

Synthèse

Droit à la mobilité, droit des mobilités : une stratégie territoriale nécessaire

Nous arrivons au terme de notre journée consacrée aux transports et à la mobilité, innover pour rapprocher les territoires... C'est peu de dire que les approches ont été nombreuses, diverses ; deux conceptions s'opposent en effet : une approche positive de la mobilité, qui implique des déplacements variés, pour des motifs très divers ; un gain de temps car la mobilité est souvent liée à la vitesse, et notre rapport au temps s'en trouve modifié ; une certaine proximité puisque sont remises en cause les distances et notre conception de l'espace ; mais aussi une mobilité plus verte, soucieuse des exigences environnementales et écologiques. Il existe également une approche négative de la mobilité, qui au contraire ferait perdre la notion de proximité car elle serait surtout orientée vers les grandes distances et les relations entre les métropoles ou les capitales, qui entraînerait la désertification des territoires, la fuite parfois comme l'a montré l'exemple de la Lituanie, qui remet en cause la cohésion sociale et l'équilibre des territoires...

Cette ambivalence dans les approches se double d'une ambiguïté selon la conception qu'en ont les Etats, l'Europe (dont le souci principal semble être la mise en réseau), les élus, les usagers, les entreprises... Ambiguïté encore entre mobilité et transports dont, finalement, nous avons peu parlé.

Ainsi s'affirme la reconnaissance d'un droit à la mobilité, très polymorphe, beaucoup mis en avant au détriment du plus classique droit des transports (I) ; mais les activités de mobilité mettent en évidence les mutations de la prise en charge des besoins d'intérêt général, dans le cadre et le respect des valeurs communes de l'Union européenne (II).

I-Un droit à la mobilité : l'incarnation d'une stratégie des transports

C'est donc le droit à la mobilité qui a fait l'objet d'une reconnaissance et non un droit de la mobilité ou un droit des mobilités ; cette consécration demeure cependant difficile (A). De plus, ce droit se double d'une activité, un service public, qui plus est un service public territorialisé. Ce droit s'inscrit alors logiquement dans une stratégie d'ensemble, qui semble pourtant insuffisamment précise (B).

A-Une consécration peu aisée

L'on a parlé à plusieurs reprises de droit générique : le droit à la mobilité permettrait l'exercice d'autres droits, alors qualifiés de plus secondaires. La mobilité permet en effet de se déplacer de son domicile à son lieu de travail ; il permet de faire du tourisme, de se soigner, de visiter des proches donc d'avoir une vie familiale... Mais il est bien délicat de définir les contours de ce droit à la mobilité.

1-La reconnaissance d'un droit suppose en effet la réunion de conditions

Le droit à la mobilité supposerait donc l'existence de bénéficiaires, d'utilisateurs, qu'il faudrait précisément identifier. Ces bénéficiaires peuvent-ils avoir des représentants ? Mais qui dit utilisateurs suppose que les personnes aient accès à ce droit et/ou aux différentes formes de mobilité. S'impose

alors la question de l'accessibilité à la mobilité ; si le droit à la mobilité suppose l'accessibilité, il implique des aménagements particuliers pour les personnes en situation de handicap, il suppose également un accompagnement de ces personnes puisque, selon le type de handicap, l'accompagnement n'est pas de même nature (par exemple s'il est de nature intellectuelle) ; il faut alors prévoir une formation spécifique des agents.

Les autorités en charge de la garantie du droit sont aussi à identifier ; on peut les résumer par trois lettres que l'on a beaucoup entendues tout au long de la journée, les AOM, Autorités organisatrices de la mobilité, qui succèdent aux autorités organisatrices des transports. Et l'on sait que la loi d'orientation des mobilités en accroît le nombre puisque sont concernées les régions, les départements, les intercommunalités... Tout cela nécessite une cohésion, l'on y reviendra.

Un droit suppose un ensemble de valeurs sur lesquelles il repose, ce seront les valeurs du service public : outre les lois fondamentales, il s'agit de la non-discrimination, de l'équité, de la qualité...

