhicules individuels au profit d'un recours accru aux transports en commun.

Ces objectifs, pris séparément ou conjointement, présentent un caractère de véritable nécessité. Cependant, leur concrétisation, à savoir des transports plus propres, reste tributaire d'évolutions infrastructurelles, techniques, réglementaires et comportementales qui requièrent des efforts et des progrès considérables, ainsi que le déploiement d'un large éventail de mesures :

- soutenir la recherche et les formations dédiées pour faciliter la mise au point et l'offre de véhicules plus propres (directement et indirectement²), quelles que soient leurs formes de motorisation ;
- encourager l'achat ou la location³ de véhicules propres pour les rendre accessibles au plus grand nombre, ce qui nécessite le déploiement de politiques volontaristes soit locales, soit nationales ;
- développer l'offre de transports en commun et son accessibilité ou encore les dispositifs (le plus souvent numériques) facilitant le partage des moyens de transports individuels afin d'optimiser leur remplissage ;
- développer une accessibilité sélective aux villes-centres au profit des véhicules propres (y compris un stationnement facilité) ;
- adapter la fiscalité (clarification notamment des bonus/malus lors de l'achat des véhicules, écotaxation, ...).

Dans tous les cas, la sphère publique doit, pour parvenir à des mobilités plus propres, jouer un rôle pionnier en favorisant les expérimentations, en soutenant la recherche et en adoptant des technologies de transport exemplaires.

Des mobilités plus connectées

Le numérique ouvre des horizons sans cesse élargis aux conditions de mobilité. Il influence en effet positivement et considérablement l'organisation des transports, l'accès à ceux-ci (connaissance des horaires, réservation à distance, paiement des titres de transports) et les modes de transports par eux-mêmes (le véhicule autonome et propre). Le numérique apporte donc des réponses de plus en plus efficaces aux problématiques de mobilité partagée et collective et aux préoccupations environnementales.

Pour le CESER, l'accent doit être mis de façon prioritaire sur l'obtention d'une couverture numérique la plus satisfaisante possible, en particulier pour éviter que les zones les moins densément peuplées ne souffrent d'un déficit d'accès aux services qu'autorise désormais le numérique en matière de transport. Il y a là un véritable enjeu d'équilibre et de justice territoriales. Dans le même ordre d'idées, le CESER estime que ce n'est pas aux pouvoirs publics d'inventer des services de mobilité mais que c'est à eux de créer les conditions pour que ces services et ces usages se développent le plus possible.

De façon souhaitable, l'accent doit être mis, grâce au numérique et à une connectivité accrue, sur une offre intermodale globalisée (offre de trajets, guidage, réservation, paiement). Il s'agit d'une attente forte exprimée par les usagers des transports. Les enseignements tirés de l'exploitation du big data permettront par ailleurs d'optimiser l'offre de transports en commun (destinations, intermodalité, fréquences, ...). Cela sera également l'occasion de développer de façon croissante les pass uniques permettant ainsi à l'utilisateur des transports collectifs de mieux tirer parti des différentes

² Avec par exemple des solutions pour le recyclage des batteries.

³ La mise à disposition de véhicules à deux et quatre roues « propres » (le plus souvent électriques), comme c'est le cas dans un nombre croissant de villes, concourt à l'amélioration de la qualité de l'air.

formes de mobilité proposées sur un espace territorial étendu. Toutefois, la question de la dimension de cet espace pertinent reste posée et devra être envisagée à des échelles territoriales permettant d'intéresser au quotidien des effectifs d'utilisateurs importants.

En termes d'incitation à une utilisation accrue des transports en commun, le fait de les doter de wi-fi répondrait à une attente de plus en plus exprimée par la clientèle.

Très dépendant des progrès effectués en matière d'intelligence artificielle et de connectivité, le véhicule autonome apparaît être enfin une des réponses aux problématiques actuelles de mobilité. Cependant, il est possible que de l'expérimentation à un usage généralisé un certain laps de temps s'écoule. Pour autant, il est impératif de développer ce type de mobilité qui, par ailleurs, est de nature à susciter en amont l'essor d'activités économiques considérables.

