

LOI « GRENELLE 1 »

Le volet « transports »

L'ESSENTIEL

■ Développement multimodal

Les parlementaires ont inscrit dans le marbre de la loi le principe d'un développement multimodal des transports.

■ Transports alternatifs

La loi « Grenelle 1 » favorise l'accroissement des infrastructures de transports mais, eu égard aux risques environnementaux, la priorité affichée est le report modal de la route vers les transports alternatifs.

■ Financement renouvelé

Outre le système classique des subventions, la loi conçoit des dispositifs spécifiques que la loi « Grenelle 2 » devrait préciser, pour financer, au moins en partie, certains des projets envisagés.

UNE ANALYSE DE

Bernadette LE BAUT FERRARESE,
maître de conférences en droit public, université Jean-Moulin,
Lyon 3, consultante « Droit de l'énergie »

L'organisation interne d'une loi n'est jamais le fruit du hasard. C'est pourquoi le fait d'avoir intégré le thème des transports dès le Titre 1^{er} de la loi « Grenelle 1 », relatif à la lutte contre le changement climatique, et, dans ce cadre, d'y avoir consacré le chapitre faisant suite à ceux portant, respectivement, sur la réduction des consommations d'énergie dans le bâtiment et sur l'urbanisme, marque l'importance que les pouvoirs publics lui accordent (1).

Ce chapitre est aussi le plus dense de la loi sur le plan de son contenu, même si, à l'analyse, il est loin d'être le plus novateur. De fait, il tendrait même à constituer la partie du texte la plus « bavarde », en d'autres termes la moins normative. Sur le plan formel, il se divise en deux sections : la première porte sur les « objectifs » de la politique nationale des transports (art. 10 à 14). La seconde, apporte à la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (Loti) les modifications impliquées par la formulation de ces nouveaux objectifs (art. 15 à 17).

Le tout réuni forme la trame d'une nouvelle politique des transports placée sous les auspices du développement durable. Cette (ré) orientation fondamentale de l'action pu-

blique est présentée (art. 10 I.) à travers ses deux implications essentielles : la réduction des émissions des GES et autres polluants, d'une part ; la limitation de la consommation des espaces naturels et agricoles, d'autre part. A ces fins, les parlementaires ont inscrit dans le marbre de la loi le principe d'un développement multimodal des transports. Il s'agit par là de mettre l'accent sur les complémentarités des différents modes de transport, ce qui ne signifie pas qu'ils seront traités à égalité. Au contraire, la loi « Grenelle » se prononce pour un soutien public sélectif tant au regard des priorités affichées (I) que des modes de financement (II).

I. Les grands axes d'une politique de développement des transports multimodale

En matière de transports, la loi « Grenelle 1 » confirme le rejet de la logique de la décroissance économique qu'illustre ici un choix en faveur d'un accroissement des infrastructures de transports. Toutefois, eu égard aux risques environnementaux, la priorité affichée est le report modal de la route vers les transports alternatifs (A), inscrite dans le cadre d'une politique multimodale des transports (B).

A. Une priorité de principe aux transports alternatifs à la route

Pour les marchandises, la loi établit une hiérarchie des modes de transport : transport fluvial, transport ferroviaire, transport maritime (art. 10 I.) ; pour ce dernier, elle précise que le cabotage sera privilégié. Elle indique, en outre, qu'en matière de développement des infrastructures, les investissements de l'Etat iront en priorité au transport ferroviaire. Cet ordonnancement des priorités, qui devrait logiquement se répercuter sur les moyens financiers affectés, peut être supposé conduire à appliquer à l'aide publique, en la matière, une logique de proportionnalité (2). Par ailleurs, un objectif global est ici affiché : faire évoluer la part modale du non-routier et du non-aérien de 14 à 25 % à l'échéance 2022.

DÉJÀ PUBLIÉS

- « L'appropriation juridique des débats », « La Gazette » du 26 octobre 2009, p. 58.
- « L'efficacité énergétique », « La Gazette » du 9 novembre, p. 58.
- « Les énergies renouvelables », « La Gazette » du 23 novembre, p. 54.
- « Le volet urbaniste et biodiversité », « La Gazette » du 7 décembre, p. 54.
- « Le volet déchets », « La Gazette » du 14 décembre, p. 52.