Mais ce droit à la mobilité est évolutif, contingent : il se transforme au fur et à mesure des innovations technologiques, des exigences environnementales et climatiques, des contraintes de la vie sociale ; l'on redécouvre de nouveaux modes de déplacements que l'on croyait oubliés (la trottinette, mais elle est devenue électrique, le vélo, devenu souvent aussi électrique, des engins électriques divers et sans bruit)... Le contenu même du droit à la mobilité, son sens, diffèrent selon les utilisateurs. Et le problème est sans doute là : tout le monde s'intéresse à la mobilité, mais la représentation de la mobilité n'est pas la même pour tout le monde. Si de nouveaux modes de mobilité sont proposés, il faut un temps d'appropriation par les utilisateurs. Ces derniers attendent avant tout une réponse à une difficulté ou à une impossibilité de se déplacer. Le droit à la mobilité doit également être opposable aux pouvoirs publics, aux autorités organisatrices. Les usagers devraient donc être en mesure de revendiquer l'exercice de ce droit, en obligeant les pouvoirs publics à prendre les mesures qui s'imposent ; ainsi en Hongrie, les utilisateurs ont obligé les pouvoirs publics à faire évoluer leur politique publique des transports et de la mobilité, en particulier en imposant une augmentation des fréquences de certains trains. Mais tout s'entremêle, entre mobilité souhaitée mais usages à réguler pour éviter des accidents.

2-La reconnaissance d'un droit amène à réfléchir à ses fonctions

Le droit à la mobilité a de multiples fonctions.

La première serait une fonction d'inclusion : la mobilité permet l'exercice du droit à l'inclusion, à l'insertion. Etre mobile, c'est pouvoir trouver un emploi qui ne serait pas tout près de son domicile, c'est pouvoir sortir avec des collègues ou des amis et donc avoir une vie sociale comme tout le monde, c'est bénéficier d'aides ou de ressources plus facilement, c'est pouvoir faire ses courses en ayant le choix, c'est se soigner car l'on peut se déplacer chez le médecin... La mobilité serait donc un remède à une situation de précarité ; l'absence de mobilité impliquerait à l'inverse l'impossibilité de trouver un emploi mieux rémunéré mais plus loin, l'obligation de rentrer à son domicile plus tôt car il est éloigné des lieux de vie sociaux...

La fonction de préservation est également importante ; la mobilité permet l'accueil des autres, mais elle ne doit pas être trop développée au risque de remettre en cause sa propre sécurité. Ainsi une fonction de repli ou d'autonomie entre-t-elle en concurrence avec les fonctions classiques de la mobilité ; l'absence de mobilité permet de se protéger de la concurrence, de l'extérieur, mais elle risque d'entraîner alors une forme de repli sur soi, voire un repli identitaire. La mobilité peut

encourager une forme de fuite de son pays ou de son territoire, qui ne présente plus les atouts économiques et sociaux que l'on souhaiterait.

La mobilité a aussi une fonction touristique ; elle permet de visiter d'autres territoires, de découvrir d'autres cultures, mais elle entraîne aussi des risques ; comment ne pas penser à Venise et à son encombrant lot de touristes quotidiens qui vont peut-être finir par la détruire, ou encore Budapest, qui souffre aussi de ces flux peu contrôlés ?

Un droit s'accompagne aussi de devoirs ou d'obligations ; la mobilité est souvent perçue comme une obligation subie, car le domicile est loin du travail et il faut faire deux ou trois heures de trajet quotidien. C'est donc toute une conception de la vie sociale que l'on doit repenser au travers de cette mobilité ; le temps de déplacement du lieu du domicile à celui du travail est aujourd'hui considéré comme du temps perdu ; il faudrait trouver les moyens de valoriser ce temps, soit comme un temps de travail (par exemple par le télétravail) soit comme un temps gagné sur une autre activité. Mais cela implique une modification de l'organisation du travail, qui n'est pas encore mise en place.

