



PROJET DE LOI N° 157 RECT D'ORIENTATION DES MOBILITÉS

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Rapport n° 368 (2018-2019) de M. Didier MANDELLI, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 6 mars 2019

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mercredi 6 mars 2019, sous la présidence de M. Hervé Maurey, président, a examiné le rapport de M. Didier Mandelli et établi son texte sur le projet de loi n° 157 (2018-2019) d'orientation des mobilités, déposé en première lecture sur le Bureau du Sénat le 26 novembre 2018 et sur lequel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée.

Lors de cette réunion, la **commission a adopté 240 amendements, dont 150 du rapporteur.**

Un texte initial décevant au regard des attentes comme des enjeux

Un enjeu essentiel : concevoir les mobilités de demain pour réduire les fractures territoriales et sociales

Organisées fin 2017 par le Gouvernement, les Assises de la mobilité ont mis en lumière un constat sans appel : celui de **l'existence de zones blanches de la mobilité**, opposant les habitants des métropoles et des centres urbains, efficacement reliés aux pôles économiques et sociaux, aux exclus de l'accès à ces offres de transports.

Ces disparités territoriales n'ont jamais été aussi criantes, alors même que de **profondes mutations** sont aujourd'hui à l'œuvre. Dans ce contexte, la commission estime que la « **révolution des mobilités** » ne doit pas être une machine à créer des gagnants et des perdants et doit devenir au contraire une « **machine à désenclaver** ».

35 ans après la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), cette loi est très attendue tant par les acteurs du secteur que par les citoyens.

Les nombreuses lacunes du projet du Gouvernement

Malheureusement, le texte présenté au Sénat, réduit à la portion congrue au regard des premières versions qui ont existé, n'est **pas à la hauteur des enjeux**. Les renoncements successifs du Gouvernement ont conduit à la présentation d'un **texte sans véritable vision d'ensemble**.

La commission a émis des réserves importantes sur la **programmation des investissements de l'État dans les transports pour les dix prochaines années**, au rabais par rapport aux préconisations du Conseil d'orientation des infrastructures, et qui souffre d'un **manque de sincérité et de crédibilité**, son financement n'étant à ce stade pas assuré.

Elle regrette également que **les moyens ne soient pas au rendez-vous des compétences et des outils confiés aux collectivités territoriales en matière de mobilités**, les empêchant *de facto* de proposer une alternative crédible au « tout voiture » en particulier dans les zones rurales.

En outre, de nombreux sujets, pourtant attendus et essentiels, ne figurent pas dans le texte du Gouvernement, comme celui des **petites lignes ferroviaires**, pourtant essentiel, ou encore celui de la réforme du statut des travailleurs collaborant avec les plateformes de mise en relation par voie électronique.

Enfin, la commission regrette fortement **la systématisation du recours aux ordonnances** – onze articles sur cinquante concernent des demandes d’habilitation – qui, en plus de dessaisir le Parlement de sa compétence, traduit un manque de vision claire sur des sujets de première importance, comme les véhicules autonomes ou les véhicules connectés.

Les apports de la commission

La commission de l’aménagement du territoire et du développement durable a apporté des modifications substantielles au texte, avec cinq objectifs principaux.

Prévoir des ressources crédibles, pérennes et transparentes pour financer les infrastructures de transport

En premier lieu, la commission a tenu à **garantir la soutenabilité de la programmation financière des investissements de l’État dans les infrastructures de transport** pour les dix prochaines années.

À cette fin, elle lui a consacré, à l’initiative du rapporteur, **en ouverture du projet de loi, un titre complet prévoyant les objectifs, les dépenses et le contrôle de la programmation**, notamment assuré par le Conseil d’orientation des infrastructures, pérennisé dans la loi.

Elle a également fait de la **réduction des inégalités territoriales l’objectif prioritaire** de cette programmation.

Surtout, elle a inscrit, dans le rapport annexé, le **principe d’une sanctuarisation des ressources de l’Afitf**, dont le budget ne peut, comme l’exercice 2018 et la prévision pour 2019 l’ont encore montré, dépendre de recettes instables et fluctuantes comme les amendes radars.