A PARAÎTRE

- Gouvernance et grands principes

RÉFÉRENCES

- Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, JO du 5 août 2009.

Pour le transport des voyageurs, le législateur consacre des choix analogues. Il précise qu'il convient, ici, de diminuer l'utilisation des hydrocarbures, de réduire les émissions de GES, les pollutions atmosphériques et

À NOTER

L'ordonnement des priorités devrait se répercuter sur les moyens financiers affectés, et conduire à une logique de proportionnalité dans l'attribution des aides publiques.

autres nuisances et d'accroître l'efficacité énergétique, et préconise, à cet effet, un système de transports « intégré et multimodal », « privilégiant les transports ferroviaires, maritimes et fluviaux » et « limitant la consommation des espaces agricoles et naturels » (art. 12 I.).

B. Un soutien adapté à chaque type de transports

Tout l'enjeu de la nouvelle politique des transports est de trouver un juste milieu entre accroissement des infrastructures de transport et respect de l'environnement. Le résultat de cette dialectique aurait pu déboucher sur des solutions imposant un report systématique de la route vers des modes de transports alternatifs comme le rail ou le fluvial (3), ou encore sur l'affirmation d'un principe d'opposabilité de la « trame verte et bleue » à l'égard des infrastructures de transports, point figurant dans l'engagement 73 du « Grenelle de l'environnement », mais ces options ne sont pas, en l'état, retenues.

1. Mesures concernant le transport ferroviaire

Alors que depuis le début des années 70, le transport par route n'a cessé de croître au détriment du rail, la loi « Grenelle I » invite à un renversement de la situation. Cette évolution s'explique par le fait que le rail est réputé sûr et respectueux de l'environnement. Elle conduit ici à la mise au point d'une stratégie basée sur le soutien aux investissements en infrastructure, accompagnée d'une politique de relance du fret ferroviaire. Ainsi, en premier lieu, la loi déclare qu'il faut, d'abord régénérer, ensuite moderniser le réseau ferroviaire existant (art. 11 II.) (4).

A cet effet, avant fin 2009, devrait être réalisé un diagnostic de l'état du réseau (portant sur les « points de saturation et de ralentissement du réseau ferroviaire, actuels et prévisibles à

l'horizon 2020 » et les « tronçons non électrifiés »). D'ores et déjà, la loi-programme un accroissement des dépenses publiques d'amélioration du réseau afin d'atteindre, en 2015, 400 millions d'euros par an supplémentaires par rapport à l'actuel plan de renouvellement des voies ferrées 2006-2010 (« soit un montant deux fois plus élevé que celui constaté en 2004, l'effort devant porter en priorité sur le désenclavement »).

Par ailleurs, elle entend qu'un réseau d'auto-routes ferroviaires à haute fréquence et de transport combiné soit mis en place afin de créer une alternative aux transports routiers de longue distance sur tout le territoire. Cette mesure inclut, en particulier, le développement d'un réseau de lignes ferrées à grande vitesse, dans la perspective d'un désenclavement des régions, l'effort financier devant être à la hauteur de l'ambition – l'Etat est invité à participer à la construction de 2000 kilomètres de lignes à grande vitesse nouvelles d'ici 2020, pour un montant de 16 milliards d'euros (art. 12 III.).

La loi admet aussi l'importance du transport ferroviaire régional, qualifié « d'élément structurant pour les déplacements interrégionaux », mais reste floue sur les moyens à mobiliser.

En second lieu, la loi prévoit des mesures consacrées à la relance du fret ferroviaire (art. 12 II.). Toutefois, à défaut de constituer un réseau ferroviaire à priorité fret (bénéficiant d'une réelle priorité dans l'occupation des sillons), la loi retient seulement le principe d'un transport de fret « de qualité répondant à la demande en termes de fiabilité, de rapidité, de régularité et de souplesse ». Le texte définit néanmoins un engagement national pour le fret ferroviaire,

qu'il inscrit sur une durée, a priori, longue, même si aucune date n'est donnée.

