

Audition de la FNAUT par la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale

Audition de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (Dominique Romann et Alain Richner) par la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale le 15 septembre 2022.

FNAUT – 32 rue Raymond Losserand 75014 Paris

Les zones à faibles émissions (ZFE) ayant pour seul objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre, les collectivités devraient chercher à mettre en oeuvre une politique globale pour répondre à l'ensemble des problématiques touchant les zones urbaines : diminution de la congestion, baisse des accidents, des dépenses énergétiques, amélioration de la santé et de l'attractivité des villes au bénéfice des habitants et des visiteurs.

Comme l'a souligné la FNAUT dans ses différentes interventions, la politique d'amélioration des déplacements dans les agglomérations et les aires urbaines, comme solution à la congestion et à la pollution urbaines, passe notamment par :

- le transfert modal vers les modes actifs et les transports collectifs, ferrés et routiers
- l'utilisation de différents outils, en particulier les plans de mobilité et les zones à trafic limité en accompagnement de la ZFE
- le renforcement du lien entre l'urbanisation et les transports, avec des collectivités locales ou des regroupements de collectivités maîtrisant les deux domaines
- les incitations et aides individuelles au changement et la participation des habitants et usagers.

L'objectif de cette politique globale est de conduire à une ville plus sereine.

L'électrification des véhicules individuels ne permet pas de réduire les nuisances relatives à la congestion et à l'occupation de l'espace par les automobiles, au détriment de la qualité de vie en ville. Elle ne constitue pas un frein à l'étalement périurbain et accroît les difficultés d'accès aux services de la ville pour les ménages les plus modestes.

1. Élever les institutions et les moyens à l'échelle des problèmes de mobilité

La question du périmètre de la ZFE est importante car dans certaines agglomérations, le périmètre choisi n'est pas celui de l'autorité organisatrice de mobilité.

La Loi d'orientation des mobilités (LOM) du 24 décembre 2019 permet la création de bassins de mobilité, qui, s'ils sont bien conçus, regroupent l'agglomération centrale et les intercommunalités périphériques dans son aire d'attraction. Ces bassins de mobilité semblent à la bonne échelle des mobilités quotidiennes et des sources de pollution, mais, instances ponctuelles de concertation avec la Région, ne disposent ni de compétences « mobilité », ni de moyens. La constitution d'un syndicat mixte serait alors une solution adaptée.

La ZFE est placée sur le territoire et sous la responsabilité de l'agglomération centrale, alors qu'elle reçoit des automobilistes extérieurs, qui disposent souvent de trop peu d'alternatives, le réseau de

transport en commun le plus attractif étant limité à l'agglomération centrale. Celle-ci dispose également de plus de moyens pour coordonner à son échelle les transports et l'urbanisation, ce qui est rarement le cas dans les intercommunalités périphériques, qui ont d'autres priorités.

De fait, l'amélioration de la mobilité des habitants périurbains dépend d'une volonté commune de la région, qui maîtrise le réseau TER (trains et cars) , et de l'autorité de mobilité urbaine, qui pilote le réseau urbain de transport. Développer les dessertes ferroviaires métropolitaines nécessite la coordination et la mobilisation des régions et des autorités métropolitaines, comme le montrent les relations entre la Région Nouvelle Aquitaine et la métropole de Bordeaux d'une part ainsi que la région Grand Est et l'Eurométropole de Strasbourg d'autre part.

Cette volonté de coopération ne se manifeste pas partout. Le chauvinisme régional ou municipal qui existe chez certains élus, et parfois même chez les habitants, ne permet pas d'aborder correctement les sujets de mobilité qui concernent des aires urbaines de grandes dimensions.

Des incitations de l'État incitant et facilitant les coopérations sont nécessaires.

2. Réaliser des études et des concertations préalables

La mise en place d'une ZFE doit être accompagnée d'études préalables associant tous les partenaires concernés, en particulier les associations d'usagers.

Au cours des dernières décennies, le développement de la périurbanisation a conduit certaines populations à habiter dans les zones les moins denses des aires urbaines. De ce fait, l'accès à certains centres commerciaux ou zones d'activité, mal desservis en transport collectif, nécessite le recours à un véhicule particulier. Certains équipements publics récents (lycées et hôpitaux par exemple) sont parfois construits à l'écart des axes de transport collectif.

Les autorités compétentes en la matière, préoccupées par les questions foncières et l'architecture des bâtiments, ne prennent pas en compte la problématique des déplacements des personnes qui utiliseront ces équipements durant plusieurs décennies.