Elle a également fixé dans la loi le principe de **l’affectation intégrale à l’Afitf, chaque année, du produit de l’augmentation de TICPE votée en 2014 à la suite de l’abandon de l’écotaxe (à hauteur de 1,2 milliard d’euros), alors qu’une baisse de ce montant semble programmée dans les années à venir. Elle a enfin précisé qu’une ressource complémentaire était nécessaire pour atteindre le niveau fixé par la loi.**

Donner aux collectivités territoriales du temps, de la souplesse et des moyens financiers pour couvrir les zones blanches de la mobilité

La commission a souhaité **renforcer les moyens des collectivités territoriales pour organiser des services de mobilité, en particulier dans les zones rurales.**

Elle a pour cela adopté des amendements ayant pour but :

- d'attribuer **une partie du produit de la TICPE au financement des services de mobilités dans les territoires dont les ressources sont insuffisantes** : cette taxe, acquittée par les automobilistes, permettra ainsi la **mise en place de vraies alternatives à la voiture individuelle** et de **rompre le cercle vicieux de la « double peine » des habitants de ces territoires**, dont les revendications sont au cœur de la crise des gilets jaunes ;

- de **flécher davantage les certificats d'économie d'énergie** vers des actions en faveur du développement de la mobilité propre ;

- de permettre aux collectivités situées dans les territoires ruraux d'instaurer un **versement mobilité à taux minoré même en l'absence de services réguliers de transports.**

Ces moyens doivent permettre aux habitants des territoires ruraux de ne pas rester « au bord de la route » en matière de mobilité et de combler un manque criant du projet de loi.

Au-delà des moyens, la commission a souhaité donner **plus de temps et de souplesse aux collectivités territoriales** en :

- allongeant le **délai donné aux communes pour décider du transfert de la compétence d'organisation des mobilités** aux communautés de communes ainsi que celui offert aux nouvelles autorités organisatrices de la mobilité pour élaborer un plan de mobilité ;

- permettant à une communauté de communes de demander à la région de récupérer la compétence mobilités, dans le cadre d'un commun accord ;

- renforçant **la coordination** entre les autorités organisatrices de transport, notamment dans le cadre de la délimitation des bassins de mobilité et via des **contrats opérationnels de mobilité**, ainsi que dans le champ de la mobilité solidaire, dans lequel les départements jouent un rôle essentiel.

La commission a enfin renforcé le projet de loi par des **incitations concrètes au développement des offres de mobilité dans les zones peu denses.** Elle a ainsi notamment :

- prévu **une modulation de la prise en charge du tarif de raccordement des bornes de recharge électrique ouvertes au public** pour améliorer encore la couverture des territoires peu denses en solutions de mobilité propre (les aides maximales seraient ainsi destinées aux zones les moins couvertes) ;

- amélioré le **dispositif du forfait mobilités durables** en l'ouvrant aux conducteurs qui effectuent un trajet en covoiturage et en permettant le cumul du forfait mobilités durables avec le remboursement des frais de transports en commun et des frais d'essence ; elle souhaite ainsi favoriser l'intermodalité entre les modes de transport et encourager les salariés éloignés de leur travail à rejoindre une gare à vélo ou en covoiturage avant de continuer leur trajet en transports en commun.

Encourager les modes de transports peu polluants pour lutter contre la pollution atmosphérique

La commission, qui a ajouté la **lutte contre le changement climatique et la pollution atmosphérique** aux objectifs de la programmation des infrastructures, a adopté des modifications permettant :

- de **favoriser les mobilités actives** comme la marche et le vélo (schéma national des véloroutes et des voies vertes, stationnement conforté pour les vélos aux abords des gares, itinéraires piétons et cyclables prévus par les plans de mobilité) ;
- d'**encourager le développement des véhicules à faibles émissions**, notamment en donnant les outils appropriés aux collectivités (création de voies et de stationnement réservés par exemple) ;
- de soutenir le **développement du transport fluvial**.

Faire confiance à l'intelligence des territoires pour accélérer la « révolution des mobilités »

La commission a souhaité donner aux collectivités les outils permettant de **mieux réguler les « nouvelles mobilités »**. Afin de répondre au développement rapide des services de *free-floating*, la commission a ainsi créé **un nouveau régime d'autorisation préalable permettant aux collectivités de les soumettre à des prescriptions particulières**.

La commission s'est attachée à **préciser les conditions de l'ouverture des données utiles aux voyageurs** et qui sont déjà collectées par les fournisseurs de données, à laquelle elle est favorable. Estimant que le coût de mise à disposition des données doit pouvoir être répercuté sur le réutilisateur, elle s'est assurée **que le principe de gratuité pour les « petits réutilisateurs » ne puisse pas s'appliquer aux autres réutilisateurs**.

Encadrer les dispositions relatives à la sécurité et à la sûreté dans les transports

Notre commission a enfin consolidé et **sécurisé les mesures prévues par le projet de loi en matière de sûreté dans les transports collectifs**, notamment dans le cadre de l'ouverture à la concurrence.

Elle a adopté des modifications, à l'initiative du sénateur Jean Sol, permettant de **renforcer la sécurité des passages à niveau**.



Hervé Maurey
Président de la commission
Sénateur (Union Centriste) de l'Eure



Didier Mandelli
Rapporteur
Sénateur (Les Républicains) de Vendée



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/118-368-1/118-368-1.html>