

N° 319

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 janvier 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
sur les collectivités territoriales et les transports,

Par M. Yves KRATTINGER,

Sénateur.

La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de Mme Jacqueline Gourault, *présidente* ; M. Claude Belot, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Christian Favier, Yves Krattinger, Antoine Lefèvre, Hervé Maurey, Jean-Claude Peyronnet, Rémy Pointereau et Mme Patricia Schillinger, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier et Claude Haut, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Yannick Botrel, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. François-Noël Buffet, Raymond Couderc, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Éric Doligé, Jean-Luc Fichet, François Grosdidier, Charles Guené, Pierre Hérisson, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Georges Labazée, Joël Labbé, Gérard Le Cam, Jean Louis Masson, Rachel Mazuir, Jacques Mézard, Mme Renée Nicoux, MM. André Reichardt, Bruno Retailleau et Alain Richard

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UN BILAN POSITIF DE LA GESTION DES TRANSPORTS PUBLICS LOCAUX	7
A. UNE COMPÉTENCE STRICTEMENT RÉPARTIE ENTRE DES ACTEURS LOCAUX MULTIPLES	7
1. <i>Le cadre défini par la LOTI</i>	7
a) Les transports publics urbains.....	8
b) Les transports publics interurbains	9
(1) Les transports interurbains relevant du département.....	9
(2) Les services de transports publics d'intérêt régional	9
2. ... <i>a permis un développement significatif des transports collectifs locaux</i>	10
a) L'exemple du développement des services régionaux de voyageurs.....	11
b) La démarche de planification des déplacements : le succès des plans de déplacements urbains (PDU)	11
c) Une tendance générale dans l'usage des transports publics locaux par les français : plus de voyages et plus de kilomètres quotidiens	12
B. DES DISPOSITIFS DE COORDINATION AU SERVICE DE L'INTERMODALITÉ	15
1. <i>Des syndicats de communes aux syndicats mixtes</i>	16
2. <i>Les syndicats mixtes ouverts « loi SRU » : un outil juridique indispensable de coopération et de coordination</i>	17
a) Un outil pour développer l'intermodalité des transports publics locaux	17
b) Un bilan largement positif et encourageant.....	19
II. LE FINANCEMENT DES TRANSPORTS PUBLICS LOCAUX, LONGTEMPS DYNAMIQUE, AUJOURD'HUI EN CRISE	21
A. LE VERSEMENT TRANSPORT : UNE RESSOURCE DYNAMIQUE DE FINANCEMENT DES TRANSPORTS URBAINS	22
1. <i>Une augmentation ininterrompue des ressources du versement transport</i>	23
2. ... <i>liée à des facteurs dynamiques</i>	24
(1) L'abaissement des seuils de population des AOTU	24
(2) L'évolution des taux plafonds	25
(3) Le développement des structures intercommunales	27
B. LES DIFFICULTÉS ACTUELLES DE FINANCEMENT DES TRANSPORTS PUBLICS LOCAUX	28
1. <i>Les limites des leviers traditionnels de croissance du versement transport</i>	28
2. <i>Les textes issus du Grenelle de l'environnement : une ambition au financement incertain</i>	29
3. <i>L'accessibilité des transports publics locaux : un coût élevé pour les AOT</i>	30
a) Des dispositions législatives ambitieuses... ..	31
b) ...malheureusement largement inapplicables	33
(1) La non-prise en compte des spécificités des transports locaux	33
(2) La contrainte budgétaire de l'accessibilité	34
4. <i>Un transfert de compétences mal compensé : le coût de la compétence « TER » pour les régions</i>	35
5. <i>Des réponses apportées encore timides</i>	35
6. <i>Une solution de financement limitée : le versement transport additionnel</i>	37

III. POUR DES TRANSPORTS PUBLICS LOCAUX AU SERVICE DE LA MOBILITÉ COURANTE DES USAGERS.....	38
A. LES CONDITIONS DE L'INTERMODALITÉ : INFORMATION MULTIMODALE ET BILLETIQUE INTÉGRÉE.....	39
1. <i>L'information multimodale est une condition essentielle de mobilité courante.....</i>	39
2. <i>La billettique unique favorise la mobilité courante et repose sur la conjonction des systèmes de transport.....</i>	45
B. UNE COORDINATION NÉCESSAIRE AU NIVEAU TECHNOLOGIQUE ET INSTITUTIONNEL POUR ASSURER LA MOBILITÉ COURANTE.....	47
1. <i>Du point de vue technique : développer des référentiels communs pour assurer l'interopérabilité des systèmes.....</i>	48
2. <i>Du point de vue institutionnel : consolider les outils de coordination existants.....</i>	51
ANNEXES.....	55
<i>Annexe 1 : Propositions de la délégation.....</i>	56
<i>Annexe 2 : Examen du rapport d'information par la délégation, le 31 janvier 2012.....</i>	57
<i>Annexe 3 : Etude réalisée par la division de législation comparée du Sénat : Organisation de la compétence « transport » entre les différents niveaux de collectivités locales, en Allemagne, en Espagne, en Italie et en Suisse.....</i>	63
<i>Annexe 4 : Liste des personnalités auditionnées.....</i>	88
<i>Annexe 5 : Glossaire.....</i>	90

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Ces dernières années, nos collègues des commissions permanentes ont exploré de façon très pertinente, à l'occasion de rapports d'information¹, les problématiques relatives aux infrastructures de transport dans notre pays.

Votre délégation, loin d'avoir voulu ajouter sa propre contribution à ces excellents rapports, a toutefois jugé utile d'apporter un complément en examinant, au-delà de la question des réseaux, qui reste cruciale sans aucun doute, la question de l'organisation des transports publics locaux.

Sur ce point, les problématiques sont nombreuses, parmi lesquelles : la répartition des compétences entre les différents acteurs et leur coordination ; la question du financement des transports publics locaux dans les années à venir ; ou encore l'impact des nouvelles technologies dans l'organisation des transports publics locaux.

La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat se devait d'explorer ces sujets, qui suscitent de nombreuses interrogations de la part des élus locaux en charge de la gestion des autorités organisatrices de transport (AOT).

Parallèlement, ce sont nos concitoyens eux-mêmes qui s'emparent aujourd'hui de ces questions. Ils en appellent à une évolution de l'offre de transport et, par voie de conséquence, de l'organisation des transports publics au niveau local.

Ces enjeux s'inscrivent de surcroît dans le souci de la nécessaire prise en compte du développement durable. Par ailleurs, la complémentarité des modes de transport qui joue (faut-il le rappeler) un rôle en faveur de la mobilité durable est également une tendance lourde réclamée par nos concitoyens dans leurs déplacements quotidiens.

Le développement de l'intermodalité se traduit notamment par le succès des parkings relais, des vélos en libre-service ou encore du covoiturage.

¹ *Les derniers en date* : « Les ports français : de la réforme à la relance », rapport d'information n° 728 (2010-2011) du 6 juillet 2011 de M. Charles Revet, fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ; « Le schéma national des infrastructures de transport : des territoires à l'Europe », rapport d'information n° 592 (2010-2011) du 8 juin 2011 de M. Louis Nègre, fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Les comportements en matière de transport sont donc actuellement en pleine évolution.

Ce basculement, ce sont les citoyens eux-mêmes qui le réclament. Ils veulent davantage de mobilité, une offre plus diversifiée, une plus grande accessibilité, des transports plus fiables, plus respectueux de l'environnement, et leur donnant de l'information en temps réel. En clair, les usagers veulent être des acteurs de leur propre mobilité.

Dès lors, si la demande de transports publics évolue, l'offre de transports collectifs doit pouvoir y répondre. Et dans ce contexte les collectivités territoriales sont au premier plan.

Pour bâtir les transports publics locaux de demain, celles-ci devront : encourager la sophistication des systèmes d'information qui va de pair avec l'optimisation du réseau ; favoriser l'innovation qui va de pair avec la simplification pour les usagers ; s'appuyer sur des modèles institutionnels au service de l'intermodalité ; et trouver des sources de financement.

Telles sont les principales questions auxquelles votre délégation a souhaité apporter des pistes de solution.

I. UN BILAN POSITIF DE LA GESTION DES TRANSPORTS PUBLICS LOCAUX

A. UNE COMPÉTENCE STRICTEMENT RÉPARTIE ENTRE DES ACTEURS LOCAUX MULTIPLES

La **localisation et le rayonnement géographique** des services réguliers des transports publics locaux **déterminent la répartition des compétences** entre les différents échelons territoriaux : régions, départements, communes et leurs groupements, conformément aux dispositions de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI)¹ de 1982, considérée comme l'acte fondateur de l'organisation des transports publics locaux en France.

L'État a toutefois conservé une compétence résiduelle en la matière : la gestion des services de transports routiers non urbains et des services nationaux ferroviaires non transférés aux régions. Toutefois, en application de l'article 6 du cahier des charges de la SNCF approuvé par un décret de 1983², l'État doit être regardé, en l'état actuel du droit, comme ayant transféré à la SNCF l'organisation et la mise en œuvre de ces services ferroviaires.

Les collectivités territoriales compétentes pour l'organisation et la gestion des transports publics sont qualifiées **d'autorités organisatrices des transports (AOT)**. En dehors des **périmètres de transports urbains (PTU)**, au sein desquels sont compétentes **les autorités organisatrices de transports urbains (AOTU)** que sont les communes et leurs groupements, les départements et les régions organisent les transports publics interurbains.

Ce cadre légal a permis un **développement significatif des transports collectifs locaux** depuis trente ans, comme en témoigne l'exemple du développement des trains express régionaux par les régions et l'investissement des AOT au sein des démarches de planification des transports, à travers les plans de déplacements urbains (PDU).

1. Le cadre défini par la LOTI...

La LOTI distingue les transports publics urbains, assurés par les communes et leurs groupements, des transports publics interurbains, gérés par les départements et les régions.

¹ Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

² Décret n° 83-817 du 13 septembre 1983 modifié portant approbation du cahier des charges de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF).

a) *Les transports publics urbains*

Les services de transports urbains¹ relèvent, selon le cas, des **communes**, des **groupements de communes** ou des **syndicats mixtes** pouvant comprendre des départements.

Les communes et les groupements de communes sont les autorités organisatrices de transports compétentes pour : d'une part, l'organisation des transports publics de personnes dans le cadre d'un PTU ; d'autre part, la définition de la consistance de l'offre de transport, de la tarification et du mode d'exploitation du service, ainsi que des principales orientations de la politique de déplacements urbains.

Les **transports scolaires**, bien que de la compétence du département, relèvent également, en principe, de la responsabilité de l'autorité organisatrice urbaine, lorsqu'ils sont **au sein d'un PTU**, sauf délégation au département².

Le périmètre des transports urbains (PTU)

Aux termes de l'article 27 de la LOTI, « *le périmètre des transports urbains comprend le territoire d'une commune ou le ressort territorial d'un établissement public ayant reçu la mission d'organiser les transports publics de personnes* ». Il est créé par délibération du conseil municipal de la commune ou de l'établissement public et est approuvé par arrêté du préfet après avis du conseil général.

L'arrêté préfectoral de création des communautés urbaines et des communautés d'agglomération, dont une des compétences obligatoires est la gestion des transports publics urbains, vaut établissement d'un PTU, conformément aux dispositions de l'article 72 de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Au sein d'un PTU, l'AOTU élabore un **plan de déplacements urbains (PDU)**³, après avis des conseils municipaux, généraux et régionaux concernés, avant d'être soumis à enquête publique. Ce document de planification définit les principes généraux de l'organisation des transports, de la circulation et du stationnement afin de promouvoir un usage plus rationnel des transports individuels et collectifs (*cf. infra*).

L'article 12 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a modifié l'article L. 5217-4.-I. du code général des collectivités territoriales relatifs aux **compétences des métropoles** en prévoyant que celles-ci « *exercent de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes (...) en matière d'aménagement de l'espace métropolitain : l'organisation des transports urbains au sens du chapitre IV du titre Ier du livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code ; la création, l'aménagement et l'entretien de voirie ; la signalisation ; les parcs de stationnement, les plan de déplacements urbains ;* »

¹ Article 27 de la LOTI.

² Prévues aux articles L. 213-11 et L. 213-12 du code de l'éducation.

³ Prévus à l'article 28 de la LOTI.

b) Les transports publics interurbains

Les transports interurbains désignent l'ensemble des réseaux de transports qui ne sont pas organisés dans le cadre d'un PTU. Ils regroupent les transports non urbains relevant du département et les transports ferroviaires régionaux assumés par les régions.

(1) Les transports interurbains relevant du département

Les transports non urbains ou interurbains d'intérêt départemental relèvent du conseil général au sein de son territoire¹, hors PTU. Ils comprennent les services réguliers et les services à la demande de transport routier qui peuvent être délégués, par le département, à des **autorités organisatrices de transports secondaires** que sont les communes ou leurs groupements : à la demande de ces derniers, le département peut faire assurer tout ou partie de l'organisation et de la mise en œuvre d'un service de transport.

Le département est également l'unique autorité organisatrice compétente en matière de transports scolaires, conformément aux dispositions de l'article L. 213-11 du code de l'éducation, sauf en Île-de-France où la gestion et l'organisation de ces transports relèvent du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).

Font également partie des services de transports non urbains d'intérêt départemental les services routiers de substitution aux services ferroviaires non inscrits au plan de transport régional² (bus ou autocars par exemple) et les services d'intérêt national organisés et mis en œuvre par les départements sur délégation de l'État³.

Enfin, les départements ont la faculté d'exploiter des infrastructures de transports ferroviaires ou de transports guidés non urbains⁴.

(2) Les services de transports publics d'intérêt régional

La région est responsable de l'organisation des services de transports d'intérêt régional qui concernent au moins deux départements à l'intérieur d'une même région. Ces services comprennent :

- les services routiers réguliers non urbains d'intérêt régional⁵ ;
- les services ferroviaires régionaux effectués sur le réseau ferré national dans le cadre d'une convention passée entre la région et la SNCF ;

¹ Article 29 de la LOTI.

² Article 29 du décret n° 85-891 du 16 août 1985 relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes.

³ Article 31 du décret précité du 16 août 1985.

⁴ Article 18-1 de la LOTI.

⁵ Article 29 de la LOTI et article 30 du décret précité du 16 août 1985.

- les services routiers effectués en substitution aux services ferroviaires susmentionnés¹.

Il convient de signaler les cas particuliers du réseau ferré de Corse organisé par la collectivité territoriale de Corse en lieu et place de l'État² ainsi que des régions d'outre-mer compétentes pour créer et exploiter des infrastructures de services ferroviaires et des transports guidés³.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2002⁴, la région est également l'autorité organisatrice des transports régionaux de voyageurs, désignés par le sigle « TER » (Transport express régional). Ces derniers sont constitués par les services ferroviaires régionaux proprement dits mais également par les services routiers effectués en pratique par autocar en substitution des services ferroviaires.