Construire un droit à la mobilité ne peut se passer d'un substrat ; il faut donc qu'il soit cohérent avec une stratégie de déplacement et de mobilité sur les territoires, et en ce sens, cette dernière demeure insuffisante.

B-Une stratégie insuffisante.

Le besoin de mobilité vient des territoires ; mais l'ampleur et l'étendue du droit à la mobilité entraînent des conséquences différentes sur les compétences au sein des territoires et sur le rôle qu'ils comptent jouer.

1-Une répartition des compétences incohérente

Il est parfois difficile, voire impossible, de nombreux intervenants l'ont souligné, de savoir qui s'occupe des transports nationaux, locaux, intercommunaux, ou encore internationaux. Cette difficulté a été mise en évidence en Belgique et en Pologne. Il est encore plus complexe de déterminer les liens qui existent entre les différentes autorités en charge de ces missions... Il ressort des travaux menés que la subsidiarité doit bénéficier d'un rôle important, mais que la complémentarité doit également intervenir.

Mais la question principale porte sur la manière dont les différents niveaux d'acteurs doivent se comporter, l'enjeu étant qu'ils ne doivent pas prendre de décisions en n'envisageant que leurs seuls intérêts. On sait que l'Europe raisonne essentiellement en termes de concurrence, de baisse des prix pour le consommateur ; l'Etat est en général attentif à tout ce qui peut contribuer à l'efficacité économique du pays ; le local cherche à maintenir la cohésion sociale, économique, et à contribuer au rapprochement des territoires avec un souci constant de proximité. Il est clair que, si chaque niveau défend son intérêt public principal, il sera impossible de concevoir une politique des transports globale, équilibrée, et cohérente pour l'ensemble du territoire, et portée par tous les acteurs. Cette difficulté s'accompagne d'une centralisation des réseaux qui ne facilite pas la subsidiarité. Il apparaît clairement cependant que les différents niveaux de collectivités ont omis de faire des choix, politiques et sociaux, ce qui a conduit à déployer des infrastructures de mobilité de toute nature et partout. Les contraintes économiques ont poussé les collectivités à agir, de même que des contraintes environnementales, mais sans nécessairement réfléchir à l'échelle d'un territoire à des choix cohérents.

Globalement se pose donc la question de la cohérence des mobilités, et la loi d'orientation des mobilités devrait tenter de clarifier certaines situations. Les autorités organisatrices des mobilités demeurent très diverses : la région, la commune, l'intercommunalité et l'on a du mal à construire une politique des transports collective pour un territoire donné, ce qui est pourtant le seul moyen de redonner du sens à la mobilité, en tenant compte des contraintes spécifiques de ce territoire, des demandes de la population... Les acteurs privés sont, dans le même temps, mieux armés pour anticiper les besoins de la population, en s'appuyant sur les bases de données de Google ou autres ; tandis que les autorités organisatrices des mobilités tentent de réfléchir aux comportements des potentiels usagers, les géants du web peuvent, du fait de la compilation des données, anticiper les comportements, les choix, les besoins des usagers des transports. La construction d'une vraie stratégie en matière de transports passe par la connaissance de ces besoins futurs, ce qui permettrait d'encourager les territoires à adopter une conception dynamique des transports.