Des études préalables sont nécessaires pour déterminer l'impact d'une ZFE sur les habitants et les activités à l'intérieur de la zone et pour les personnes résidant dans l'aire urbaine à l'extérieur du périmètre envisagé. Les conséquences sociales doivent être approfondies : des politiques de solidarité sont nécessaires en faveur des familles qui doivent habiter loin des centres, en raison du coût du logement : aides au rapprochement domicile travail, aides au changement de mode de transport, rapprochement de services, programme mobilité de transition par exemple.

Un réexamen des politiques d'aménagement et de périurbanisation est nécessaire pour réussir la mise en place d'une zone à trafic limité ou d'une zone à faibles émissions.

Les questions relatives aux interventions des artisans, à la logistique et aux livraisons urbaines doivent faire l'objet d'études particulières en liaison avec les interlocuteurs concernés. Des mesures spécifiques sont à envisager pour ces professions qui sont des acteurs économiques importants en milieu urbain.

Le traitement de ces questions dans le cadre des plans de mobilité urbaine est un préalable à la mise en place de zones à faibles émissions.

3. Développer des alternatives à la voiture individuelle

La mise en place d'une ZFE doit être accompagnée du développement d'alternatives à l'usage des véhicules automobiles. Alors que les aires d'attraction des villes atteignent un diamètre de près de 100 km, la complémentarité entre les transports collectifs et les modes actifs est l'alternative au tout voiture.

Aux Pays Bas, la moitié des usagers du train vient à la gare à vélo et les services ferroviaires sont fréquents ; dans des villes attractives du Nord, marche, vélos, transports publics ont chacun une part modale entre 20 et 30 %, à tempérer évidemment par les kilométrages parcourus. De sorte que la voiture n'a plus qu'une part modale minoritaire, réduisant de facto les pollutions et les consommations d'énergie.

La modification des réglementations, la réorganisation de la voirie, la création systématique de pôles d'échange vélo/transport public ont accompagné le renforcement des services de transport public.

Dans les métropoles et les grandes agglomérations françaises, le développement de services ferroviaires métropolitains, très peu développés, est indispensable. Dans son rapport au Comité économique, social et environnemental, la FNAUT avait exprimé la position suivante :

Le réseau ferroviaire constitue l'armature du réseau de mobilité à partir duquel il est possible d'organiser les déplacements, soit par transport collectif, soit par taxi ou VTC, soit par covoiturage, soit en vélo, soit même à pied lorsque c'est possible.

Dans les zones périurbaines, le développement des services ferroviaires métropolitains est une première réponse pour structurer l'urbanisation et la mobilité. Le report modal sur des dessertes ferroviaires renforcées s'impose si l'on veut lutter efficacement contre la congestion, les gaz à effet de serre, et plus largement, le changement climatique.

Des investissements très importants sont à prévoir pour réaliser des dessertes ferroviaires métropolitaines dignes de ce nom. Les travaux s'étaleront sur plusieurs années. Une forte volonté politique et une coordination efficace sont nécessaires entre les régions et les métropoles. L'aide de l'Etat est indispensable.

Les solutions alternatives doivent permettre aux habitants des aires urbaines et des zones peu denses des agglomérations qui ne sont pas desservis directement par les transports en commun de rejoindre une gare, ou un arrêt de ligne d'autocar à haut débit, à pied ou en vélo pour ne pas avoir à supporter l'achat d'un véhicule à faibles émissions.

Des tarifications unifiées et attractives, des fréquences élevées sont nécessaires pour faciliter l'usage successif des TER et des réseaux urbains et interurbains.

Dans son rapport au CESE, la FNAUT recommande de s'inspirer des pratiques des pays voisins, notamment l'Allemagne, les Pays Bas, l'Autriche, l'Italie et la Suisse.

Au sein des AOM, lorsqu'il n'y a pas de ligne de métro ou de tramway, les voies réservées aux autobus doivent être développées afin d'améliorer la vitesse et la régularité des transports collectifs. Le trolleybus, véhicule électrique non polluant qui a fait ses preuves pourrait être déployé dans de nombreuses agglomérations, sur les lignes à haut niveau de service.

Des parkings relais sont nécessaires aux terminus des principales lignes de transport collectif. Les usagers venant des aires urbaines pourront ainsi laisser leur véhicule en périphérie de l'agglomération et utiliser les transports collectifs. Les voies réservées doivent être bien aménagées et surveillées afin d'être uniquement réservées aux transports collectifs.

Pour les trajets en zone urbaine, l'usage de la marche à pied et du vélo est à encourager par des aménagements adéquats continus (sécurisation des trajets et du stationnement) et pas seulement

dans les centres. Les limitations de vitesse mises en place par les autorités compétentes (30 ou 50 km/h selon les cas) doivent être respectées.