A ce titre, les régions décident, sur l'ensemble de leur ressort territorial, du contenu du service public de transport régional de voyageurs (dessertes, tarification, qualité du service, information de l'utilisateur). Néanmoins cette compétence est encadrée par **les principes de cohérence et d'unicité du système ferroviaire** dont l'État est le garant. La SNCF est demeurée l'exploitant unique de ces transports, dans le cadre de conventions signées avec chacune des 22 régions métropolitaines.

2. ... a permis un développement significatif des transports collectifs locaux

Le cadre légal défini par la LOTI a permis un développement significatif de transports collectifs urbains, dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité, de prix pour les usagers et de coût pour les collectivités territoriales. Votre rapporteur souhaite mettre l'accent sur deux exemples mettant en exergue le bilan positif de la politique des transports assumée par les collectivités territoriales :

- le développement des services régionaux de voyageurs ;
- la démarche de planification des déplacements.

¹ Définis à l'article 1^{er} du décret n° 2001-1176 du 27 novembre 2001 relatif aux transferts de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional, conformément aux dispositions de l'article 21-1 alinéa 3 de la LOTI.

² En application des articles L. 4424-17 et L. 4424-24 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

³ Conformément à l'article L. 4433-2-1 du CGCT. Par ailleurs, l'article 29 du décret n° 85-891 du 16 août 1985 dispose que « peuvent avoir le caractère de services d'intérêt régional les services routiers de substitution des services ferroviaires régionaux effectués sur le réseau ferré national à l'intérieur d'un département. »

⁴ Article 124 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

a) L'exemple du développement des services régionaux de voyageurs

Le transfert de la gestion des TER aux régions a conduit ces dernières à se doter, dès 2002, des compétences techniques et de l'expertise en matière ferroviaire nécessaires afin de **négozier à égalité avec la SNCF**. Ainsi, les régions sont aujourd'hui en mesure d'apporter une analyse contradictoire aux projets de l'opérateur historique, leur permettant de jouer pleinement leur rôle d'autorité organisatrice en matière stratégique et financière.

L'implication des régions dans la gestion des TER s'est traduite par des **investissements majeurs bénéfiques aux usagers**, en permettant le rapprochement de la prise de décision des demandes de ces derniers en termes d'offre et de qualité de service (augmentation de l'offre, renouvellement et rénovation du matériel, offres tarifaires attractives).

La direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) évalue à 20 % la croissance de l'offre des TER **entre 2002 et 2009** et à **40 % l'augmentation du trafic** au cours de la même période. Selon l'Association des régions de France (ARF), l'offre de trains en matière de TER a été fortement améliorée (+ 14 % entre 2002 et 2007) tandis que la fréquentation voyageurs a augmenté encore plus vite au cours de la même période (+ 22 %).

Ce succès a un **coût pour les régions**, qui ont consenti un effort financier important. C'est pourquoi l'État leur verse chaque année une dotation de près de deux milliards d'euros au titre de l'exploitation des TER.

b) La démarche de planification des déplacements : le succès des plans de déplacements urbains (PDU)

Les PDU, créés par l'article 28 de la LOTI, sont des documents de planification ; élaborés par les AOTU, ils définissent les principes généraux de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement au sein d'un PTU. Leur élaboration est obligatoire depuis 1996¹ pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Selon une estimation de la DGITM, au 1^{er} juin 2010, sur les 72 PDU obligatoires, 59 d'entre eux (soit un total de 82 %) ont été approuvés. Par ailleurs, 43 AOTU de moins de 100 000 habitants ont volontairement engagé l'élaboration d'un PDU dont 35 % sont aujourd'hui approuvés.

L'approbation d'un PDU est une condition requise pour l'amélioration de la coordination entre les compétences relatives aux transports urbains, à la voirie et au stationnement, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Le Grenelle 1 de l'environnement prévoit par ailleurs l'évaluation des émissions de CO₂ évitées par la mise en place d'un PDU et, à compter de 2015, des autres gaz à effet de serre.

¹ Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Ainsi, les collectivités territoriales ont utilisé la souplesse inhérente aux PDU pour faire de ce document de planification un **outil adapté de programmation et de cohérence** en faveur de la mobilité urbaine et des déplacements, de maintien d'un équilibre durable entre les besoins de mobilité.

c) Une tendance générale dans l'usage des transports publics locaux par les français : plus de voyages et plus de kilomètres quotidiens

La **mobilité locale** des Français est définie comme l'ensemble des déplacements qu'ils réalisent dans un rayon de 80 kilomètres autour de leur domicile et sur le territoire national.

L'enquête nationale « Transports et déplacements » réalisée par le Commissariat général au développement durable (CGDD) donne un **panorama général de la mobilité des Français** avec 2008 comme année de référence.

Il ressort de cette analyse **plusieurs tendances lourdes**.

En 2008, cette mobilité représente 99 % de leurs déplacements mais seulement 60 % des kilomètres qu'ils parcourent.

La même année, les Français effectuent quotidiennement autant de déplacements locaux qu'en 1994 : en moyenne 3,15 déplacements par jour et par personne, mais, **le volume total de déplacements a progressé de 6 %**.

L'allongement des distances quotidiennes parcourues (+ 2,1 kilomètres de 1994 à 2008) et la faible croissance des vitesses font que le temps passé individuellement dans les transports augmente légèrement (+ 1,6 minute de 1994 à 2008).

Les Français consacrent ainsi à leurs déplacements locaux en moyenne 56 minutes chaque jour mais ce temps varie de 47 à 75 minutes des plus petites agglomérations aux plus grandes (Paris).

Par ailleurs, il ressort de cette étude que **l'augmentation de la mobilité à longue distance** est portée par la croissance de la population et la hausse du nombre moyen de voyages par individu (+ 0,9 voyage de 1994 à 2008), la distance parcourue lors d'un voyage restant pour sa part stable avec 944 kilomètres en 2008.

Enfin, en mobilité locale comme à longue distance, **la voiture reste le mode de transport dominant**.

Les tableaux et les graphiques suivants montrent ces grandes évolutions en matière de mobilités des français.

Part des personnes qui se déplacent dans la population, selon la localisation résidentielle (en %)

Type de localisation résidentielle	Personnes mobiles en 1994	Personnes mobiles en 2008
Espace à dominante rurale	77	80
Commune polarisée AU jusqu'à 99 999 habitants	79	80
Pôle urbain AU jusqu'à 99 999 habitants	84	83
Commune multipolarisée	81	83
Commune polarisée AU de 100 000 à 10 000 000 habitants	83	85
Banlieue pôle urbain AU de 100 000 à 10 000 000 habitants	85	86
Centre pôle urbain AU de 100 000 à 10 000 000 habitants	86	87
Commune polarisée AU de Paris	85	86
Banlieue de Paris	90	90
Paris	91	92
Ensemble	84	85

Champ : déplacements un jour de semaine des individus âgés de 6 ans ou plus résidant en France métropolitaine.

Note : part calculée sur l'ensemble des individus mobiles ou non le jour ouvrable de référence.

Sources : SOeS, Insee, Inrets, enquêtes nationales transports 1994, 2008

Evolution des déplacements locaux (moyenne jour ouvrable de semaine)

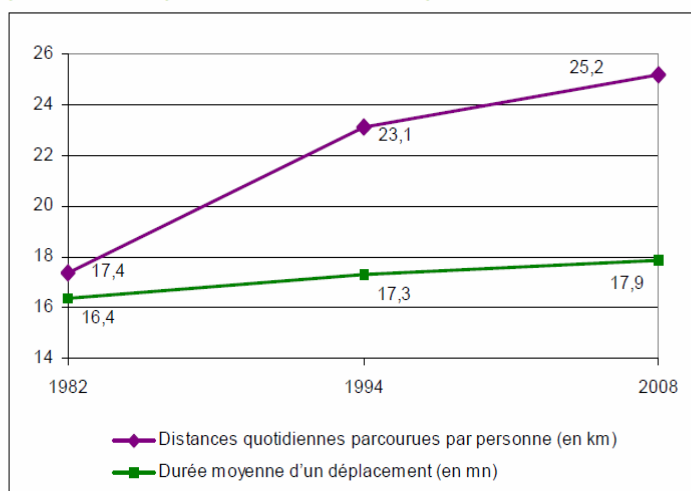
	1982	1994	2008
Nombre de déplacements quotidiens par personne	3,34	3,16	3,15
Temps quotidien passé en déplacement par personne (en mn)	54,8	54,7	56,3
Distance quotidienne parcourue par personne (en km)	17,4	23,1	25,2
Durée moyenne d'un déplacement (en mn)	16,4	17,3	17,9

Champ : déplacements un jour de semaine des individus âgés de 6 ans ou plus résidant en France métropolitaine.

Note : indicateurs calculés sur l'ensemble des individus mobiles ou non le jour ouvrable de référence.

Sources : SOeS, Insee, Inrets, enquêtes nationales transports 1982, 1994, 2008

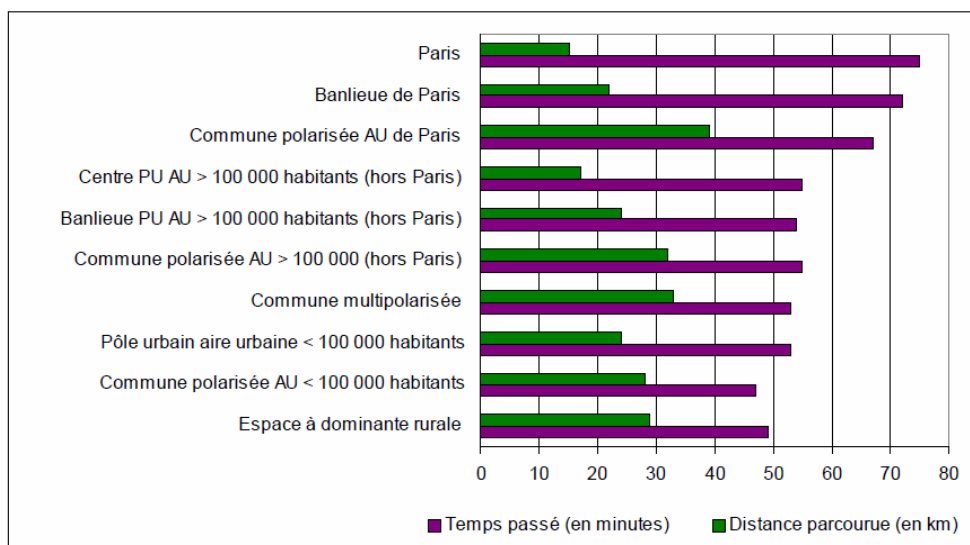
Distances parcourues et durées des déplacements locaux, entre 1982 et 2008



Champ : déplacements un jour de semaine des individus âgés de 6 ans ou plus résidant en France métropolitaine.

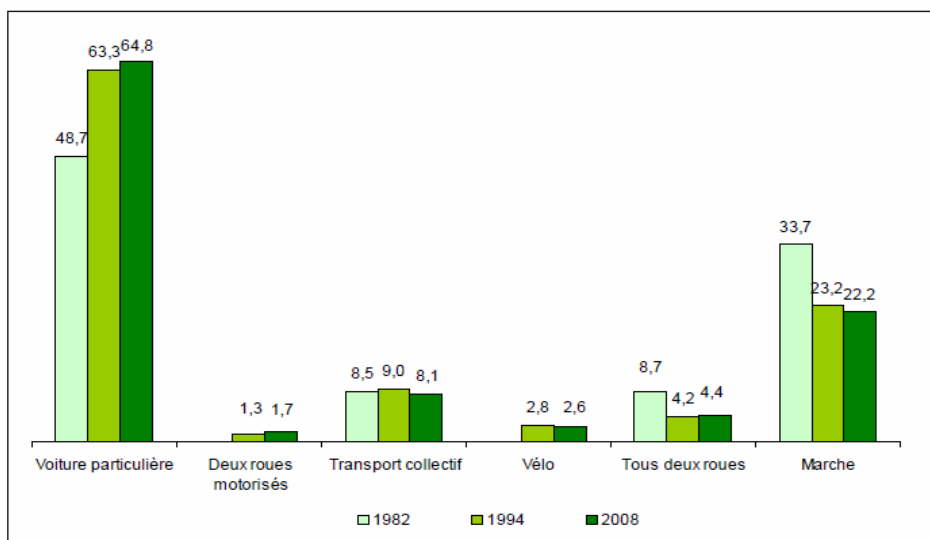
Sources : SoeS, Insee, Inrets, enquêtes nationales transports 1982, 1994, 2008

Durées et distances quotidiennes des déplacements locaux en 2008



Champ : déplacements un jour de semaine des individus âgés de 6 ans ou plus résidant en France métropolitaine.
 Source : SOeS, Insee, Inrets, enquête nationale transports et déplacements 2008

Evolution de la répartition des déplacements locaux selon les modes de transport (en %)



Champ : déplacements locaux un jour de semaine ouvré des individus âgés de 6 ans ou plus résidant en France métropolitaine.
 Note : dans l'enquête de 1982, les vélos et deux roues motorisés n'étaient pas distingués.
 Sources : SOeS, Insee, Inrets, enquêtes nationales transports 1982, 1994, 2008

Nombre et longueur moyenne des déplacements locaux selon le motif (en km)

	Nombre de déplacements quotidiens			Longueur moyenne (km) des déplacements et évolution (% par an)				
	1982	1994	2008	1982	1994	2008	1994/1982	2008/1994
Domicile↔travail	0,69	0,53	0,56	7,0	9,4	11,1	+ 2,4 %	+ 1,3 %
Domicile↔études	0,40	0,37	0,31	2,9	4,7	5,6	+ 3,9 %	+ 1,4 %
Domicile↔autres	1,58	1,69	1,68	4,9	7,0	7,3	+ 2,9 %	+ 0,3 %
Secondaires	0,67	0,57	0,59	5,4	7,6	8,2	+ 2,8 %	+ 0,6 %
Ensemble	3,34	3,16	3,15	5,2	7,3	8,0	+ 2,8 %	+ 0,7 %

Champ : déplacements locaux un jour de semaine ouvré des individus âgés de 6 ans ou plus résidant en France métropolitaine.
Sources : SoeS, Insee, Inrets, enquêtes nationales transports 1982, 1994, 2008

B. DES DISPOSITIFS DE COORDINATION AU SERVICE DE L'INTERMODALITÉ

Le **développement des agglomérations** et de la **périurbanisation** a entraîné un élargissement des bassins de vie qui ne correspondent plus nécessairement aux périmètres institutionnels d'une seule AOT. La dispersion de la population sur un territoire et une certaine polarisation de l'emploi conduisent en effet à un **allongement des migrations domicile-travail et domicile-loisirs**, ce qui peut nécessiter l'utilisation de plusieurs modes de transport, urbains et non urbains.

Pour faire face à l'évolution des modes de vie et aux nouvelles demandes de transports publics locaux, s'impose la **nécessaire coordination entre les différentes AOT d'un même bassin de vie**. Celle-ci peut se développer de manière **informelle**, par le biais de rencontres entre les différents acteurs, de partages d'expériences ou dans le cadre d'une convention par laquelle les différents acteurs s'engagent dans la définition d'une politique de la mobilité durable et dans des actions concrètes de coordination.