Trois phases se succéderont : la première doit permettre la construction de trois « auto-routes ferroviaires » dans le cadre d'un réseau européen intégré. La seconde conduira au transfert de deux millions de camions de la route vers le fret. La troisième doit aboutir à un report total du trafic de marchandises vers les modes alternatifs à la route. Toujours dans la même perspective, la loi prévoit le développement du fret à grande et très grande vitesse. Enfin, elle traite de façon cursive de l'ouverture à la concurrence de l'activité de fret ferroviaire (5), en évoquant notamment la création de la future « instance de régulation des activités ferroviaires » chargée de veiller au respect de la concurrence sur le marché en cause, dont la mise en place est imposée par le droit communautaire (6).

2. Mesures concernant le transport maritime

Le transport maritime, en particulier dans sa dimension fret, est aussi une alternative au transport par route parce qu'il présente lui-même des bénéfices environnementaux avérés. Sans surprise, le soutien de l'Etat consistera à en augmenter la part modale (art. 11 III. et IV.).

Une présentation synthétique des dispositions de la loi conduit à retenir, en particulier, les deux points suivants : l'amélioration de la compétitivité des ports maritimes français dans la concurrence internationale et de leur desserte multimodale, dans le but de doubler la part de marché du fret non-routier pour les acheminements à destination et en provenance des ports d'ici à 2015, ainsi que le développement des capacités portuaires et d'auto-routes de la mer sur les façades atlantique et méditerranéenne afin d'offrir des alternatives à la traversée des massifs pyrénéen et alpin. >

À NOTER

L'enjeu de la nouvelle politique des transports est de trouver un juste milieu entre accroissement des infrastructures de transport et respect à l'environnement.

(1) Le secteur des transports est la première source d'émissions de gaz à effet de serre en France. Sa part dépassait 26% des émissions nationales en 2005 (v. Meeddem, Observation et statistiques de l'environnement).

(2) Au sens où le montant des financements publics est fonction des priorités. Afin d'amortir le coup économique et social des évolutions, la loi prévoit des dotations de l'Etat encourageant le recours au transport combiné via des compensations tarifaires aux opérateurs.

(3) Des éléments exogènes pouvant conforter ces solutions favorables aux modes de transport les plus économes en énergie, tels le maintien à des niveaux élevés du coût des hydrocarbures.

(4) Au titre de l'effort de modernisation, on retiendra notamment l'obligation de présentation au Parlement dans

les 6 mois suivant la promulgation de la loi « Grenelle I » d'un rapport gouvernemental portant sur l'opportunité d'interdire à partir du 31 déc. 2015 la circulation sur les lignes électrifiées de trains utilisant un mode de propulsion autre qu'électrique (art. II II.).

(5) Cette ouverture à la concurrence, imposée par le droit communautaire, est effective depuis le 1^{er} janvier 2007.

(6) La Commission européenne a envoyé le 8 octobre 2009 un avis motivé à la France, ainsi qu'à 20 autres Etats membres, qui n'ont pas correctement mis en œuvre le « premier paquet ferroviaire » (Directive 91/440 du 29 juillet 1991 modifiée). Pour la France, la Commission a souligné en particulier l'absence d'un organisme de régulation indépendant doté des pouvoirs nécessaires pour résoudre les problèmes de concurrence dans le secteur ferroviaire.

■ ■ ■ 3. Mesures concernant le transport fluvial

Le transport par le réseau fluvial dit «magistral» entre également dans les priorités de la politique durable des transports. Il s'agit ici d'achever le réseau à grand gabarit dans le cadre d'un projet de maillage européen (art. 11 V.), ce qui suppose une restauration et une modernisation dudit réseau.