Sur les routes départementales des aires urbaines, des trottoirs sont à réaliser pour permettre la marche à pied ; des voies routières doivent être converties en bandes réservées multifonctionnelles lorsque c'est possible, et des pistes ou des bandes spécifiques doivent être construites lorsque la largeur de la voirie ne permet pas l'usage des modes actifs en toute sécurité.

Le covoiturage en zone périurbaine, en général pour trajets courts, hors entraide de proximité, accroît les charges de la collectivité locale, pour des résultats qui semblent rester modestes, en termes de personnes transportées et de réduction de la pollution.

L'autopartage semble plus efficace, par sa forte incitation à la démotorisation : il permet à des usagers du transport ou à des cyclistes une utilisation ponctuelle de complément. Néanmoins, l'autopartage nécessite des stations situées de préférence à proximité des pôles de transport.

Le vélo à assistance électrique (VAE) a élargi fortement le rayon d'action du cycle, réduit ses contraintes (pente), permis d'intéresser de nouvelles catégories de population, qui ont abandonné la voiture sur des trajets courts. Le vélo connaît des taux de croissance importants.

La complémentarité entre le transport public et le vélo passe par un équipement systématique des points d'arrêt en abris avec sécurisation contre le vol ; au moins avec un appui vélo. L'emport de vélos dans le transport public est à soumettre à des règles liées à la fréquentation ou limitatives (par exemple à Strasbourg, une seule porte d'accès du tram autorisée). L'emport d'engins à faible encombrement doit toujours être possible.

Parmi les engins adaptés à l'emport en transport public, le vélo pliant est très polyvalent. La trottinette est plus adaptée aux trajets courts, sur surface unie. L'embarquement est aisé, au moins pour ce qui est de la trottinette « musculaire » par opposition à la trottinette à batterie, plus lourde et encombrante, et qui pose d'autres problèmes en ville.

4. Solliciter l'Etat pour le financement des infrastructures de transport collectif

L'Etat a dégagé des moyens très importants pour l'électrification des véhicules individuels : Lors de la dernière assemblée générale du Groupement des Autorités Responsables de Transport, un montant de dépenses de 7,5 milliards a été évoqué. L'aide apportée à nos concitoyens qui sont dans l'obligation d'acquérir un véhicule à faibles émissions devrait être ciblée en faveur des ménages qui en ont le plus besoin et qui sont éloignés du transport public.

La relance des services ferroviaires métropolitains nécessite une concertation approfondie des élus des collectivités concernées et un engagement important de l'Etat, d'autant qu'il s'agit d'infrastructures sous sa responsabilité et à multiples usages : trafic métropolitain, mais aussi trains régionaux, nationaux, de fret.

Un nouvel appel à projets doit être lancé par l'Etat afin de développer les services ferroviaires métropolitains et les transports collectifs en site propre. Parallèlement l'effort de l'Etat en faveur des infrastructures ferroviaires, y compris des petites lignes, doit être augmenté, afin de ne pas laisser villes moyennes et territoires à l'écart de mesures bénéficiant aux grandes agglomérations, et afin de ne pas surcharger celles-ci de trafics routiers exogènes.

5. Bien informer les différentes parties prenantes

Lorsque la mise en place d'une ZTL ou d'une ZFE est décidée, une large information est nécessaire dans tout le bassin de mobilité. Il en est de même lors de la mise en place de zones piétonnes et de l'extension du stationnement payant.

Pour qu'elles soient bien comprises, ces politiques doivent être expliquées aux habitants (comités de quartier) aux associations d'usagers et aux différentes parties prenantes. Les bonnes pratiques, en France et chez nos voisins, peuvent être mises en valeur afin de démontrer à nos concitoyens que ces mesures sont bénéfiques et amélioreront à terme la santé et la mobilité de tous.

En Belgique, il est prévu un dispositif à points permettant aux personnes habitant en dehors du périmètre de la ZFE de se rendre épisodiquement dans l'agglomération avec un véhicule ne répondant pas aux normes. Cette possibilité doit être transitoire car toute règle sans limitation de durée est désincitative et pourrait entraîner des effets rebonds négatifs.

Pour être efficace, la mise en place d'une ZFE doit s'accompagner de plans de mobilité volontaristes et d'un développement des modes actifs et des transports collectifs. L'adhésion de la population à ces mesures peut être obtenue comme le montre le succès des tramways développés dans de nombreuses agglomérations françaises depuis 1985.

Cette politique globale de déplacements, nécessitant une forte volonté des élus et une large concertation pour le développement des solutions alternatives à l'utilisation de la voiture, sera une des conditions de réussite de la mise en place progressive d'une zone à faibles émissions.