A ces dispositifs informels s'ajoute la **mise en place de structures plus encadrées**, telles que les **syndicats mixtes**.

1. Des syndicats de communes aux syndicats mixtes

Les collectivités territoriales se sont regroupées au sein de syndicats dès la fin du XIX^e siècle afin de coordonner leur politique de transports sur un territoire donné, soit au sein des **syndicats à vocation unique** (SIVU), soit de **syndicats à vocation multiple** (SIVOM).

Cependant, la formule d'association des SIVU et des SIVOM apparaît aujourd'hui inadaptée aux évolutions de la politique des transports publics, en raison de deux facteurs :

- le **renforcement de la coopération intercommunale** qui a entraîné une diminution du nombre de syndicats intercommunaux, du fait notamment de la création des communautés d'agglomération, dont la gestion des transports publics locaux est une compétence obligatoire ;

- **l'élargissement des aires de déplacements des usagers des transports en commun** qui nécessite la coordination des politiques de transport de l'ensemble des AOT (AOTU et AOT interurbaines, que sont les départements et la région). Or, les SIVOM et les SIVU ne regroupent, par définition, que les seules communes, **limitant ainsi les politiques d'intermodalité**.

C'est pourquoi la formule juridique des **syndicats mixtes** est apparue **plus efficace et plus adaptée** aux nouvelles demandes de transports collectifs des usagers. En 2010, une étude réalisée par le Groupement des autorités responsables des transports (GART) évalue à 12 % la part des syndicats mixtes au sein des AOTU, répartis entre deux formules juridiques :

- **Les syndicats mixtes fermés** sont composés soit de communes et d'EPCI, soit exclusivement d'EPCI. Ainsi, les AOTU, communes ou EPCI, peuvent transférer à un syndicat mixte fermé leur compétence en matière d'organisation et de gestion des transports urbains. Établissements publics locaux sans fiscalité propre, leurs ressources sont constituées de participations des membres adhérents déterminées suivant une clé de répartition librement arrêtée.

Leur rôle est de fédérer, sur un territoire pertinent, les différentes AOTU existantes, pour réaliser des économies d'échelle, rentabiliser les investissements et coordonner l'action des collectivités publiques qui en sont membres en matière de transports.

Cette formule juridique représentait, en 2007, selon le GART, 10,2 % des AOTU.

- **Les syndicats mixtes ouverts** sont constitués de collectivités territoriales, de groupements de collectivités territoriales – la présence de l'un des deux constituant une condition *sine qua non* des syndicats mixtes ouverts – et d'autres personnes morales de droit public, telles que les chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers, etc. S'ils ne représentent aujourd'hui qu'environ 2 % des AOTU, ils constituent une

formule que le législateur cherche à promouvoir, notamment dans le cadre de la loi SRU.

2. Les syndicats mixtes ouverts « loi SRU » : un outil juridique indispensable de coopération et de coordination

Seule la compétence d'organisation des transports urbains peut être transférée aux syndicats mixtes ouverts. Une telle structure ne peut donc exercer de compétences en matière d'organisation des transports non urbains. Or, **l'allongement des migrations quotidiennes** peut nécessiter l'utilisation de plusieurs modes de transport, urbains et non urbains. L'échelle des déplacements quotidiens (domicile-travail-études-loisirs) dépasse désormais les limites de la ville et de l'agglomération et s'étend vers les zones périurbaines et rurales.

C'est pourquoi, **afin de répondre aux nouveaux besoins de déplacements des usagers et au phénomène de périurbanisation**, la loi SRU du 13 décembre 2000¹ a créé un nouvel outil juridique, afin de permettre à l'ensemble des AOT – urbaines et non urbaines – de s'associer au sein d'une nouvelle forme de syndicat mixte de transport : les **syndicats mixtes de transport loi SRU**² (ou syndicat mixte SRU).

Il convient également de rappeler que l'article 13 de la loi Grenelle 1 prévoit la possibilité pour les collectivités autorités organisatrices de transports d'expérimenter de nouvelles formes de coopération à l'échelle des aires métropolitaines.

a) Un outil pour développer l'intermodalité des transports publics locaux

L'objectif de cette nouvelle structure est de rendre complémentaires et attractifs pour les usagers, les différents réseaux de transports existants, à des échelles territoriales correspondant à la réalité des déplacements. Il est une **réponse à l'émiettement de la compétence transport entre plusieurs AOT** et permet également **d'assurer un lien plus fort entre les politiques d'urbanisme et les politiques de déplacements**.

Les AOT pouvant s'associer au sein d'un syndicat mixte SRU sont :

- les communes et groupements de communes, ayant compétence d'AOTU au sein d'un PTU ;
- les conseils généraux, en tant qu'AOT interurbains ;
- les conseils régionaux, autorités organisatrices des services routiers et ferroviaires d'intérêt régional ;

¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU.

² Régis par les articles L. 5721-2 et suivants du CGCT.

- les EPCI ayant transféré à un syndicat mixte leur compétence transport¹.

Une des caractéristiques essentielles du syndicat mixte SRU est qu'il est **spécifiquement dédié aux transports**, contrairement aux autres formes de syndicats mixtes qui peuvent se voir attribuer des domaines de compétences variés. Les syndicats mixtes de transport SRU exercent des **compétences obligatoires**, dont l'objectif est de favoriser l'usage des transports collectifs et de faciliter les déplacements des usagers. Elles sont relatives à :

- la coordination des services de transport organisés par les AOT qui en sont membres dans un but d'intermodalité ;
- à la mise en place d'un système d'information multimodale des usagers ;
- à la recherche de la mise en place d'une tarification coordonnée et de titres de transport uniques ou unifiés.

Ainsi, les AOT se réunissant au sein de ces structures peuvent, en coordonnant les services qu'elles organisent, mettre en place des systèmes **d'information multimodale** et parvenir à une **tarification unique ou unifiée**.

En sus de ces compétences obligatoires, les syndicats mixtes SRU peuvent également exercer deux types de **compétences facultatives**, qui visent, d'une part, à l'organisation de services réguliers et de services à la demande et, d'autre part, à la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport.

¹ La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dit Grenelle 2) donne désormais la possibilité aux EPCI qui ont transféré leur compétence transport à un syndicat mixte, d'adhérer aux syndicats mixtes loi SRU. Cette situation était paradoxale dans la mesure où les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, qui sont les principaux contributeurs financiers pour les transports urbains et jouent un rôle essentiel en matière de réglementation de la voirie, ne pouvaient adhérer aux syndicats mixtes « loi SRU » dès lors qu'ils avaient préalablement transféré leur compétence transport à un autre syndicat mixte.

Un mode de financement particulier

Le syndicat mixte « loi SRU » dispose de deux ressources financières :

- la **participation de ses membres** : elle ne revêt pas un caractère obligatoire, pour un syndicat mixte « loi SRU », contrairement à un syndicat mixte fermé¹. Le montant, la nature (généralement budgétaire) et la répartition entre les membres des participations financières sont déterminés dans les statuts constitutifs du syndicat ;

- **l'institution d'un versement transport additionnel (VTA)** au versement transport de droit commun². Il peut être mis en place par un syndicat mixte « loi SRU », exerçant au minimum les compétences obligatoires définies à l'article 30-1 de la LOTI, au sein d'un **espace à dominante urbaine**³ d'au moins 50 000 habitants incluant une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants, dès lors que le syndicat associe au moins la principale autorité compétente pour l'organisation des transports urbains.

Le VTA peut toujours être instauré sur les espaces à dominante urbaine hors PTU : son taux maximum est alors de 0,5 %. Le prélèvement du VTA à l'intérieur d'un PTU inclus dans un espace à dominante urbaine ne peut être prélevé que sous deux conditions :

- d'une part, l'espace à dominante urbaine considéré doit être supérieur à 100 000 habitants ;

- d'autre part, la taille du PTU doit être inférieure à 100 000 habitants. Dans ce dernier cas, le taux maximum du VTA peut être réduit selon des modalités de calcul limitant le versement transports à 1 % de la masse salariale.

b) Un bilan largement positif et encourageant

Les dispositions de la loi SRU offrent une certaine souplesse de mise en œuvre aux autorités organisatrices souhaitant se regrouper au sein d'un syndicat mixte SRU. Il en résulte que les périmètres de compétences des syndicats actuellement existants, leurs compositions et leurs organisations sont hétérogènes, comme le démontre une étude récente effectuée par le Centre d'études techniques de l'équipement (CETE) Nord-Picardie⁴.

En 2010, soit dix ans après leur création, on dénombre **sept syndicats mixtes SRU** :

- le Syndicat mixte des transports de l'Est de l'Étang-de-Berre (SMITEEB) (créé en 2001) ;

- le Syndicat mixte de la communauté tarifaire en Charente-Maritime (SMCTCM) (créé en 2001) ;

¹ 1^{er} alinéa de l'article L. 5711-1 du CGCT.

² Article L. 5722-7 du CGCT.

³ L'espace à dominante urbaine est également appelé « PTU virtuel » ; il est défini par référence aux pratiques de mobilité quotidienne et se rapproche de la notion de bassin de vie définie par l'INSEE.

⁴ « Les Syndicats mixtes SRU : cadre juridique et mise en œuvre sur les territoires », CETE Nord-Picardie, 2010.

- le Syndicat mixte des transports suburbains de Nancy (SMTSN) (créé en 2002) ;
- le Syndicat mixte des transports en commun de l'Hérault (SMTCH) (créé en 2004) ;
- le Syndicat mixte pour l'intercommunalité des transports de l'agglomération Mancelle (SMITAM) (créé en 2004) ;
- le Syndicat mixte des transports des Alpes-Maritimes (SYMITAM) (créé en 2005) ;
- le Syndicat mixte des transports collectifs de l'Oise¹ (SMTCO) (créé en 2006).

Cinq projets de syndicats mixtes SRU sont actuellement mis en place : ils concernent les territoires de Nord-Pas-de-Calais, de Rhône-Alpes, des Bouches-du-Rhône, des aires urbaines de Toulouse et de Tarbes.

Malgré le faible nombre de créations de syndicats mixtes SRU, ce **bilan** apparaît néanmoins **positif**. La mise en place, ces deux dernières années, de cinq nouveaux syndicats témoigne de **l'intérêt croissant des collectivités territoriales pour ce dispositif**, dans un contexte de promotion du développement durable². En permettant d'associer, sur une base volontaire, l'ensemble des AOT et AOTU d'un territoire représentant un bassin de vie au sens de l'INSEE, le syndicat mixte SRU offre un **cadre adapté à une approche multimodale** des différents services de transport et des services complémentaires aux transports proprement dits.

Ces structures permettent ainsi **d'abolir les frontières administratives** pour coordonner les différents réseaux de transport sur un territoire suffisamment étendu **tout en favorisant l'intermodalité**.

Votre rapporteur relève toutefois que **trois facteurs peuvent freiner le développement de ces structures de coordination**.

Tout d'abord, il s'agit de structures dont les **modalités de fonctionnement et d'organisation** apparaissent relativement **proches** de celles des **syndicats mixtes classiques**, ce qui pourrait expliquer que certaines AOT hésitent à transformer les syndicats mixtes existants en une nouvelle structure au fonctionnement similaire.

Ensuite, on constate une **faible adhésion des conseils régionaux** à ces structures. Alors que le département est associé dans six des sept syndicats actuellement existants, bien que le périmètre de compétence ne soit pas pour

¹ Il regroupe les treize autorités organisatrices de transport (AOT) qui ont choisi de travailler ensemble pour le développement des transports collectifs dans le département de l'Oise, soit 800 000 habitants.

² Dans le cadre européen, la France s'est engagée à diminuer de 20 % ses émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2020. Dans ce contexte, de nombreuses collectivités territoriales se sont mobilisées pour adopter des mesures concrètes en faveur du développement durable en particulier dans le cadre des « Agendas 21 ».

autant à l'échelle départementale, seul un conseil régional a adhéré à un syndicat mixte SRU (conseil régional de Picardie au sein du SMTCO de l'Oise). Selon le CETE Nord-Picardie, « *les raisons évoquées [...] à cette faible adhésion des conseils régionaux semblent être principalement d'ordre financier* ». Ainsi, il apparaît qu'un conseil régional qui adhérerait à un tel syndicat serait par la suite contraint d'adhérer à un autre syndicat mixte exerçant des missions sur un espace du périmètre régional, ce qui nécessiterait le versement d'une contribution financière au nouveau syndicat. Or, les conseils régionaux ne disposent pas toujours des moyens financiers leur permettant de participer à l'ensemble des projets de transport existant sur leur territoire.

Enfin, l'analyse des syndicats mixtes SRU actuels montre qu'il ne semble **pas** y avoir de « **dépossession** » **des prérogatives des AOT membres au profit du syndicat**, dans les domaines couverts par les compétences obligatoires¹. Ainsi, le syndicat mixte SRU correspondrait à une « *instance de mise en commun des moyens des AOT membres* », selon le CETE Nord-Picardie. **Chaque autorité organisatrice reste donc compétente pour l'organisation de ses transports collectifs**. En revanche, contrairement aux compétences obligatoires, les compétences facultatives sont exercées par un syndicat « *en lieu et place* » de ses membres, ce qui se traduit par un encore trop faible degré d'intégration des différentes AOT en termes d'intermodalité notamment, qui est l'un des objectifs majeurs de ces structures.

II. LE FINANCEMENT DES TRANSPORTS PUBLICS LOCAUX, LONGTEMPS DYNAMIQUE, AUJOURD'HUI EN CRISE

Les AOTU bénéficient, depuis 1971, d'une **ressource fiscale spécifiquement dédiée au financement des transports publics urbains** : le **versement transport** (VT). En revanche, les **départements et les régions ne bénéficient pas d'une ressource équivalente** et le financement des transports interurbains s'opère principalement par le biais de subventions du budget de la collectivité territoriale autorité organisatrice de transport.

Institué en 1971² au niveau de la région Île-de-France puis généralisé en 1973³ à l'ensemble des AOTU, le **versement transport** a constitué l'une des **réponses destinée à faire face à la crise du transport collectif urbain**

¹ Comme l'explique François Ferrieux, président du SMTCO, auditionné par votre rapporteur, « Il ne s'agit pas pour les différentes autorités organisatrices des transports de déléguer leurs compétences mais de mutualiser leurs efforts dans trois domaines : l'information multimodale, la billettique, la coordination des réseaux et l'aide financière au développement d'une offre complémentaire de transport collectif ».

² Loi n° 71-559 du 12 juillet 1971 relative à l'assujettissement de certains employeurs de Paris et des départements limitrophes à un versement destiné aux transports en commun de la région parisienne.

³ Loi n° 73-640 du 11 juillet 1973 autorisant certaines communes et établissements publics à instituer un versement destiné aux transports en commun. Conditions.

des années 1960. Sa création était fondée sur une quadruple justification économique et sociale :

- la volonté de ne pas faire payer la totalité du service à l'utilisateur ;
- la difficulté de procéder à une fiscalisation du financement des transports urbains. En effet, le système de centimes additionnels et de patente qui finançaient alors le transport urbain collectif était inadapté ;
- la volonté de faire participer les employeurs publics et privés au titre des bénéfices indirects générés par l'existence d'un réseau de transports urbains ;
- le développement et l'amélioration des transports collectifs en finançant, avec cette nouvelle ressource, les investissements nécessaires en la matière.