En premier lieu, la loi-programme une série d'actions visant les infrastructures: construction du canal à grand gabarit Seine-nord-Europe d'ici à 2020, cofinancée par la Communauté européenne, les collectivités territoriales et l'Etat; organisation d'un débat public, avant fin 2011, sur la liaison à grand gabarit de la Seine amont; lancement d'études pour une liaison fluviale à grand gabarit entre les bassins de la Saône et de la Moselle; préparation d'un débat public sur la connexion fluviale entre le Rhin et la Saône. Ce dernier projet, en particulier, revient à relancer celui du canal Rhin-Rhône qui avait déjà été acté il y a quelques années (7), avant d'être délaissé à la suite d'une importante

À NOTER
La loi encourage le couplage de la modernisation des barrages de navigation et de la construction de microcentrales électriques.

mobilisation associative (8). Certes, le texte est prudent sur ce point, mais n'a pas manqué de raviver l'hostilité de tous ceux

qui considèrent que les dommages pour l'environnement de cette réalisation l'emportent sur ses avantages socio-économiques; on notera au passage qu'elle n'était au demeurant nullement retenue par le «Grenelle de l'environnement» (9).

En second lieu, la loi encourage le couplage de la modernisation des barrages de navigation et de la construction de microcentrales électriques. Cette disposition rappelle la multifonctionnalité de la voie d'eau; sa mise en

œuvre devrait allier, pour le meilleur profit de l'intérêt général, exigence de sécurité et essor des énergies renouvelables.

Enfin, la loi annonce que l'Etat étudiera l'opportunité de donner à l'établissement public Voies navigables de France (VNF) la pleine propriété du domaine public fluvial attaché au réseau magistral. Cette proposition est défendue par ses laudateurs comme permettant de sortir de la logique actuelle d'éclatement des propriétés et des responsabilités (entre l'Etat, les collectivités territoriales et VNF).

4. Mesures concernant les transports routier et autoroutier

En ce domaine, le soutien de l'Etat peut paraître paradoxal à raison des bilans énergétique et écologique négatifs de ces modes de transports. Il est pourtant effectif, bien que compensé çà et là par quelques mesures de portée plus restrictive.

Le soutien étatique s'observe à la lumière de la programmation par la loi d'un certain nombre d'investissements publics dans les infrastructures routières et autoroutières (art. 10 I.).

D'une part, elle pose le principe d'une augmentation des capacités, tout en réservant cette augmentation au traitement des points de congestion, des problèmes de sécurité ou des besoins d'intérêt local, et en imposant que les impacts sur l'environnement soient limités. D'autre part, elle annonce la finalisation «dans les meilleurs délais» des «grands itinéraires autoroutiers», une option fortement stigmatisée par les écologistes les plus convaincus.

En contrepoint, la loi contient des règles plus conformes à sa philosophie de texte environnemental. On retiendra notamment celles figurant en son article 11, I:

– amélioration des performances environnementales des poids lourds en termes de

consommation des carburants; encouragement à la conduite respectueuse de l'environnement («écoconduite»);

– mise en place de péages sans arrêt;

– affichage des émissions de GES des prestations de transport;

– «écotaxe» sur les poids lourds à compter de 2011;

– vérification des enjeux et impacts relatifs, d'une part, à la généralisation de l'autorisation de circulation des poids lourds de 44 tonnes et, d'autre part, à la réduction de vitesse à 80 kilomètres/heure pour tous les poids lourds circulant sur autoroutes et à l'interdiction de se dépasser sur ces axes, sous la forme d'un rapport gouvernemental à remettre dans les trois mois suivant la promulgation de la loi.

On soulignera encore, et enfin, les projets de réglementation exposés à l'article 13 II. de la loi, tels l'objectif de 120 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre d'ici 2012 pour les véhicules particuliers neufs, ou encore la possible modulation du tarif des péages en fonction des plages horaires, du taux d'occupation des véhicules ou de leur efficacité énergétique.

5. Mesures concernant le transport aérien

La philosophie générale de l'article 12 II de la loi, qui regroupe les mesures intéressant le transport aérien, est clairement défavorable à l'expansion de ce mode de transport. A titre d'illustrations, on peut relever notamment, d'une part, le soutien de la France à l'inclusion des émissions de GES du transport aérien dans le système de marché des quotas d'émission (10) et, d'autre part, son opposition à la création de nouveaux aéroports, sauf pour motif de déplacement de trafic lié à des raisons environnementales.