Des mobilités plus solidaires

Dans une société au sein de laquelle les exigences et les possibilités de mobilité ne cessent globalement de croître, le fait de ne pas pouvoir en disposer de façon facilitée et équitable constitue un facteur réellement discriminant.

En l'occurrence, si certains espaces géographiques et certaines populations bénéficient d'un véritable bouquet de moyens de communications et d'échanges, d'autres en revanche souffrent d'une offre moins variée et moins fréquente, et donc qualitativement et quantitativement insatisfaisante. Cette situation, à bien des égards discriminante, induit pour des populations et des territoires entiers, généralement à dominante rurale mais pas seulement, un réel déficit d'attractivité voire un sentiment de relégation. La recherche, non d'une égalité mais bien d'une équité dans les moyens de déplacement, autrement dit d'une mobilité plus solidaire, s'inscrit donc dans les réflexions et les orientations nouvelles que doivent susciter ces assises.

Pour illustrer ces considérations, le CESER entend souligner combien par exemple l'absence de relations ferroviaires à grande vitesse entre la capitale et les grandes villes normandes que sont Rouen, Le Havre et Caen pénalise tant la population concernée que le développement régional. Alors que la concurrence entre régions prend un tour exacerbé, que la structuration de l'Axe Seine présente un caractère vital pour l'économie nationale, le fait de ne pas disposer d'une liaison ferroviaire de ce type constitue une véritable lacune infrastructurelle. Qui plus est, cette absence affecte négativement l'image de la région Normandie et détermine une forme de handicap. Dès lors, le projet de Ligne Nouvelle Paris Normandie (LNPN), qui se différencie techniquement et financièrement des liaisons TGV, est de la plus grande importance pour la région et conditionne son avenir et son potentiel de croissance. Il importe ainsi de prendre en considération la réalisation de cette liaison dans des délais compatibles avec les objectifs régionaux de développement.

L'ambition de mobilités plus solidaires impose de résoudre de nombreuses problématiques dont certaines relèvent du niveau infra-régional. Dans une région comme la Normandie, caractérisée par un maillage particulièrement dense de villes moyennes, les relations entre elles et au sein de leurs propres bassins de vie appellent la mise en œuvre de solutions originales, relevant à la fois de l'offre publique (taxi-bus, minibus, ...) et d'initiatives solidaires (auto-partage, sites de covoiturage, ...).

Egalement, la question de l'accessibilité aux moyens de transports des personnes âgées et/ou handicapées exige l'accomplissement de progrès notables.

Le déploiement de plans de déplacement ruraux ou à l'échelle des bassins de vie constitue une réponse susceptible d'autoriser une meilleure compréhension de l'ensemble des problématiques locales de déplacement et d'y répondre par des solutions adaptées aux spécificités locales.

Enfin, nombreux sont les territoires où l'accès aux équipements et aux manifestations culturelles sont difficiles pour des raisons liées à l'insuffisance de l'offre de transport ou à l'inadaptation des horaires. Là également, le développement de plates-formes locales de déplacements solidaires permettrait de répondre ponctuellement à ce besoin trop souvent négligé et qui impacte négativement la qualité de vie et l'attractivité des territoires en cause, le plus souvent ruraux.

Des mobilités intermodales

De toute évidence, un recours plus important à l'intermodalité participe des réponses pertinentes aux problématiques globales de déplacement aujourd'hui rencontrées. Néanmoins, le développement de l'intermodalité nécessite de prendre en considération plusieurs préoccupations.

Tout d'abord, les infrastructures et l'offre de déplacement collectif doivent être renforcées. A défaut, il est impossible d'inciter notamment les « autosolistes » à délaisser progressivement ce mode de transport. C'est sans doute l'enjeu et le défi majeurs de cette mutation des modes et des usages en matière de déplacement. La création de parkings de covoiturage ou de dissuasion participe de cette stratégie.

Le développement de l'intermodalité impose aussi de créer et d'étoffer les infrastructures de connexions comme le sont les gares routières et/ou ferroviaires pour en faire de véritables hubs avec des fonctionnalités élargies comme par exemple la mise à disposition du wi-fi, des horaires d'ouverture adaptés et des salles d'attente dotées d'un niveau satisfaisant de confort. Il importe à ce propos de suspendre le processus de fermeture qui affecte certaines infrastructures ferroviaires (lignes et gares).