Le VT constitue aujourd'hui la **ressource principale du financement des transports collectifs urbains** en France. Il fait pourtant actuellement l'objet d'un certain nombre **d'interrogations quant à son dynamisme**. Se pose plus globalement la **question du financement des transports publics locaux** – aussi bien urbains qu'interurbains – par les collectivités territoriales, compte tenu des contraintes qu'elles doivent assumer dans un contexte budgétaire serré : la réalisation des projets du Grenelle de l'environnement, l'accessibilité des transports publics locaux pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite, la compensation partielle des TER pour les régions.

A. LE VERSEMENT TRANSPORT : UNE RESSOURCE DYNAMIQUE DE FINANCEMENT DES TRANSPORTS URBAINS

Le versement transport s'applique aux **personnes physiques ou morales, publiques ou privées, employant plus de neuf salariés**, dans une commune ou dans le ressort d'un EPCI compétent pour l'organisation des transports urbains, lorsque la **population est supérieure à 10 000 habitants**. Les salariés exerçant leur activité en dehors du PTU (tels que les chauffeurs routiers, les marins ou les personnels itinérants) sont exclus de l'effectif de l'entreprise.

Le versement transport (VT)

Le VT est un impôt, assis sur la masse salariale brute, payé par les employeurs. Prélevé localement, il est la ressource principale du financement des transports collectifs urbains.

Il s'applique, selon les dispositions de l'article L. 2333-64 du CGCT, aux personnes physiques ou morales, publiques ou privées, employant plus de neuf salariés, dans une commune ou dans le ressort d'un EPCI compétent pour l'organisation des transports urbains, lorsque la population est supérieure à 10 000 habitants. Ainsi, le VT est variable en fonction de la population du PTU.

Les assemblées délibérantes des AOTU fixent librement le taux de VT en vigueur au sein de leur PTU, dans la limite des taux plafonds fixés par la loi en fonction des contextes urbains.

Un certain nombre **d'exemptions à l'acquittement du VT** ont été **prévues**. Ainsi, sont exonérées les fondations ou associations reconnues d'utilité publique, à but non lucratif et dont l'activité a un caractère social, ces trois conditions étant cumulatives. Des exonérations de VT sont également prévues pour certains employeurs implantés sur des territoires spécifiques (zones franches urbaines, zones de revitalisation rurale ou bassins d'emplois à redynamiser).

Par ailleurs, un dispositif de lissage a été mis en place pour éviter des paliers freinant la croissance des entreprises pour échapper au paiement du VT. Ainsi, les employeurs qui, en raison de l'accroissement de leurs effectifs, atteignent ou dépassent le seuil de dix salariés, les soumettant ainsi au versement du VT, ne paient pleinement le VT que sept ans après avoir dépassé les neuf salariés.

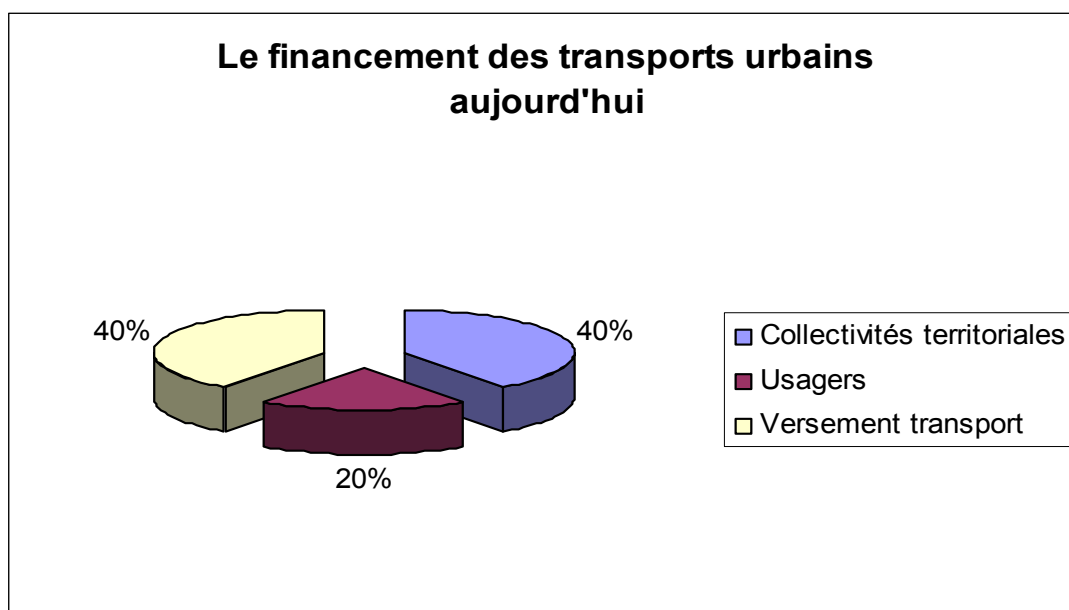
Le versement transport a bénéficié, entre sa création au début des années 1970 jusqu'au début des années 2000, du dynamisme de son produit, permettant ainsi aux AOTU de développer, au sein de leur PTU, les transports publics urbains. Cette croissance est liée à la conjonction de facteurs favorables à la croissance du VT.

1. Une augmentation ininterrompue des ressources du versement transport...

En **2008**, le produit total du VT s'est élevé à **5,77 milliards d'euros** : 2,85 milliards d'euros ont été collectés en Île-de-France et 2,92 milliards d'euros hors Île-de-France.

Selon une étude du GART, quelle que soit la taille du réseau, le versement transport représente la ressource principale des AOTU : en 2008, le VT représentait, hors Île-de-France, environ 40 % des ressources totales (hors emprunt) du budget transport des AOTU.

Comme le présente le schéma suivant, la part des contributions des usagers atteint 20 % des dépenses et l'équilibre du budget est réalisé par les dotations du budget général des AOTU qui représentent environ 40 % en moyenne (investissement et fonctionnement confondus). La part de l'État est, quant à elle, résiduelle.



Entre 1973, année où il fut généralisé à l'ensemble du territoire, et 2008, dernière année dont les données sont disponibles, on constate une forte augmentation du produit du VT hors Île-de-France.

2. ... liée à des facteurs dynamiques

Trois facteurs sont à l'origine du dynamisme du produit du VT depuis sa création, à savoir l'abaissement des seuils de population des AOTU pouvant bénéficier de cette ressource, l'évolution favorable des taux plafonds de VT et le développement des structures intercommunales depuis 1999.

(1) L'abaissement des seuils de population des AOTU

Entre la création du VT en 1971 et sa généralisation en 1973, d'une part, et 2000, date de la dernière modification législative majeure du VT d'autre part, le **seuil de population permettant la perception par des AOTU est passé de 300 000 habitants à 10 000 habitants.**

En 1974, sept collectivités avaient instauré le VT hors Île-de-France (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Strasbourg, Grenoble, Nice). Puis, suite à l'abaissement en 1974 du seuil de perception de 300 000 à 100 000 habitants, on dénombrait 56 AOT. Cette proportion a continué d'augmenter, à la suite de l'abaissement du seuil de population, passant à 30 000 habitants en 1982, 20 000 habitants en 1992 puis à 10 000 habitants en 2000.

Le tableau ci-après récapitule les différentes étapes législatives et réglementaires ayant permis la diminution du seuil de perception du VT.

Étapes législatives et réglementaires de la diminution du seuil de perception du VT

Date	Seuil
Loi n° 71-559 du 12 juillet 1971 versement des employeurs destiné aux transports en commun de la région parisienne.	Création du VT pour les AOTU de la région Île-de-France
Loi n° 73-640 du 11 juillet 1973 autorisant certaines communes et établissements publics à instituer un versement destiné aux transports en commun.	Généralisation du VT pour les AOTU hors Île-de-France dont la population est supérieure à 300 000 habitants
Décret n° 74-933 du 7 novembre 1974 étendant aux communes et établissements publics de plus de 100 000 habitants les dispositions de la loi n° 73-640 du 11 juillet 1973 autorisant certaines communes et établissements publics à instituer un versement destiné aux transports en commun.	Abaissement du seuil à 100 000 habitants
Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI).	Abaissement à 30 000 habitants
Loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 de finances pour 1993.	Abaissement à 20 000 habitants
Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (Loi SRU).	Abaissement à 10 000 habitants

(2) L'évolution des taux plafonds

Les assemblées délibérantes des AOTU fixent librement le taux de VT en vigueur au sein de leur PTU, dans la limite des **taux plafonds** fixés par la loi, eux-mêmes **déterminés en fonction de quatre éléments** :

- la localisation du PTU (Île-de-France ou hors Île-de-France) ;
- la taille de l'agglomération ;
- l'existence ou non d'un transport en commun sur site propre (TCSP)¹, qu'il soit en service ou en projet ;
- la forme juridique de l'AOTU (les EPCI disposent d'un bonus en la matière depuis 1999 ainsi que les communes classées en communes touristiques depuis 2010).

Pour la région Île-de-France, depuis le 1^{er} juillet 2005², les taux plafonds effectivement applicables sont fixés par délibération du Conseil du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).

Le tableau suivant récapitule les différents taux plafonds du VT prévus par le législateur, en Île-de-France et hors Île-de-France.

¹ Un transport en commun est qualifié de TCSP lorsqu'il emprunte une voie ou un espace qui lui est dédié. Il peut en être ainsi, par exemple, des bus ou des tramways.

² Décret n° 2005-664 du 10 juin 2005 portant statut du Syndicat des transports d'Île-de-France et modifiant certaines dispositions relatives à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France.

Taux plafond du VT en vigueur en 2009

Île-de-France	Paris, Hauts-de-Seine	2,60 %
	Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne	1,70 %
	Essonne, Seine-et-Marne, Yvelines, Val-d'Oise	1,40 %
Hors Île-de-France	Agglomérations entre 10 000 et 100 000 habitants	0,55 %
	Agglomérations de plus de 100 000 habitants	1,00 %
	Agglomérations de plus de 100 000 habitants qui ont décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé	1,75 %
	Bonus pour les communautés urbaines, communautés d'agglomérations et de communes, syndicats mixtes auxquels elles ont adhéré	+ 0,05 %
	Bonus pour les territoires comprenant une ou plusieurs communes classées touristiques	+ 0,2 %

Source : GART

L'évolution dans le temps des taux plafonds a connu des fluctuations différentes, selon que les AOTU se situaient en Île-de-France ou hors Île-de-France.

Pour les **AOTU d'Île-de-France**, la loi de finances pour 1993¹ a supprimé la référence au plafond de la sécurité sociale et la masse salariale totale est devenue la seule assiette du VT.

En conséquence, contrairement aux autres régions, les taux plafonds de la région Île-de-France (où les salaires sont plus élevés que la moyenne nationale) ont dès lors été réduits afin de compenser le déplafonnement du VT.

Par ailleurs, chaque département de la région Île-de-France a connu une **évolution différente de ses taux plafonds**.

Par exemple, Paris et le département des Hauts-de-Seine ont connu une augmentation forte et régulière du taux de VT entre 1971 et 2004.

En revanche, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne ont retrouvé en 2004 leur taux de VT d'origine (1,7 %).

Enfin, les taux de VT des quatre autres départements – Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Val-d'Oise – ont connu une évolution lente sur la même période (passage de 1 % en 1971 à 1,4 % en 2004, avec une chute entre 1993 et 1995 à 0,8 %).

Le tableau suivant récapitule l'évolution des taux de versement transport en Île-de-France.

¹ *Loi n°92-1376 du 30 décembre 1992 de finances pour 1993.*

Évolution des taux de versement transport en Île-de-France de 1971 à nos jours

Départements	1971-1974	1975-1977	1978-1989	1989-1990	1991-1993	1993-1995	1996-2002	2003	Depuis 2004
75, 92	1,7 %	1,9 %	2,0 %	2,2 %	2,4 %	2,2 %	2,5 %	2,5 %	2,6 %
93, 94	1,7 %	1,9 %	2,0 %	1,8 %	1,8 %	1,4 %	1,6 %	1,6 %	1,7 %
77, 78, 91, 95		1,0 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %	0,8 %	1,0 %	1,3 %	1,4 %

Source : GART

En revanche, pour les **AOTU hors Île-de-France**, la fluctuation des taux plafonds a été moins prononcée.

Les taux ont été majorés pour les agglomérations ayant un projet en TCSP en 1982 (+ 0,25 %), les petites AOTU en 1992 (+ 0,05 %), pour les intercommunalités en 1999 puis pour les territoires comportant une ou plusieurs communes classées communes touristiques (+ 0,2 %) en 2010.

Évolution des taux de versement transport hors Île-de-France de 1973 à nos jours

Seuil de population	1973	1974	1982	1988	1992	2000
TCSP	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %
Grandes AO	+ 300 000 habitants 1,0 %	+ 100 000 habitants 1,0 %	+ 100 000 habitants 1,0 %	+ 100 000 habitants 1,0 %	+ 100 000 habitants 1,0 %	+ 100 000 habitants 1,0 %
Petites AO			De 30 000 à 100 000 habitants 0,5 %	De 30 000 à 100 000 habitants 0,5 %	De 20 000 à 100 000 habitants 0,55 %	De 10 000 à 100 000 habitants 0,55 %
1999 : majoration de 0.05 % pour les CU, CA, CC et les syndicats mixtes auxquels elles ont adhéré						+ 0,05 %

Source : GART

Il existe également deux VT additionnels. Le premier, présenté précédemment, peut être instauré par les AOTU réunies au sein d'un syndicat mixte SRU. Le second a été instauré par la loi Grenelle 2 et s'applique aux communes touristiques (*cf. infra*).

(3) Le développement des structures intercommunales

Le **développement des structures intercommunales** est le troisième facteur expliquant le dynamisme du VT depuis sa création.

La loi Chevènement de 1999¹ a conduit à l'augmentation du nombre d'AOTU pouvant bénéficier du VT, en créant les communautés d'agglomération et en renforçant les communautés urbaines, pour lesquelles l'organisation et la gestion des transports publics est obligatoire. Ces structures intercommunales peuvent majorer leur taux de VT de 0,05 %.

¹ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Plus récemment¹, les territoires comprenant une ou plusieurs communes classées communes touristiques ont été autorisés à majorer leur taux de VT de 0,2 % (*cf. supra*).

Par ailleurs, le développement de l'intercommunalité a permis l'**extension des PTU**, permettant ainsi une **assiette plus large du VT** et augmentant ainsi le produit du versement pour les AOTU bénéficiaires.