6. Mesures concernant le transport urbain

Pour ce type de transports, l'article 13 de la loi encourage et soutient les plans de déplacements, le covoiturage ou encore l'auto-partage; autrement dit, tous les comportements concourant à la réalisation des objectifs du développement durable.

Cette disposition se prononce également en faveur d'une réforme des compétences des autorités organisatrices des transports ur-

(7) Par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT).

(8) Projet abandonné en 1997, sous le ministère Voynet.

(9) Le groupe de travail chargé du thème «Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie» mentionnait au nombre des mesures à prendre, le lancement du projet de canal Seine-Nord Europe et la préparation du débat public sur la liaison Saône-Moselle, redevenue prioritaire, mais ne disait mot du projet de canal Rhin-Rhône.

(10) Une inclusion imposée par le droit communautaire.

Directive du PE et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87 afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de GES (JOUE L 8 du 13 janvier 2009).

(11) Pourraient ce faisant leur être confiées des responsabilités en matière d'urbanisme, de planification, de stationnement, de voirie, de gestion de nouveaux services urbains, comme la politique.

(12) Le texte prévoit le lancement d'un projet de rocade structurante par un métro automatique autour de Paris (projets Métrophérique ou Arc Express).

(13) En Europe, seuls la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche et la République Tchèque ont instauré des systèmes tarifaires de ce type.

(14) III a en effet été observé que la création d'une infrastructure de transport en commun s'accompagne souvent d'une forte hausse du prix du foncier et de l'immobilier à proximité.

(15) Selon la rédaction actuelle de cet article, «les communes peuvent, sur délibération du conseil municipal, instituer une taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus qui ont été rendus constructibles du fait de leur classement par un plan local d'urbanisme ou par un document d'urbanisme en tenant lieu dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation ou par une carte communale dans une zone constructible».

bains (AOTU), pour en faire des autorités organisatrices de la mobilité assumant toutes les responsabilités liées aux déplacements urbains (11).

Pour favoriser la gouvernance et la cohérence des systèmes de transports collectifs urbains et périurbains sur les grands bassins de vie, elle propose en outre que les autorités organisatrices des transports urbains puissent confier à un syndicat mixte des compétences élargies en termes d'organisation et de coordination des transports collectifs. Enfin, la loi prévoit aussi un développement important des transports collectifs en Ile-de-France (art. 14) (12) et en province (art. 13 III.).

II. Des modalités de financement renouvelées

Outre le système classique des subventions, la loi « Grenelle I » conçoit des dispositifs spécifiques, que la loi « Grenelle 2 » devrait préciser, pour financer, au moins en partie, certains des projets envisagés.

A. Une écotaxe sur les poids lourds (art. 11 VI)

La loi reprend ici un engagement du Grenelle de l'environnement inspiré du principe du pollueur payeur (13). L'écotaxe en cause sera instituée à compter de 2011 et perçue pour l'usage du réseau routier national métropolitain non concédé et des voies des collectivités territoriales susceptibles de subir un report de trafic. Son produit sera affecté chaque année à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France. Par exception, des aménagements pourront être prévus afin d'éviter un impact économique excessif sur les régions excentrées au sein de l'espace européen.

B. Un fonds de capitalisation ad hoc (art. 10 II)

La loi « Grenelle I » demande la mise à l'étude, dans un délai de 6 mois après sa promulgation, de la création d'un fonds regroupant des actifs et des participations de l'Etat dans

le capital des sociétés dont il est actionnaire. Ce fonds serait ouvert à d'autres investisseurs publics et privés et géré, lui aussi, par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

C. Une taxe sur les plus-values immobilières pour financer le transport urbain (art. 13 I)

Cette mesure est symétrique du projet de transfert de compétences envisagé par la loi au bénéfice des groupements dotés de responsabilités en matière de transports urbains (AOTU) (v. Supra I-2.f.). Il s'agirait – la loi n'envisage en effet pour l'instant que la mise à l'étude du projet – de permettre à ces autorités et aux collectivités territoriales concernées d'étendre la taxe prévue à l'article 1529 CGI concernant la valorisation des plus-values immobilières résultant de la réalisation d'infrastructures de transports collectifs (14), et d'en utiliser le produit pour mener à bien leurs propres projets (15). ■