2-Une conception dynamique des territoires

Les territoires ont naturellement des attentes diverses en matière de mobilité et de transports. Il est alors indispensable de prévoir un accompagnement des acteurs économiques des territoires, et ce par une gouvernance dynamique. Compte tenu des différents enjeux contradictoires qui irriguent la société à l'heure actuelle, il y aura, dans cette approche, des gagnants et des perdants ; il sera en effet impossible de satisfaire à la fois ceux qui défendent des enjeux écologiques et environnementaux et ceux qui souhaiteraient maintenir des activités en opposition complète avec ces engagements. Pour éviter de reconstituer des clivages, il est ainsi nécessaire de mener, sur un territoire donné, une analyse économique fine, une réflexion pour éviter le morcellement des territoires concernés, et surtout de construire une politique des mobilités en lien avec un projet de société discuté, partagé et accepté par les acteurs du territoire. Ce que l'on constate actuellement est plutôt en décalage avec cette approche vertueuse : les innovations en matière de mobilités restent concentrées dans les métropoles, sans phénomène d'irrigation ou de partage des projets. Certains pays ont tenté cette expérience : on peut citer le document stratégique 2020 en Pologne, publié en 2013, qui tentait une approche globale, conscient que les politiques de transports, de mobilités, influencent nécessairement le style de vie des citoyens ; une réflexion sur la mobilité conduit alors à repenser des modes de vie, et ces politiques amènent à un changement de culture, qui ne peut être brutal. Aux Pays-Bas, a été construite une stratégie globale fondée sur la cohérence mais aussi sur la complémentarité des mobilités : ainsi, si les politiques de mobilité ont grandement profité aux vélos, les infrastructures ont été pensées en complémentarité avec ce mode de transport privilégié, en particulier les gares et les parkings gardés pour vélos dans ces gares. La politique repose donc sur une combinaison des modes de transports, voulue comme inclusive pour garantir une certaine cohésion sociale.

Mais si le droit à la mobilité suppose une stratégie cohérente et innovante, les activités de mobilité qui en sont la traduction subissent une véritable mutation, tant elles peuvent être prises en charge de

II-Les activités de mobilité : les mutations de la prise en charge de l'intérêt général

Les activités de mobilité ne sont pas toutes équivalentes ; quand toutes reposent, quasi nécessairement sur une logique de concurrence (A), certaines, davantage en lien avec le service public, cherchent à développer des logiques plus novatrices (B).

A-Des activités de transports reposant sur une logique de concurrence

L'Europe est toujours critiquée en ce qu'elle favoriserait une forme de dumping social, du fait des exigences de libéralisation qu'elle promeut. Cette approche n'est pas totalement vérifiée : si la concurrence sociale apparaît relativement développée (1), elle a quand même donné lieu à quelques encadrements. En revanche, la concurrence économique est plus réelle, la régulation n'ayant pas atteint un degré satisfaisant (2).

1-Une concurrence sociale développée

Le dumping social s'est donc manifesté, dans le domaine des transports comme dans d'autres domaines. Le transport routier est sans doute le secteur qui a le plus connu cette concurrence humaine et sociale. Les transporteurs routiers ont en effet été confrontés au phénomène des travailleurs détachés, avec la différence de statut et de traitement qui l'accompagne. Selon les pays de l'Union européenne concernés, des différences majeures existaient, par exemple en matière de calcul du temps de conduite, de calcul du temps de repos. La concurrence, qui a conduit à faire travailler de manière parallèle des transporteurs, a en réalité contribué, du fait des différences criantes entre eux, à une harmonisation progressive de leurs conditions de travail et de leurs conditions salariales. A ainsi été consacrée la notion de salaire minimum approprié, qui constitue en quelque sorte le salaire minimum des conducteurs routiers ; et émerge, dans le même temps, une volonté de construire un socle européen de droits sociaux, qui empêcherait la montée en puissance de ce dumping social. La libéralisation pourrait donc se réaliser de manière moins débridée ou moins sauvage que dans d'autres secteurs...