B. LES DIFFICULTÉS ACTUELLES DE FINANCEMENT DES TRANSPORTS PUBLICS LOCAUX

Malgré une dynamique indéniable de son produit, force est de constater que **le VT ne suffit plus à financer l'investissement et l'exploitation des réseaux de transports collectifs urbains**. Selon un article de l'Assemblée des communautés de France (AdCF)² : « *Entre 2001 et 2008, la contribution du budget principal des collectivités territoriales a augmenté plus vite (+ 36 %) que l'augmentation des recettes du versement transport (+ 30 %).* »

Or, le budget consacré par les AOTU à la réalisation et à la gestion des transports urbains représente 25 % de leur budget total, et en constitue le deuxième poste de dépenses. L'importance des dépenses liées au transport urbain et le ralentissement de la ressource du VT nécessitent de rechercher de nouvelles ressources budgétaires pour financer les projets prévus par les deux lois du Grenelle de l'environnement ainsi que l'accessibilité des transports publics locaux. Par ailleurs, *a contrario* des AOTU qui bénéficient d'une ressource fiscale affectée, les autorités organisatrices de transports interurbains ne disposent pas d'équivalent de versement transport, bien qu'elles soient également soumises aux mêmes contraintes liées au Grenelle de l'environnement et à l'accessibilité de leurs transports.

Pour les régions s'ajoute enfin la problématique de la compensation du transfert de la compétence « TER » par l'État en 2002.

1. Les limites des leviers traditionnels de croissance du versement transport

Les **leviers de croissance traditionnels du VT** que sont l'évolution des taux plafonds et l'extension des PTU apparaissent **aujourd'hui « en crise »**.

Selon l'étude précitée de l'AdCF, **73 % des AOTU appliquaient le VT au taux plafond en 2008**, ne leur permettant plus de disposer actuellement de marges d'action en la matière. **Seules trente-huit**

¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dit Grenelle 2.

² « Transports collectifs : l'impossible équation financière », revue *Intercommunalités*, AdCF, n° 145, mai 2010.

agglomérations moyennes, dont la population est comprise entre 100 000 et 200 000 habitants, disposent encore d'une **possibilité d'augmenter leur taux de VT jusqu'au taux plafond**, à travers la réalisation d'un projet de TCSP, qui leur permettrait d'augmenter leur taux de VT de 1 % à 1,8 %.

Par ailleurs, l'extension des PTU ne permettrait plus d'enregistrer les gains financiers espérés en termes de VT. En effet, l'**agrandissement d'un PTU** conduit à une **dé-densification de l'habitat et du tissu économique**, qui nécessite l'allongement des réseaux de transports urbains sur les franges périurbaines des PTU, ce qui s'avère **coûteux pour les AOTU**.

2. Les textes issus du Grenelle de l'environnement : une ambition au financement incertain

Les deux lois du Grenelle de l'environnement imposent la réalisation d'un certain nombre de projets liés aux transports publics urbains locaux. L'étude d'impact de la loi Grenelle 1¹ estime le coût **des projets de transports** à au moins **97 milliards d'euros**, dont 36 milliards pour la réalisation de 1 500 kilomètres de TCSP (la moitié hors Île-de-France, l'autre moitié en Île-de-France), pour la période 2009-2010. A cela s'ajoutent 2 milliards d'euros par an d'exploitation de ces nouvelles infrastructures, soit l'équivalent du produit du VT actuellement perçu par les AOTU hors Île-de-France.

Ainsi, le **volet « transport » du Grenelle de l'environnement paraît difficile à mettre en œuvre à prélèvements obligatoires constants**. C'est pourquoi les AOTU sont confrontées à la recherche de ressources complémentaires destinées à faire face à leurs nouvelles obligations. Elles ne peuvent provenir de l'État dont la pérennité des subventions est devenue pour le moins incertaine. En effet, l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui apporte la part de l'État dans le financement des opérations d'infrastructures de transports collectifs urbains, est elle-même devant une impasse budgétaire importée à l'heure actuelle.

¹ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)

L'AFITF est un établissement public administratif national, créé par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004 relatif à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France¹. Elle est chargée de coordonner le financement de grands projets d'infrastructures de transport (ferroviaires, fluviales, maritimes et portuaires, transports collectifs urbains et investissements routiers) et d'apporter la part de l'État dans le financement de ces opérations.

Jusqu'en 2008, la principale ressource de l'AFITF reposait sur les dividendes des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes. Après la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes en 2006, l'agence a reçu une dotation de 4 milliards d'euros en substitution des dividendes qui lui étaient initialement affectés.

La consommation de cette dotation ayant été épuisée fin 2008, les ressources sont désormais composées, depuis 2008, par le produit des redevances domaniales des sociétés concessionnaires d'autoroutes (175 millions d'euros en 2008), de la taxe d'aménagement du territoire (540 millions d'euros en 2008) et des amendes forfaitaires des radars automatiques (hors la part revenant aux collectivités territoriales et au compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ») (200 millions d'euros en 2008), soit une recette totale d'environ 1 milliard d'euros, hors dotation de l'État, à laquelle devrait s'ajouter en 2013, le produit de la taxe poids lourds.

Un rapport de 2009 de la Cour des comptes, intitulé sans ambages, « *L'AFITF : une agence de financement aux ambitions limitées, privée de ses moyens, désormais inutile* » a pointé l'**incertitude pesant sur les ressources de l'AFITF** : « *les ressources pérennes de l'AFITF ne lui permettent plus d'assurer la poursuite des actions déjà engagées, ni de lancer de nouvelles opérations prévues, en particulier, dans le cadre du Grenelle de l'environnement, qui réclameraient un financement d'un montant annuel minimum de l'ordre de 2 à 2,5 milliards d'euros.* » Par ailleurs, à travers la signature de conventions de financement, qui est la principale technique d'intervention de l'agence, la Cour a critiqué le circuit financier surprenant de celle-ci : « *environ 65 % des ressources de l'agence proviennent d'une subvention inscrite au budget général de l'État et y retournent sous forme de versements de fonds de concours.* »

La deuxième critique de la Cour des comptes porte sur la **sélection des investissements soumis à l'AFITF**. « *Dans la quasi-totalité des cas, elle accepte les projets de conventions qui lui sont soumis, sans se prononcer sur l'opportunité économique de chaque opération. [...] L'agence n'a pas cherché à pallier par ses débats le manque persistant d'évaluation sérieuse, publique et contradictoire des projets d'investissements avant leur lancement.* »

3. L'accessibilité des transports publics locaux : un coût élevé pour les AOT

La **loi du 11 février 2005 dite loi Handicap²** marque une étape importante dans la politique de solidarité nationale, en donnant aux personnes

¹ La décision de création de l'AFITF avait été prise lors du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) le 18 décembre 2003.

² Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

handicapées¹ et aux personnes à mobilité réduite (PMR)² une égalité « réelle » pour l'accès aux services publics. La traduction de cet engagement en matière de transports publics génère un coût élevé pour les collectivités territoriales dans un cadre budgétaire très contraint.

a) Des dispositions législatives ambitieuses...

Plusieurs dispositions de la loi Handicap traduisent l'objectif d'égalité réelle pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite en matière de transports publics.

Ainsi, l'article 45 pose le **principe de la continuité de l'accessibilité de la chaîne du déplacement**, créant ainsi une obligation d'accessibilité complète des services de transport collectif. Ces derniers doivent être accessibles aux personnes handicapées et aux PMR dans un **délaï de dix ans à compter de la publication de la loi, soit au plus tard le 12 février 2015**. Ce délai s'applique aussi bien aux nouvelles lignes de transports publics qu'aux réseaux déjà existants, et à l'ensemble des transports publics³. Par conséquent, l'ensemble des AOT, au sens de la LOTI (à savoir les AOTU, le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), les autorités responsables de l'organisation des transports départementaux et régionaux et l'État), sont soumises au respect de ces dispositions⁴.

La **chaîne du déplacement** comprend le **cadre bâti, la voirie, les aménagements des espaces publics, les systèmes de transport et leur intermodalité**. Les gares, les quais et les matériels roulants font partie intégrante de la chaîne des déplacements. Par conséquent, le respect de l'**obligation d'accessibilité comprend non seulement les moyens de transport public proprement dit** (matériels roulants), mais également les **gares situées sur le domaine public du chemin de fer et les emplacements d'arrêt de véhicule de transport collectif sur la voirie**. Bien qu'il n'existe pas de dispositions particulières dans la loi, la chaîne de déplacement doit être

¹ *La situation de handicap est définie à l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles comme « toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant ».*

² *Les PMR sont définies par la directive 2001/85/CE du Parlement et du Conseil européen du 20 novembre 2001, comme étant « toutes les personnes ayant des difficultés pour utiliser les transports publics, telles que, par exemple, personnes souffrant de handicaps sensoriels et intellectuels, personnes en fauteuil roulant, personnes handicapées des membres, personnes de petite taille, personnes âgées, femmes enceintes, personnes transportant des bagages lourds et personnes avec enfants (y compris enfants en poussette) ».*

³ *Au sens de l'article 7-II de la LOTI. En revanche, les services occasionnels de transport public routier de personnes ne sont pas visés (activités à caractère touristique, commercial ou périscolaire).*

⁴ L'article 45 soumet également :

- les communes ou les EPCI à l'élaboration d'un plan de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics ;
- les communes, les EPCI et les syndicats mixtes compétents en matière d'organisation des transports publics urbains pour le volet « accessibilité » des PDU.

entendue comme comprenant également la billettique et les équipements ainsi que l'information. L'accès à l'information sous toutes ses formes doit être envisagé pour tous les types de handicap et porter sur :

- la préparation au voyage (centrale de mobilité, site Internet, standard téléphonique, fiches horaires, etc.) ;
- l'information à l'arrêt ou en gare routière ;
- l'information pendant le voyage (information embarquée...) ;
- les réclamations.

En particulier, la signalétique doit être continue et cohérente durant toute la chaîne du déplacement.

La loi prévoit toutefois deux exceptions à l'obligation posée à l'article 45 : le cas des réseaux souterrains de transports ferroviaires et de transports guidés, d'une part, et, pour les autres réseaux de transports, est posé le principe de l'**impossibilité technique avérée**, d'autre part. Si ce dernier principe est invoqué, l'AOT responsable doit mettre à disposition des personnes handicapées et à mobilité réduite des moyens de transport adaptés. Ils sont organisés et financés par l'AOT compétente dans un délai de trois ans, mais le coût de ce transport de substitution pour les usagers ne doit pas être supérieur au coût du transport public existant.

Le schéma directeur d'accessibilité des services de transport

Pour parvenir à l'objectif posé à l'article 45, la loi Handicap prévoit l'élaboration, au plus tard en 2008, de deux documents de planification ou de programmation :

- le **schéma directeur d'accessibilité des services de transport**, qui concerne l'ensemble des AOT (urbaines et interurbaines) ;
- le **plan de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics** (qui s'adresse uniquement aux communes et EPCI).

Le schéma directeur est un document de programmation dont l'objet est d'**assurer le respect de l'obligation d'accessibilité des services et des réseaux de transports collectifs** au terme du délai de dix ans imparti par le législateur (fixé au 12 février 2015), par une mise en œuvre progressive de mesures appropriées.

Pour atteindre cet objectif, le schéma directeur d'accessibilité :

- définit les modalités de la mise en accessibilité des différents types de transport (aménagement et équipement des installations d'accès aux véhicules, dispositions concernant les matériels roulants, les mesures d'exploitation et d'organisation des services, les correspondances et les échanges entre les différentes lignes de transport public) ;
- établit les éventuels cas de dérogation et définit les services de substitution qui seront mis en place dans le délai de trois ans à compter de l'approbation du schéma par l'autorité organisatrice responsable et les principes d'organisation les concernant. Il précise les dispositions prises pour assurer l'intermodalité avec les réseaux de transport public des autres autorités organisatrices ;

- établit la programmation des investissements à réaliser et des mesures d'organisation à mettre en œuvre dans le délai de dix ans édicté par la loi pour la mise en accessibilité des services de transports collectifs. Il définit les objectifs en matière de fonctionnement des dispositifs de mise en accessibilité des services de transport et les conditions de maintenance qui en découlent ;

- prévoit les conditions de sa mise à jour dans les cas où des évolutions technologiques permettraient d'apporter des solutions aux impossibilités techniques avérées identifiées initialement.

b) ...malheureusement largement inapplicables

Les AOT se heurtent au respect de l'application des dispositions de la loi Handicap, compte tenu des délais impartis, de l'importance des travaux à réaliser, et de la jurisprudence administrative, qui ne prend pas en compte les spécificités de certains transports publics locaux et des politiques auparavant mises en œuvre par les collectivités, notamment les départements en matière de transport à la demande.

(1) La non-prise en compte des spécificités des transports locaux

M. Jacques Domergue¹ a ainsi constaté que « *les dispositions de la loi se fondent essentiellement sur la situation des transports urbains en général – et particulièrement sur le cas des transports franciliens – pour lesquels la mise en accessibilité des services avait commencé depuis plusieurs années* ».

Par ailleurs, bien que le métro francilien fasse l'objet d'une dérogation implicite, ni les transports départementaux (notamment scolaires), ni les transports régionaux n'ont bénéficié de dispositions dérogatoires, malgré leurs nombreuses spécificités et l'existence de transports à la demande assumés par les départements, qui bénéficiaient principalement aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, et dont le bilan est largement positif.

Les transports à la demande (TAD) départementaux

Le département est compétent pour les services de TAD en milieu non urbain, conformément aux dispositions de l'article 29 de la LOTI.

L'exécution du TAD est assurée soit en régie soit par un tiers. Le département peut confier ses prérogatives en la matière à d'autres AOT, qualifiées alors d'autorités organisatrices secondaires (ou AO2), par le biais d'une convention qui doit définir le rôle respectif des cocontractants, notamment en matière de définition des services, des tarifs, des interventions financières et de leurs modalités d'exécution.

Les TAD peuvent être gérés par un syndicat mixte afin que les services de transports soient organisés sur un territoire plus vaste et plus pertinent.

¹ Mission confiée par le Premier ministre à M. Jacques Domergue, député de l'Hérault, concernant [entre autres] la mise en œuvre des dispositions de la loi du 11 février 2005 (...), relatives à la mise en accessibilité des services de transport, janvier 2008.

(2) La contrainte budgétaire de l'accessibilité

Si l'objectif principal de la loi Handicap n'a évidemment pas à être remis en question, force est de constater que celle-ci ne prévoit **aucune ressource pour financer les restructurations induites par les obligations législatives**. Or, les difficultés de financement des transports publics que connaissent actuellement les AOT ne leur permettent pas de faire face aux objectifs dans les délais impartis.

Une décision récente du juge administratif donne un avant-goût des difficultés qui pourraient se poser aux AOT dans les prochaines années, notamment après 2015. La **Cour administrative d'appel de Lyon**, le 1^{er} juillet 2010, a **annulé le schéma directeur des transports publics d'une communauté d'agglomération**, qui prévoyait que seuls 40 % des arrêts existant sur les lignes régulières seraient aménagés « *afin de tenir compte des contraintes techniques et budgétaires de la collectivité* ». Cependant, le schéma précisait que les aménagements restants seraient poursuivis au-delà de la période considérée par le schéma et, dans cette attente, des moyens de transport de substitution adaptés aux besoins des personnes handicapées seraient organisés et financés par l'autorité compétente.