Il est de même essentiel de penser le réseau et l'offre de transports en termes d'intermodalité. Cela signifie que les documents de planification urbanistique et de communication (SCOT, PUI⁴, SRIT, PLD ...) doivent anticiper et intégrer cette coordination des axes, des circulations, des zones d'habitat et des modes de déplacement. Parallèlement, il apparaît indispensable d'amplifier la mise en place de systèmes de tarification et de billettique convergents à l'échelle d'un territoire suffisamment étendu pour intégrer le plus de migrations alternantes quotidiennes possibles. Enfin, le développement de l'intermodalité exige de se doter d'espaces de stationnement adaptés - la route demeurant encore et sans doute durablement le principal moyen de rabattement -, et de prendre en compte l'accroissement de l'usage des 2 roues (parkings sécurisés, systèmes de rangement de ceux-ci dans les transports en commun, ...).

⁴ Schéma Régional des Infrastructures de Transport, Plan Local de Déplacement, Schéma de Cohérence Territoriale, Plan Local d'Urbanisme Intercommunal.

D'autres solutions peuvent encourager et faciliter le développement de l'intermodalité. Il en va ainsi de la création de lignes de bus sur les autoroutes urbaines, de la réactivation des services proposés par les navettes d'entreprises, de l'extension de l'indemnité kilométrique-vélo à tous les secteurs d'activités, c'est-à-dire au public comme au privé ou encore de l'usage dans les villes traversées par un fleuve des passages d'eau qui autorisent des circulations alternatives (vélo, piéton) accessibles dans le cadre d'un titre unifié de transports.

La question de l'intermodalité ne saurait faire l'impasse sur la problématique de la logistique urbaine, l'approvisionnement des villes en marchandises étant un facteur indéniable d'engorgement et de pollution des agglomérations et plus particulièrement des centres villes. De la sorte, l'option des ports intérieurs, des plates-formes logistiques situées à proximité des centres villes, l'usage des voies fluviales, ferroviaires ou de véhicules de transports *intra muros* non polluants doivent être promus. Toutefois, il s'agit de solutions qui sont conditionnées par les singularités de chaque agglomération.

Des mobilités plus sûres

Concernant ce domaine de préoccupation, trois observations préalables peuvent être formulées. D'une part, il faut poursuivre l'amélioration de la sécurité active et passive des véhicules et plus généralement des moyens de transport. D'autre part, les comportements, au volant en particulier, doivent évoluer dans le sens d'une plus grande responsabilisation. Enfin, dans ce thème spécifique comme dans bien d'autres, les mesures à initier doivent autant relever du court que du long termes.

La réduction des accidents de circulation (3 500 morts en ce qui concerne la seule mortalité routière) est un enjeu primordial auquel une offre accrue et optimisée de transports en commun doit contribuer à répondre et ce d'autant plus que l'augmentation de la population urbaine doit inciter à l'usage des transports collectifs. De même, la croissance des circulations douces et à moyen et long termes des véhicules autonomes devrait participer à cette évolution éminemment souhaitable.

A plus court terme, c'est-à-dire aujourd'hui et demain, l'amélioration des infrastructures (tracés, revêtements, signalisation, modification des glissières de sécurité pour les motards, ...), l'ajustement des vitesses de circulation (80 km/h sur les axes à 1x1 voie), une formation améliorée dès le plus jeune âge sont autant de solutions et de moyens pour favoriser la sécurité routière. De même, l'adaptation du code de la route doit être poursuivie mais il apparaît qu'une réoccupation des espaces de circulation par la police de la route est de plus en plus indispensable.

Le CESER estime enfin qu'il convient de prendre en considération l'accroissement notable et permanent de l'usage des deux roues en sécurisant les voies réservées à cet usage et en accroissant leur linéaire au-delà des centres villes.

Des mobilités plus soutenables

Si l'amélioration indispensable des mobilités est tributaire des progrès technologiques et d'une évolution souhaitable des comportements, elle suppose également de s'appuyer sur des modèles économiques soutenables à longue échéance. Qu'elle soit publique ou privée et quel que soit l'arbitrage retenu entre l'utilisateur et le contribuable, l'offre de transport suscite des coûts en investissement et en fonctionnement tels qu'il importe de s'assurer que les choix opérés présentent une relative durabilité sur le long terme.