2-Une concurrence économique non maîtrisée

La réalité est très différente pour la concurrence économique. La libéralisation s'est faite de manière complète, c'est-à-dire non seulement, ce qui pouvait, à la rigueur, se concevoir, entre les différents modes de transports et moyens de mobilité, mais aussi à l'intérieur même du secteur ferroviaire, ce qui est beaucoup moins compréhensible. Et dans certains pays, ces différentes concurrences ont été exacerbées par les décisions politiques, qui ont eu une influence directe sur l'utilisation de tel ou tel mode de mobilité. La Slovaquie nous en a donné un exemple ; la libéralisation des transports a eu lieu dans les années 2000 à 2010 ; cette libéralisation a entraîné une amélioration significative de la prise en charge des voyageurs, utilisant le mode ferroviaire, la concurrence amenant des installations plus modernes, des trains plus ponctuels, une qualité très correcte. Mais la décision politique d'instaurer le transport gratuit pour les étudiants et les personnes retraitées a eu un impact important pour le milieu concurrentiel avec des déséquilibres notables dans la perspective des investissements. De même, pour valoriser le réseau routier, les pouvoirs publics ont décidé de surtaxer d'autres modes de transports... Enfin, la concurrence économique s'avère parfois illusoire ; est-il pertinent d'ouvrir le secteur ferroviaire à la concurrence alors que celle-ci va être inévitablement faussée du fait d'infrastructures inadaptées et obsolètes ? Cette ouverture peut aussi être illusoire si le territoire dans lequel elle se déploie manque d'attractivité.

B-Des activités de service public reposant sur une logique novatrice

Toutes les activités de mobilité ne sont pas, loin s'en faut, des activités de service public. L'évolution des contraintes économiques, sociales, environnementales a permis pourtant un renouvellement des

activités de transports (1) ; ces innovations ont-elles-même entraîné un renouvellement des principes qui régissent les service publics (2).

1-Un renouvellement des activités

Il serait erroné de croire que les différentes évolutions qui affectent les transports ont détruit le service public. Contrairement à ce que l'on pourrait parfois déduire hâtivement, le secteur des transports offre sans doute plus de service public qu'auparavant, mais organisé de manière très différente. Ces mutations interrogent alors sur le rôle de la puissance publique, sur le rôle de l'Etat. Le service public nécessite souvent des subventions pour pouvoir fonctionner correctement, ce qui génère une limite puisque le droit européen s'oppose aux aides d'Etat, ou, à tout le moins, les encadre de manière rigoureuse. Mais d'ordinaire, en cas de service public, c'est bien la puissance publique, la collectivité, qui intervient pour connaître et éventuellement anticiper les demandes des usagers. Or, depuis quelques années, l'on assiste à une modification profonde de cette situation.

La connaissance des besoins n'est plus l'exclusivité de la puissance publique, bien au contraire ; l'initiative vient des particuliers, des usagers eux-mêmes, des acteurs privés, qui, de manière empirique au départ, tentent de trouver des solutions lorsqu'aucun moyen de transport « officiel » n'existe, ou de trouver des solutions moins coûteuses lorsqu'un mode de transport existe, mais paraît trop onéreux. Lorsque l'initiative vient des usagers, il peut se faire que la puissance publique trouve un intérêt à la démarche, et conformément à la jurisprudence administrative désormais constante, cette dernière peut décider de déclarer cette initiative comme d'intérêt général, et de la subventionner. Ces évolutions ont alors une influence considérable sur notre droit traditionnel, puisqu'elles amènent à envisager une redéfinition, voire une reconstruction de la notion de service public. C'est l'utilisateur ou le consommateur qui prend l'initiative de l'activité et c'est la puissance publique qui, dans un second temps seulement, va labelliser cette activité comme service public et va éventuellement définir un cadre juridique pour encadrer l'exercice de l'activité... Une difficulté juridique peut alors intervenir puisque la subvention s'avèrera difficilement compatible avec les exigences européennes ; la réglementation relative aux aides d'Etat postule un mandat préalable, ce qui ne peut être vérifié en l'espèce. Cette évolution conduit également à une remise en cause de la frontière classique entre utilisateurs, consommateurs et opérateurs ; dans un tel contexte, tous les utilisateurs sont en même temps potentiellement acteurs et opérateurs du service public.