Le juge administratif a estimé que la collectivité publique ne pouvait limiter son effort « *au seul motif que l'opération aurait un coût global trop élevé mais sans faire état, pour ces différents points d'arrêt de difficultés techniques qui rendraient le coût de leur aménagement manifestement disproportionné par rapport au coût constaté habituellement en la matière* ». Ainsi, il considère **que tous les arrêts des lignes régulières de transport doivent être aménagés en vue d'assurer leur accessibilité aux personnes handicapées**, sauf lorsque des difficultés techniques avérées rendraient le coût de cet aménagement disproportionné, **la seule contrainte financière étant jugée insuffisante**.

Comme le note M. Yves Jégouzo¹, « *l'interprétation donnée par le juge peut être discutée dans la mesure où l'obligation instaurée dans la loi du 11 février 2005 porte sur l'accessibilité des personnes handicapées aux "services de transport" et où celle-ci pourrait être assurée autrement que par l'aménagement des arrêts des lignes régulières* ».

Cet exemple illustre la **contradiction entre**, d'une part, le **plafonnement imposé par l'État appliqué aux dépenses des collectivités territoriales et à la pression fiscale locale** et, d'autre part, les **normes qui s'imposent aux collectivités territoriales**. Il semble de plus en plus probable qu'une situation de blocage apparaisse « *que le juge seul ne peut résoudre et qu'il appartient plutôt au législateur de prévenir en mesurant mieux l'impact de ses lois* ».

A cela s'ajoute l'**absence, pour les départements et les régions, d'une ressource spécialement dédiée au financement de la gestion et de**

¹ AJDA du 25 octobre 2010, « *Les collectivités territoriales face au handicap* », p. 1961.

l'organisation des transports, telle que le VT. Dans un contexte financier contraint pour ces deux niveaux de collectivités territoriales, lié à un déficit de compensations financières, de la part de l'État, du versement des trois prestations sociales universelles¹ pour les départements, et la perte d'autonomie fiscale liée à la suppression de la taxe professionnelle pour les régions, le manque de ressources pourrait conduire à une **situation de blocage pour ces collectivités**.

4. Un transfert de compétences mal compensé : le coût de la compétence « TER » pour les régions

Le **budget des régions consacré** à la compétence « Trains express régionaux » représentait, en 2007, **2,7 milliards d'euros** : 2,072 milliards d'euros en dépenses de fonctionnement, 0,630 milliard d'euros en dépenses d'investissement. **En moyenne, la gestion des TER représente 19 % des dépenses de fonctionnement des régions.**

Or, l'État a compensé à hauteur des charges enregistrées en 2000, année où l'offre régionale n'était pas en expansion. Par ailleurs, les comptes de la SNCF n'étaient pas aussi précis qu'aujourd'hui. Depuis dix ans, de nouvelles charges ont été identifiées et ne font pas l'objet d'une compensation. Il en est ainsi, à titre d'exemple, des nouvelles institutions ferroviaires (Autorité de régulation des activités ferroviaires – ARAF) et des nouvelles organisations (Gares et Connexions) qui génèrent des coûts supplémentaires pour les régions sans qu'elles bénéficient pour autant d'une compensation de la part de l'État.

Un courrier de l'ARF au Premier ministre, en date du 29 septembre 2010, liste les nouvelles dépenses auxquelles doivent faire face les régions depuis quelques mois, telles que les surcoûts salariaux que générerait la réforme du régime de retraites des agents de la SNCF (estimée, selon l'ARF, en 2011, entre 3,73 et 5,04 milliards d'euros pour l'ensemble des régions métropolitaines) ou l'augmentation des péages payés par la SNCF à Réseau ferré de France pour l'utilisation du réseau.

5. Des réponses apportées encore timides

Le Grenelle 2 de l'environnement a tenté de répondre aux difficultés de financement des transports publics locaux en prévoyant un certain nombre de dispositifs fiscaux en faveur des AOTU.

D'une part, un **VT additionnel** a été mis en place dans les **communes touristiques de moins de 10 000 habitants ou appartenant à un groupement classé « touristique »**, avec une modulation en fonction des

¹ Allocation personnalisée d'autonomie (APA), Prestation de compensation du handicap (PCH), Revenu de solidarité active (RSA).

variations saisonnières. Les communes de plus de 10 000 habitants ayant déjà instauré un VT peuvent en majorer le taux de 0,2 % (qui était jusqu'à présent déterminé par la seule population permanente).

La majoration de VT accordée aux communes touristiques

L'article 55 de la loi précitée **Grenelle 2** a instauré un VT additionnel égal à 0,2 % pour les communes touristiques, au sens de l'article L. 133-11 du code du tourisme. Le VT additionnel est applicable :

- aux communes touristiques de moins de 10 000 habitants, ou appartenant à un groupement de communes classées ;
- aux communes de plus de 10 000 habitants ayant déjà institué un VT. Jusqu'à présent, la population de ces communes était uniquement déterminée par la seule population permanente.

La création de cette majoration de VT pour les communes touristiques devrait apporter de multiples avantages aux AOT bénéficiaires :

- elle permet aux AOT de toute taille d'augmenter le taux de VT sur cette base ;
- elle laisse la possibilité à des communes de moins de 10 000 habitants de prélever le VT ;
- elle devrait permettre aux communes qui le souhaitent de financer plus facilement des dessertes pendant les périodes de forte fréquentation touristique d'autant que les principales entreprises de ces zones touristiques sont très utilisatrices des transports publics (navettes saisonnières, acheminement des touristes...).

D'autre part, les AOT disposent également de la **faculté d'instituer une taxe sur les plus-values de cessions résultant de la mise en place d'un TCSP**.

La taxe sur les plus-values de cessions résultant de la mise en place d'un TCSP

La réalisation d'une **infrastructure de transport collectif** s'accompagne souvent d'une **hausse conséquente du prix du foncier** situé à sa proximité. C'est pourquoi, compte tenu du coût de la réalisation des obligations du Grenelle 1 de l'environnement en matière de TCSP, l'article 64 de la loi Grenelle 2 a instauré une **taxe sur les plus-values immobilières effectives** (et non latentes) liées à la réalisation d'une infrastructure de transports collectifs¹, à l'initiative de notre collègue, M. Bruno Sido, rapporteur au nom de la commission de l'Économie du Sénat sur le projet de loi du Grenelle 2.

Le **fait générateur** de la taxe est la réalisation d'un **transport en commun en site propre** (métro, tramway, bus à haute qualité de service, funiculaire) ou d'une **gare ferroviaire**². Dans le premier cas, la taxe est levée par les AOTU ; dans le second cas, par l'**État** ou les **régions**, en tant qu'autorités organisatrices des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs.

¹ Codifiée à l'article 1531 du code général des impôts (CGI).

² Il convient de préciser que cette nouvelle imposition ne s'applique pas à la région Île-de-France.

La taxe concerne à la fois les cessions à titre onéreux des terrains nus et des immeubles bâtis, et les cessions de participations dans des personnes morales à prépondérance immobilière.

L'État ou l'AOT définit le périmètre géographique dans lequel la taxe est exigible. Cette zone ne pourra s'éloigner de plus de 800 mètres d'une station de transports collectifs urbains ou de 1 500 mètres d'une entrée de gare ferroviaire.

L'**assiette de la taxe** est assise sur un montant égal à **80 %** de la différence entre, d'une part, le prix de vente stipulé dans l'acte de cession et, d'autre part, le prix d'achat stipulé dans l'acte d'acquisition augmenté des coûts, supportés par le vendeur, des travaux de construction autorisés, ainsi que des travaux ayant pour objet l'amélioration de la performance thermique de l'immeuble. Le prix d'acquisition, ainsi que le montant des travaux de construction autorisés ou ayant eu pour objet l'amélioration de la performance thermique de l'immeuble, sont actualisés en fonction du dernier indice du coût de la construction publié par l'INSEE.

En revanche, **aucune disposition n'est prévue pour le financement des transports interurbains**, pourtant soumis aux mêmes contraintes budgétaires.

6. Une solution de financement limitée : le versement transport additionnel

La création d'un syndicat mixte loi SRU permet aujourd'hui d'élargir à l'ensemble du territoire départemental à dominante urbaine le versement transport. En effet, la loi SRU, précitée, en date du 13 décembre 2000, a spécifiquement prévu, pour les syndicat mixtes transport, une ressource nouvelle : **le versement transport additionnel (VTA)**.

Le versement transport additionnel prévu à l'article L. 5722-7 du code général des collectivités territoriales

« Le syndicat mixte mentionné à l'article 30-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs peut prélever un versement destiné au financement des transports en commun dans un espace à dominante urbaine d'au moins 50 000 habitants incluant une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants, dès lors que ce syndicat associe au moins la principale autorité compétente pour l'organisation des transports urbains. Les conditions d'assujettissement, de recouvrement et de remboursement de ce versement sont identiques à celles prévues par les articles L. 2333-64 à L. 2333-75.

Le taux de ce versement ne peut excéder 0,5 %¹. A l'intérieur d'un périmètre de transport urbain, ce taux est, le cas échéant, réduit de sorte que le total de ce taux et du taux maximum susceptible d'être institué par l'autorité compétente au titre de l'article L. 2333-67 n'excède pas le taux maximum qui serait autorisé au titre de ce même article dans un périmètre de transport urbain qui coïnciderait avec l'espace à dominante urbaine concerné par le prélèvement du syndicat. »

¹ Ce taux fait référence à l'assiette du taux du VT, autrement dit la masse salariale brute.

La loi prévoit toutefois **une limite** puisque le taux légal maximum du VT additionnel est de **0,5 %** de la masse salariale brute.

Cette solution de financement a, par exemple, été mise en œuvre avec succès dans le département de l'Oise où le SMTCO a décidé de se doter d'un VT additionnel au taux de 0,4 % perçu sur la totalité du territoire départemental des entreprises de plus de neuf salariés. Un taux qui est cependant abaissé à 0,2 % dans les agglomérations qui perçoivent déjà un versement transport¹, et une exonération de toutes les communes à dominante rurale². Comme le reconnaît le président du SMTCO, François Ferrieux, auditionné par votre rapporteur, *« grâce au VTA, le département dispose d'un budget annuel de 10 millions d'euros qui lui permet de financer des actions dans les trois objectifs qu'il s'est assigné : la coordination des réseaux, l'information des usagers et la recherche d'une tarification unifiée »*.

Cette solution de financement reste toutefois **limitée** puisqu'elle ne concerne que les syndicats mixtes de type SRU.

III. POUR DES TRANSPORTS PUBLICS LOCAUX AU SERVICE DE LA MOBILITÉ COURANTE DES USAGERS

En France, la problématique technique ou technologique des transports n'est pas facilitée par les aspects institutionnels. Pourtant, il s'agit d'un aspect clef pour l'avenir des transports dans nos territoires.

Notre pays enregistre malheureusement d'importants retards de développement dans ce domaine par exemple en comparaison du Japon, où les titres unifiés permettent d'acheter son billet de train et de faire ses courses à la gare³.

L'explosion des **nouvelles technologies de l'information et de la communication** (NTIC) **dans les transports** est donc une opportunité unique pour améliorer l'offre de transports collectifs dans nos territoires en les rendant *« intelligents⁴ »*.

Toutefois, ces développements nécessitent des investissements et, surtout, interrogent **sur la nécessité ou non de revoir l'organisation de la compétence transport entre les différentes autorités organisatrices au niveau des territoires**. En clair, quel est le schéma idéal de coopération entre les AOT dans le cadre de ces évolutions technologiques ?

¹ Ce taux réduit s'applique aux PTU déjà soumis à un VT urbain (0,6 %) afin que le total du VT + VTA ne dépasse pas un seuil de 0,8 %.

² Soit 117 communes de l'Oise selon le classement INSEE.

³ La mobilité est désormais un domaine qui permet en effet d'agrèger de très nombreux services marchands basés sur la fidélisation du voyageur et sa traçabilité.

⁴ Les systèmes de transports intelligents (STI) regroupent toutes les applications destinées à l'optimisation de l'utilisation des réseaux, la promotion des transports publics, la sécurité routière, la réduction des consommations d'énergie et de la pollution notamment.

A. LES CONDITIONS DE L'INTERMODALITÉ : INFORMATION MULTIMODALE ET BILLETTE INTÉGRÉE

Les AOT doivent aujourd'hui intégrer davantage les nouvelles technologies dans leur politique des transports afin d'assurer l'intermodalité et un meilleur service aux usagers.

L'intermodalité, domaine dans lequel la France a pris un certain retard, permet d'optimiser le fonctionnement des systèmes de transport, rend leur utilisation plus aisée et s'inscrit dans des objectifs de développement durable.

Dans cette perspective, **l'information multimodale** et la **billettique intermodale** en sont des composantes essentielles. En ce qu'elles favorisent la fluidité dans la chaîne de déplacement, elles constituent ce que l'on peut appeler, aujourd'hui, la « **mobilité courante** ».

Ce concept implique que **l'utilisateur du transport public puisse en permanence adapter son comportement**, soit qu'il ait changé d'avis sur son déplacement, soit qu'il ait à réagir à une perturbation. Celui-ci doit ainsi pouvoir être gestionnaire de sa propre mobilité.

1. L'information multimodale est une condition essentielle de mobilité courante

L'information multimodale est la première composante de l'intermodalité :

- en permettant de décrire l'offre de transports collectifs existante, de façon exhaustive et facilement accessible pour le public ;
- en incitant à une meilleure coordination des acteurs et des correspondances entre systèmes, et à une optimisation des moyens.

L'intermodalité est avant tout **organisationnelle** et suppose donc la mise en correspondance efficiente et cohérente des différents systèmes de transport (quai à quai, avec la mise en place d'une signalétique claire dans les pôles d'échange).

Cette **coordination** entre les divers réseaux urbains, interurbains, TER, est donc impossible sans la production d'une **information multimodale**.

Par définition, cette information multimodale ne peut être produite qu'à **plusieurs**. C'est pourquoi elle nécessite une bonne **coordination** entre les différentes autorités organisatrices de transport (AOT). Il n'est d'ailleurs plus à démontrer, aujourd'hui, que **l'absence d'information multimodale a un effet négatif sur l'utilisation des transports collectifs par les usagers**.

Il convient donc, sur le terrain, de **dépasser les frontières administratives des AOT** par la création de **plateformes uniques, les systèmes d'information multimodale (SIM)**, permettant la mise à disposition

des usagers de l'ensemble des informations sur les lignes et les horaires de tous les réseaux de transports publics existant sur un territoire donné.

L'article 1231-8 du code des transports¹ (ancien article 27-1 de la LOTI) prévoit la mise en place **obligatoire** d'un **système d'information multimodale** par les AOT dans les périmètres de transports urbains inclus **dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants**.

Toutefois, il convient de relever qu'**aucune sanction n'a été prévue par le législateur** au cas où les AOT ne prendraient aucune initiative ou interrompraient le service qu'elles ont créé.

Dans la majorité des cas, ce sont les **régions** qui ont été les coordonnateurs des initiatives de leur territoire (Pays-de-la-Loire, Alsace, Bretagne, Champagne-Ardenne, etc.) mais certains **départements** ont également pris des initiatives en la matière (Isère, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Oise, etc.).