Les options qui semblent s'affirmer (plus de transports collectifs, le véhicule autonome, les mobilités douces, le choix de l'énergie électrique et, de façon possible, de l'hydrogène⁵, ...) vont nécessiter des investissements tellement élevés (en recherche-expérimentation, en production, en équipements, en infrastructures) qu'ils exigent une analyse et une réflexion très approfondies et abouties en termes de modèle économique et de durabilité de celui-ci. Les choix retenus engageront ainsi les générations suivantes. De surcroît, il convient d'intégrer dans cette réflexion les externalités possibles : effets positifs sur l'environnement, sur la santé, sur le temps passé dans les transports, sur les besoins en énergies et leurs disponibilités,

Il s'agit là d'un aspect essentiel que la réflexion globale menée à l'occasion de ces assises doit impérativement prendre en compte. Il convient donc de s'orienter vers des solutions de mobilité durables et efficaces.

Plus spécifiquement, la question de la répartition du coût global des transports entre contribuables et usagers a attiré plus particulièrement l'attention du CESER. Elle conditionne, pour partie, la faculté de dégager de nouvelles marges de financement, soit par la réalisation d'économies, soit par la création de recettes. Si l'on s'oriente vers un accroissement de l'offre de transports en commun, ce qui est sinon probable du moins souhaitable, il est fort possible que cela détermine un accroissement des dépenses d'investissement et de fonctionnement pour la collectivité au sens général du terme.

Plusieurs options sont dès lors envisageables :

- outre un recours aux recettes fiscales traditionnelles (IRPP, TVA, taxes sur les carburants, impôts des collectivités territoriales, ...), il est possible de déployer des taxations ou des redevances spécifiques ; en l'occurrence, le concept d'écotaxe, abandonné voici peu, semble pourtant constituer une recette qui, outre son caractère dissuasif vis-à-vis du tout poids lourds, fait reposer la charge de la création et surtout de l'entretien des infrastructures sur ceux qui en sont le plus « consommateurs ». De surcroît, son impact sur la limitation des pollutions et notamment des émissions de gaz à effet de serre et autres particules fines n'est pas à négliger ;
- une lutte plus volontariste contre la fraude dans les transports publics ;
- à l'inverse, une expérimentation élargie de la gratuité des transports publics pour mieux apprécier ses implications (en termes d'incitation à l'usage des transports en commun, de coût final, de responsabilisation des usagers, ...)

⁵ Pour lequel la Normandie et en particulier le Conseil départemental de la Manche ont fait le choix d'une expérimentation.

- l'incitation aux mobilités douces, dont le bilan coûts/avantages est favorable, pourrait être accentuée. Des primes pour l'achat des véhicules correspondant, l'indemnité kilométrique pour les trajets domicile-travail en deux roues non motorisés, relèvent de ce type de mesures ;
- un rééquilibrage des investissements ferroviaires pour permettre une remise à niveau de l'offre et des réseaux Intercités et TER ;
- l'incitation ou la sensibilisation au développement des transports et des modalités de transports relevant du partage (covoiturage notamment) participe enfin à l'éventail des mesures à même de contenir les dépenses publiques dans le domaine des communications.

En conclusion, le CESER de Normandie réaffirme son intérêt pour ces assises qui permettent sur le thème de la mobilité une expression large des points de vue et une mise en perspective de ceux-ci. Il veut tout particulièrement insister sur la prise en compte des problématiques différenciées entre la mobilité au sein des zones densément urbanisées et celles intéressant les zones rurales. Il réaffirme également l'importance d'une réflexion approfondie sur les modèles économiques, laquelle doit s'appuyer sur une nécessaire approche prospective. De même, le changement des comportements en matière de mobilité doit être considéré comme un des axes d'évolution à privilégier. Enfin, il entend souligner que les déplacements individuels, collectifs et les transports de marchandises participent pleinement à la préoccupation partagée de tendre vers un modèle de développement plus durable.