La puissance publique va également se retrouver placée dans un rôle de régulateur, essentiellement de régulateur des usages. Seule la puissance publique maîtrise l'espace, pourrait-on dire... la diversification des activités de mobilité sur un même territoire et sur un même espace incite les acteurs publics à intervenir. Le trottoir est l'espace principalement réservé aux piétons, mais que fait-on alors pour les trottinettes, et que fait-on également lorsque les trottinettes deviennent électriques et font alors, du fait de leur vitesse, courir un risque nouveau aux piétons ? La puissance publique doit alors réguler l'utilisation de l'espace en prévoyant un partage de cet espace en fonction des usages de la mobilité, des aires de covoiturage pour un usage spécifique... Cette régulation des usages est également effectuée au niveau européen : l'Agence européenne veille à une innovation partagée et coordonnée. L'on peut alors s'interroger car, pour ce qui concerne le cas français, il n'a jamais été question, au cours des travaux de cette journée, du rôle de l'Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires et Routières (ARAFER), qui, pourtant, devrait intervenir pour assurer une régulation adaptée entre différents types de mobilités.

La reconstruction de l'approche du service public et le renforcement des activités de service public dans le domaine des transports s'accompagne d'un renouvellement des principes applicables.

2-Un renouvellement des principes

Les principes classiquement applicables au service public demeurent, bien entendu. Mais certains évoluent, quand d'autres émergent. Si la continuité n'est pas discutée en elle-même, elle suscite la réflexion dès lors qu'on l'associe à une réflexion sur la continuité de la desserte de certains territoires, ce qui renvoie à la question déjà abordée de la complémentarité des mobilités. L'égalité n'est pas non plus réellement remise en cause, sauf, là encore, en termes d'égalité territoriale.

L'adaptation connaît, elle, une évolution significative. Certes, le principe de mutabilité ou d'adaptation constante implique que les transports doivent en permanence s'adapter aux évolutions technologiques, aux innovations techniques... Mais l'adaptation est désormais mise en perspective avec l'anticipation, déjà évoquée. Les autorités organisatrices et les opérateurs doivent être capables d'anticiper les besoins futurs de mobilité des usagers et des consommateurs. Cela implique parfois une anticipation des nouvelles dessertes, lorsque le cadre de vie change, lorsque de nouvelles industries s'installent. Notre collègue espagnol nous en a donné un exemple très concret avec la ville de Madrid et tout son dispositif de pointage, d'identification des mobilités aux heures de pointe et selon les trajets quotidiens. Ce principe d'adaptation constante ou peut-être même d'innovation constante est à mettre en lien avec le principe de libre circulation et la logique de réseau, qui sous-tendent l'interconnexion.

Un autre principe se fait jour, celui de l'autonomie, évidemment assez opposé à la conception traditionnelle du service public et de l'utilisateur standard. Les évolutions ici retracées éloignent de plus en plus de l'analyse des besoins de l'utilisateur standard mais aussi de l'utilisateur captif. Celui qui voyage n'a plus nécessairement envie d'utiliser les services de mobilité traditionnels qu'on lui propose, ni les services en commun. Il va de plus en plus choisir, diversifier ses moyens de transport et il le fait d'autant plus aisément que l'offre existe et qu'elle est extrêmement variée. L'on construit alors un service public plus individualisé, sans référence à un usager classique. Le schéma même d'accomplissement du service public en est affecté : alors que, normalement, l'offre est créée par l'autorité publique et ensuite déléguée à un opérateur (éventuellement) pour répondre correctement à la demande, tout se passe comme si c'était la réponse à la demande elle-même qui était déléguée et qui construisait l'offre de service...

La politique des transports est complexe, diverse et en pleine mutation. Mais elle interroge sur certaines questions fondamentales : le projet de territoire doit intégrer une combinaison de modes de mobilité pour satisfaire la demande mais aussi pour continuer à assurer une cohérence et une cohésion sociale et territoriale. L'articulation des différents niveaux de décision, des différents niveaux de collectivités est indispensable pour mener une politique des mobilités ambitieuse mais cohérente. A une époque où le fossé entre les territoires se creuse, certains estimant que beaucoup sont oubliés, il importe de mener cette réflexion sur les choix de la mobilité, en lien avec les défis sociétaux que nous connaissons.

Hélène PAULIAT, Présidente d'EUROPA