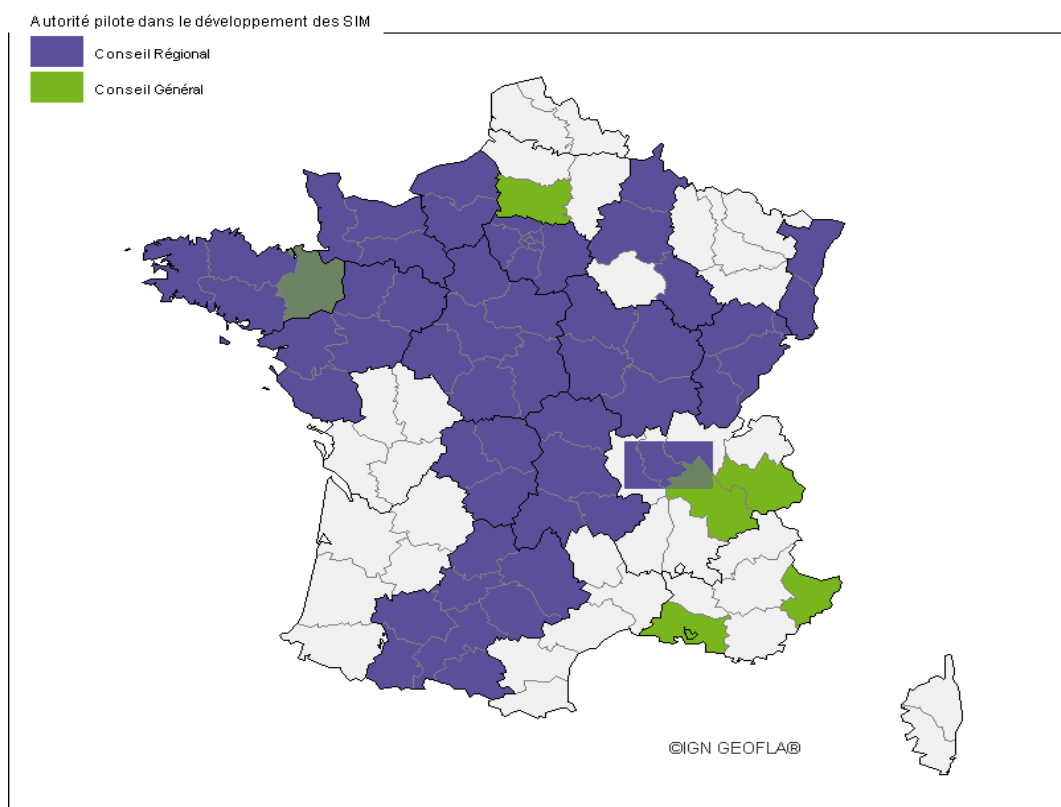
La carte suivante, transmise par l'Association française pour l'information multimodale et la billettique (AFIMB) montre les SIM en place en 2010 ou en phase d'élaboration dans les régions et les départements.

¹ « Dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 221-2 du code de l'environnement ou recoupant celles-ci, les autorités organisatrices du transport public de personnes élaborent des outils d'aide aux décisions publiques et privées ayant un impact sur les pratiques de mobilité à l'intérieur du périmètre de transports urbains et sur les déplacements à destination ou au départ de ceux-ci.

Elles établissent un compte relatif aux déplacements dont l'objet est de faire apparaître, pour les différentes pratiques de mobilité dans l'agglomération et dans son aire urbaine, les coûts pour l'utilisateur et ceux qui en résultent pour la collectivité.

Elles instaurent un service d'information, consacré à l'ensemble des modes de transports et à leur combinaison, à l'intention des usagers, en concertation avec l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les entreprises publiques ou privées de transports.

Elles mettent en place un service de conseil en mobilité à l'intention des employeurs et des gestionnaires d'activités générant des flux de déplacements importants. »



Cette carte permet, certes, de distinguer la place importante prise par les **régions** mais également le fait qu'il subsiste **des zones blanches**. Par ailleurs, le SIM régional, lorsqu'il existe, n'inclut pas nécessairement toutes les AOT.

On peut aussi sur un même territoire régional avoir plusieurs SIM, par exemple, un au niveau de l'agglomération principale et un autre au niveau de la région, ces deux SIM pouvant alors avoir une bonne complémentarité. Dans certains cas toutefois, le contenu des SIM peut être proche et une harmonisation du dispositif apparaît souhaitable.

Dans les territoires, la mise en place de ces systèmes donne lieu, le plus souvent, à la passation de **marchés publics**.

A cet égard, l'exemple du **département de l'Oise** est illustrant avec la mise en place, sous la forme d'un partenariat public-privé (PPP), à l'initiative du Syndicat mixte des transports collectifs de l'Oise (SMTCO), d'une véritable « **centrale** » de la mobilité : le « **SISMO** »¹.

¹ Le « *SISMO* » a remporté le trophée de l'innovation au salon européen du transport public le 8 juin 2010 et a reçu le prix de l'innovation lors du congrès mondial de l'Union internationale des transports publics (UITP) à Dubaï en avril 2011.

**Un système innovant d'information des usagers des transports publics dans
l'Oise : le « SISMO »**

Le projet « SISMO » pour « Système intégré de service à la mobilité », officiellement lancé en avril 2010, dans le département de l'Oise, est un système de services innovants et d'information des voyageurs unique en France.

SISMO est **une centrale unique d'information et de réservation couvrant l'ensemble des modes de déplacement qu'ils soient publics** (TER, bus, cars, transport à la demande) **ou privés** (covoiturage, taxi), **combinée à une billettique unifiée à l'échelle du département, et à un observatoire de la mobilité** qui doit permettre aux différents réseaux concernés d'ajuster leur offre de transport au plus près des besoins.

La réalisation de ce projet a été confiée à un groupement industriel Citiway/ERG (deux sociétés spécialisées en informations voyageurs et billettique) dans le cadre d'un **contrat de partenariat public/privé** de douze ans.

Le SISMO combine les fonctionnalités suivantes : billettique sur réseaux payants (carte à puce utilisable sur tous les réseaux de l'Oise) ; système de comptage sur réseaux gratuits ; système d'information voyageurs (Agence de mobilité, site Internet avec calcul d'itinéraire, équipements embarqués dans les véhicules, cent cinquante panneaux d'information aux arrêts) ; gestion des transports à la demande et de covoiturage (centrale de covoiturage accessible par Internet, par téléphone et par téléphone portable) ; centrale de réservation des taxis ; aide à l'exploitation par géo-localisation des véhicules ; calculs du coût réel des voyages ; suivi de l'état du réseau routier ; observatoire de la mobilité (statistiques de fréquentation et préconisation d'améliorations).

Pour l'utilisateur du transport public, une information coordonnée et un titre unique utilisable sur tous les réseaux de transport urbain, départemental et cars TER à l'échelle du département est accessible. Ce projet doit également intégrer la possibilité d'interopérabilité des titres de transport avec ceux de l'Île-de-France et les départements voisins de l'Oise.

Source : SMTCO

Dans ce département, **les AOT sont donc pleinement impliquées dans les SIM**. Elles bénéficient gratuitement du « SISMO » et ont, par convention avec le SMTCO, l'obligation d'assurer la mise à jour régulière du référentiel transport (base de données centrale dans laquelle sont collectées l'ensemble des données utiles au fonctionnement des systèmes) et d'informer la centrale d'information « voyageur » de toutes perturbations.

Le déploiement, l'exploitation et l'entretien du matériel d'information voyageur embarqué et au sol sont assurés par le **partenaire privé** dans le cadre du contrat de partenariat.

Les prestations offertes par le SMTCO sont encore appelées à progresser dans l'avenir, notamment avec une **information multimodale évoluée** (calcul d'itinéraires d'adresse à adresse en combinant les différents modes de transports, information en temps réel des perturbations, représentation cartographique du département, rubriques « lieux publics », « événements », « service entreprises et administrations », etc.).

Quel intérêt représente ce type de système intégré ?

- La mutualisation des coûts, l'harmonisation des systèmes à l'échelle d'un département et le développement d'une vision globale de la mobilité ;
- la simplification des déplacements pour l'utilisateur en lui donnant une information en temps réel (horaires des lignes, localisation des points d'arrêt, correspondances, tarifs, informations sur les perturbations) et, en le dotant d'une carte unique de transport utilisable sur tous les réseaux de transport (bus urbains, cars départementaux, trains et cars TER) à l'échelle du département de l'Oise ;
- l'augmentation du nombre des usagers des transports collectifs et la mise en accessibilité ;
- une meilleure lisibilité sur la fréquentation réelle de leurs réseaux par les AOT. La validation billettique leur donne une mesure réelle des fréquentations et leur permet d'ajuster leur offre ;
- le développement des technologies innovantes (utilisation du téléphone portable) qui permet d'accompagner les tendances actuelles de la jeunesse à s'emparer des outils modernes (code barre sur les points d'arrêt et alertes « sms ») ;

La question de l'utilisation des données collectées

L'Agence française pour l'information multimodale et la billettique (AFIMB) s'est rapidement préoccupée des questions de sécurité de transfert et de gestion des données. Elle a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) sur la réutilisation des données servant à l'information sur le transport en se référant aux obligations imposées par la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) dans les termes suivants :

« Les informations sur les transports collectées par les collectivités locales pour répondre aux obligations prévues dans la LOTI sont-elles réutilisables au sens de l'article 10 (relatif à la réutilisation des informations publiques) de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public » ?

La CADA a répondu que les données des systèmes d'information multimodale sont réutilisables au sens de la loi de 1978, c'est-à-dire à « d'autres fins » que la fin pour laquelle elles ont été produites. En particulier, elles sont réutilisables à des fins commerciales.

La loi de 1978 ne s'applique pas :

- aux échanges d'informations entre les autorités organisatrices et les délégataires dans le cadre de leur mission de service public ;
- à la réutilisation d'informations publiques « aux mêmes fins ».

Dans un premier temps, les démarches locales (agglomérations) se sont concentrées sur le concept de « **centrale de mobilité** » mis en place par les opérateurs, et par les sites d'information des principaux exploitants.

Ces dernières années, sous l'impulsion du GART et de la Plate-forme de recherche et d'expérimentation pour le développement de l'information multimodale¹ (PREDIM), il est apparu nécessaire de développer les SIM au niveau **régional** en constituant un portail d'accès à tous les transports de la

¹ La PREDIM constitue un dispositif national d'appui mutualisé au bénéfice des autorités de transport et des acteurs désireux d'améliorer, par un dispositif d'information adéquat, la complémentarité des différents modes de transport et de déplacement, tant individuels que collectifs.

région, en relation généralement avec l'offre SNCF. Le déploiement des SIM est, dans la plupart des cas, sous-traité à des opérateurs privés.

Aujourd'hui, **plusieurs facteurs limitent pourtant l'efficacité des SIM** :

- ceux qui existent ont été, pour la plupart, **mis en œuvre au niveau régional**. Or, le bassin de déplacement se situe surtout au niveau de l'agglomération, comme le prouve l'audience encore faible des SIM au niveau régional ;

- les SIM actuellement déployés produisent encore trop souvent **des informations théoriques**, le principal service offert étant le calcul d'itinéraire qui s'appuie justement sur les horaires théoriques. Or, les usagers souhaitent une information en **temps réel**¹ (passages, perturbations...) afin d'adapter et de recomposer leurs trajets. Sur ce point, on observe que les particuliers, dans le cadre des réseaux sociaux, échangent entre eux des informations sur les transports (perturbations, grèves, voire localisation des contrôleurs...) en s'improvisant ainsi, sous certaines conditions², gestionnaires de mobilité³ ;

- les SIM actuellement déployés restent principalement **centrés sur le transport public**. Or, les usagers veulent utiliser toute la palette des transports disponibles sur un territoire (covoiturage, vélo, ou encore rabattement en voiture particulière sur un parking relais) ;

- il existe encore, comme on l'a vu, de nombreuses **zones blanches sur le territoire** échappant totalement à ces SIM ;

- à la différence de nombreux pays voisins de la France, **il n'existe pas de SIM au niveau national**⁴. La perspective la plus réaliste à court et moyen termes est d'opérer une mise en réseau des différents SIM régionaux. Celle-ci peut d'ailleurs être effectuée sous la forme d'une initiative publique (partenariat public-privé) ou privée (convention avec un opérateur privé).

¹ Le temps réel, par opposition aux données théoriques, désigne : les perturbations prévues à l'avance (travaux) ; les perturbations importantes en cours d'exécution du service (la ligne ne fonctionne plus) ; les avances et retards (variations de quelques minutes).

² La prise en compte des informations en provenance ou à destination des réseaux sociaux doit se faire en cohérence avec la politique globale de déplacements de l'opérateur de transports.

³ Par exemple, l'information sur l'accessibilité d'itinéraires aux personnes handicapées ou les caractéristiques de pistes cyclables qui peuvent être apportées par des particuliers ou des associations.

⁴ Les perspectives de développement d'un portail SIM national permettant la connexion des SIM régionaux est en cours de réflexion et de discussion entre le GART et l'Agence française pour l'information multimodale et la billettique (AFIMB). L'État, via l'AFIMB, est disposé à le faire tout comme un certain nombre d'opérateurs privés qui encouragent le développement de tels systèmes.

2. La billettique unique favorise la mobilité courante et repose sur la conjonction des systèmes de transport

Assurer la **mobilité courante**, c'est permettre à l'utilisateur de pouvoir **emprunter une pluralité de modes de transport dans ses déplacements**. Dès lors, la liaison entre ces différents types de transports est fondamentale, du vélo en libre-service au train en passant par les taxis, les bus et le covoiturage.

Le défi est donc de développer des **outils fiables** pour abattre les frontières entre ces différents modes et fluidifier les déplacements. Dans ce cadre, la **billettique unique** constitue un instrument privilégié pour assurer cette conjonction des différents systèmes de transport, même si elle ne fait pas à elle seule l'intermodalité¹.

Votre rapporteur est très favorable au développement de la billettique intégrée, qui permet au voyageur d'effectuer un **parcours multimodal** (combinant trains/cars/bus) **avec un seul titre de transport**.

Pour l'heure, environ soixante-dix systèmes billettiques ont été mis en place en France au niveau des agglomérations et une quinzaine au niveau des régions : Nord-Pas-de-Calais (1997) ; Île-de-France (2001) ; Centre (2002) ; Aquitaine (2004) ; Rhône-Alpes (2005) ; Alsace et Bretagne (2006) ; PACA, Lorraine et Auvergne (2007) ; Midi-Pyrénées (2008) ; Languedoc-Roussillon (2009) ; Haute-Normandie (2010) ; Champagne-Ardenne, Bourgogne (en préparation).

L'exemple du SISMO dans l'Oise, dont il a déjà été fait référence, ayant compétence dans le domaine de la billettique et de l'information multimodale, montre l'intérêt de ce type de structure pour prendre en main de façon cohérente ces sujets sur un territoire donné.

Les dispositifs régionaux offrent, certes, des possibilités d'interopérabilité au niveau régional, mais **cette interopérabilité reste encore incomplète**. En outre, **il n'y a pas d'interopérabilité au-delà du niveau régional**, la carte transport d'une région ne pouvant être utilisée dans une autre région.

Du point de vue de l'utilisateur, il s'agit surtout d'une simplification dans ses déplacements quotidiens car les nouvelles technologies permettent le déploiement des titres de transport sur support **sans contact**² (de type carte à puce telle que la carte « Navigo » en Île-de-France) ou le téléchargement des titres de transport et le télépaiement sur Internet ou par téléphone mobile.

¹ Une intermodalité effective et performante peut exister avec des titres de transports papiers, offrant des tarifs combinés et intégrés.

² La technologie dite « NFC » (Near Field Communication) est une communication en champ proche sans-fil permettant l'échange d'informations entre des périphériques. La NFC est à la base conçue pour un usage dans les téléphones mobiles.

La billettique intégrée est également un moyen d'offrir des tarifs plus attractifs aux usagers.

Enfin, ces systèmes, destinés à faciliter les déplacements de nos concitoyens, sont de puissants **outils d'analyse de la mobilité sur un territoire par les remontées d'information qu'ils génèrent**. Les informations recueillies constituent ainsi un instrument d'aide à la décision à la disposition de l'autorité organisatrice qui peut ensuite faire évoluer ses réseaux ou sa politique d'offre de transport.

La notion « d'interopérabilité billettique »

L'AFIMB a mis en place, dès mars 2011, un comité billettique chargé de définir les scénarios d'interopérabilité et proposer des solutions pour répondre aux besoins.

Il existe, en effet, de nombreuses approches possibles de l'interopérabilité :

- **l'interopérabilité de support** : le client utilise le même support, les applications et les produits restant différents ;

- **l'interopérabilité applicative** : plusieurs réseaux utilisent la même application, mais gardent leurs produits indépendants ;

- **l'interopérabilité cinématique** : le contrôle d'accès et la facturation associée sont communs mais chaque réseau fixe le prix des segments qui le concernent, un mécanisme de routage des recettes étant prévu ;

- **l'interopérabilité tarifaire** : un prix commun est convenu et des mécanismes de répartition des recettes sont instaurés.

Les travaux menés par le groupe de travail mettent en évidence que les besoins des voyageurs occasionnels sont mal satisfaits et qu'il convient de traiter aussi le cas des voyageurs multi-réseaux interrégionaux et transfrontaliers (par exemple entre le Nord-Pas-de-Calais et la Belgique).

Pour répondre à ces besoins, le groupe de travail a mis en évidence l'intérêt d'avoir une « application commune » qui pourrait être mise en place sur tout support sans contact et être utilisée pour acheter certains titres de transport des réseaux acceptant cette « application commune ».

Source : Comité billettique de l'AFIMB

Le 21 mai 2010, pour la première fois en Europe, a été lancé commercialement à Nice un bouquet de services sur **téléphones mobiles NFC** (« *Near Field Communication* ») permettant l'accès à des services dont font partie les transports en commun.

Ce déploiement a pu naître grâce à la mobilisation des acteurs privés, les opérateurs de téléphonie mobile (Orange)¹, les industriels (Veolia), les acteurs du transport en commun, certaines banques, mais aussi de l'État et des

¹ Les applications de téléphonie mobile offrent des perspectives sérieuses de développement si l'on considère le taux actuel d'équipement des Français (en moyenne un téléphone par personne), la proportion des Smartphones sur le total des ventes en 2010 (plus de la moitié) ainsi que la baisse des tarifs de l'Internet mobile.

collectivités territoriales. Ce déploiement est aujourd'hui souhaitable à une plus grande échelle, mais son succès repose sur une **homogénéisation des référentiels** contractuels au plan **national**.

A cet égard, le GART, en collaboration avec le Forum des services mobiles sans contact¹, l'AFIMB et les opérateurs de transport, se disent prêts aujourd'hui à élaborer un cadre référentiel homogène pour les contrats à mettre en place entre les AOT et les opérateurs de téléphonie. Le ministère de l'Industrie se préoccupe également de ce sujet puisqu'il a lancé un appel à projet pour labelliser des « territoires leaders du mobile sans contact² ».

La coordination des systèmes de transport ne signifie aucunement l'uniformité sur le terrain. Là encore, le cas du département de l'Oise est illustrant. Le choix a été fait de développer, pour l'utilisateur, une carte à puce multimodale que celui-ci peut charger à la demande. Or, les gammes tarifaires restent fixées par les AOT, celles-ci n'étant pas obligées de réaliser une convergence tarifaire³.

A cet égard, **votre rapporteur insiste sur la difficulté de parvenir à une harmonisation des tarifications**, qui n'est d'ailleurs pas à l'ordre du jour, cette question restant une prérogative des AOT ne pouvant être traitée que par la coopération institutionnelle. Les difficultés sont, pour une large part, techniques car l'intégration tarifaire nécessite une organisation complexe (chambre de répartition des recettes) et coûteuse qui reste difficile à mettre en œuvre en France⁴.

B. UNE COORDINATION NÉCESSAIRE AU NIVEAU TECHNOLOGIQUE ET INSTITUTIONNEL POUR ASSURER LA MOBILITÉ COURANTE

Les questions de billetterie et d'information multimodale sont certes au cœur de **l'intermodalité**.

Or, celle-ci nécessite une **coordination**, et si, sur le plan **technique**, cette coordination apparaît évidente, c'est surtout au niveau des **acteurs institutionnels** concernés, au premier rang desquels les AOT, qu'elle est aujourd'hui nécessaire.

¹ Le Forum des services mobiles sans contact a été créé par le Gouvernement fin 2008, pour favoriser l'émergence des services NFC en France. Il fédère les principaux acteurs du NFC et anime une réflexion sur les conditions du déploiement des services NFC.

² A ce jour, neuf territoires ont été sélectionnés par la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCI) sur quatorze candidatures.

³ La moitié des réseaux urbains de ce département sont en effet gratuits.

⁴ En Suisse, cette intégration existe avec plus de cent cinquante compagnies de transport sur la base de titres papiers.

1. Du point de vue technique : développer des référentiels communs pour assurer l'interopérabilité des systèmes

Aujourd'hui, les enjeux des transports publics locaux se concentrent sur l'information multimodale, la tarification intégrée et la billettique unique.

Dans les années à venir, il conviendra surtout de s'intéresser à **l'interopérabilité des systèmes d'un territoire à l'autre**, non seulement au sein d'un même département, mais également dans des périmètres plus vastes. L'interopérabilité des systèmes billettiques et d'information multimodale (SIM) est étroitement liée à la mise en œuvre de l'intermodalité entre systèmes de transports collectifs et plus largement des systèmes de déplacement (incluant bicyclette, covoiturage, auto-partage...).

L'interopérabilité concerne donc à la fois la mise en réseau des SIM et des systèmes billettiques.

Or, il existe aujourd'hui plus de quatre cents AOT sur notre territoire et environ soixante-dix systèmes billettiques, pour la plupart, **non interopérables**. L'interopérabilité billettique reste donc largement circonscrite aux aires urbaines, avec quelques extensions partielles au niveau régional, de surcroît basée sur des solutions techniques spécifiques qui n'autorisent pas une interopérabilité plus large.

A l'heure actuelle, il n'est ainsi **pas possible d'envisager l'interopérabilité des différents systèmes billettiques français**, les enjeux financiers étant en effet très lourds en raison de l'obsolescence des systèmes et leur nécessaire remise à niveau. Toutefois, les applications NFC en cours de déploiement, sur téléphone mobile ou sur carte bancaire, reconnues par les différents réseaux, sont susceptibles de modifier la donne rapidement.

La mise en réseau des différents systèmes d'information multimodale régionaux semble, en revanche, plus facile à moyen terme. Celle-ci est déjà une réalité chez certains de nos voisins européens : au Royaume-Uni par exemple, ou encore en Allemagne grâce la mise en réseau des différents systèmes régionaux de chaque Land. En France, le déploiement du SISMO dans le département de l'Oise s'est ainsi opéré dans le respect d'une charte régionale¹ qui sert de référentiel technique commun pour la mise en place par chacun, des outils d'interopérabilité billettique et informations voyageurs.

Le développement de référentiels communs est essentiel car ceux-ci rendent notamment possible la création de **titres intermodaux avec répartition des recettes entre les AOT**. Dans cette perspective, un groupe de travail présidé par le GART pour le compte de l'Agence française pour l'information multimodale et la billettique (AFIMB) travaille actuellement sur le sujet de l'opportunité de la mise en œuvre de titres interopérables entre

¹ Charte pour le développement de l'intermodalité des transports publics en Picardie, signée en mai 2009.

différents systèmes de transport collectif, utilisables par tous les types de billettique.

Toutefois, l'intervention du législateur en la matière pose question. Demander à la loi d'imposer l'interopérabilité des systèmes ne paraît pas une solution optimale. Il est préférable d'emprunter la voie de la **normalisation** en évitant une approche trop uniforme de ces sujets afin de tenir compte de **la libre administration des collectivités territoriales** et des **spécificités** propres aux régions, départements, agglomérations, les AOT poursuivant des objectifs non convergents sur des échelles de temps différentes.

Votre rapporteur estime que l'interopérabilité est donc autant une question technique qu'une question de gouvernance. C'est pourquoi il recommande de missionner une structure susceptible de prendre en charge les questions d'interopérabilité se posant au travers des projets des collectivités.

Cette « **autorité de l'intermodalité** » garantissant l'interopérabilité des systèmes (billettique et d'information multimodale) des différentes régions doit donc être envisagée à **l'échelon national**, celui-ci représentant le niveau pertinent dans ce domaine. En effet, la normalisation est une compétence qui doit relever de l'État dans une matière où les enjeux sont désormais **mondialisés** et nécessitent d'élaborer une « position française » lors des négociations dans les instances internationales. Or, aujourd'hui cette position n'existe pas.

Toutefois si c'est bien à l'État de garantir la cohérence d'ensemble par l'élaboration d'une norme commune, cette autorité devra y **associer les AOT, les experts et les entreprises.**

Dès lors, celle-ci pourrait être envisagée sous la forme d'une **agence sur le modèle d'une autorité administrative indépendante** qui serait notamment chargée de mettre en place un **cadre référentiel homogène et souple** auquel les différents acteurs concernés auront intérêt à adhérer. Ses missions devraient regrouper à la fois celles de l'AFIMB¹ et de la CNO3 (comité de normalisation des NTIC en matière de transport)². Elle serait également chargée de défendre les intérêts économiques français par l'élaboration d'une position commune sur ces sujets.

¹ L'AFIMB (Agence française pour l'information multimodale et la billettique), est un service rattaché à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL). Elle a été créée en 2010 afin de promouvoir l'interopérabilité des systèmes et s'est dotée d'un comité d'orientation réunissant les acteurs du monde des transports : représentants des autorités organisatrices (GART, STIF), des opérateurs de transports (FNTV, UTP), des usagers (FNAUT), etc.

² La CNO3, actuellement présidée par le GART, est l'instance légitime française qui intervient sur l'évolution des normes et solutions billettiques et sur les problématiques de l'information multimodale, dans le cadre d'enjeux mondialisés. Sous l'égide de l'AFNOR, elle est notamment chargée de la normalisation pour les questions de NTIC appliquées aux transports.

D'où la proposition suivante :

Proposition 1 : mettre en place une agence pour l'information multimodale et la billettique aux pouvoirs étendus, dotée d'un pouvoir de décision.

Votre délégation plaide donc pour une AFIMB aux pouvoirs étendus, qui ne soit plus seulement **un simple service ministériel**, mais une **agence indépendante** apte à intervenir auprès de tous les acteurs et dotée des moyens correspondant aux enjeux des systèmes de transports intelligents (ITS) dans les domaines de la billettique, du paiement et de l'information, qui en sont des aspects essentiels.

Face à une multiplicité de parties prenantes, il paraît, en effet, nécessaire de **fédérer tous les acteurs** du « pavillon français », de déterminer des démarches homogènes, de promouvoir des référentiels, des procédures, des bonnes pratiques qui servent les intérêts de tous les acteurs français, et en premier lieu ceux des voyageurs-citoyens-contribuables.

Il est indispensable de **pallier les cloisonnements** qui existent au travers de la multiplicité des systèmes d'information actuels et dont la compatibilité n'est pas assurée.

Il est également nécessaire de **mettre en place des modèles de contractualisation, mais aussi de certification et de labellisation** qui sous-tendent la diffusion de référentiels permettant l'interopérabilité.

Toutes ces actions ne peuvent être mises en œuvre qu'à la condition qu'une **agence nationale dispose de prérogatives élargies, légalement fondées**.

Une telle agence devrait disposer d'une totale **indépendance**, à l'instar d'autres agences nationales du même type. Cette indépendance lui garantira un **pouvoir de décision** s'imposant à tous les acteurs. Sa création et son financement ne seront envisageables que par l'intervention du législateur. Il faudra, dès lors, fixer les objectifs assignés à cette agence : **la mission d'analyser ce qui se passe effectivement dans les régions¹ et formuler les recommandations puis prendre les décisions qui s'imposent afin d'assurer les conditions de l'interopérabilité des systèmes**.

Le développement de référentiels techniques communs est un enjeu d'autant plus crucial pour notre pays que, dans ce domaine, il faut faire face à une **concurrence internationale** forte dans laquelle, déjà, des opérateurs étrangers détenant de l'information (Google et Apple par exemple, ou encore les opérateurs de téléphonie mobile) commencent à imposer leurs propres normes. Les enjeux ne sont donc plus seulement franco-français mais largement **mondiaux** si l'on pense aux incidences relatives au tourisme notamment.

¹ *Après des syndicats mixtes de type SRU dont votre délégation propose la généralisation sur le territoire.*

Cette question de la mise en œuvre de **référentiels à l'échelon européen puis mondial** est stratégique, car elle conditionnera **l'interopérabilité** des systèmes tant sur le plan de la billettique que sur le plan de l'information multimodale.

Au niveau **européen** par exemple, la directive européenne du 7 juillet 2010¹ donne mandat à la Commission pour préparer des spécifications d'interopérabilité pour les systèmes qui seront déployés en Europe dans quatre domaines : information des voyageurs multimodaux ; informations liées à la sécurité routière ; appels d'urgence ; parcs de stationnement sécurisés pour les poids lourds. La Commission européenne poursuit par ailleurs ses études sur la billettique et travaille actuellement sur des scénarios de déploiement progressif de supports du type NFC.

2. Du point de vue institutionnel : consolider les outils de coordination existants

Du point de vue institutionnel, la question qui se pose en matière de développement des transports publics locaux est celle de savoir **s'il faut ou non une nouvelle organisation de la compétence transport entre les différentes AOT** pour assurer **la mobilité courante** des usagers.

Sur ce point, votre rapporteur considère qu'**une remise à plat de la compétence transport n'est pas nécessaire**, car les outils de coordination existent.

Il serait donc inutile **de développer une structure nouvelle au niveau des territoires. Les structures juridiques de gestion commune des transports rassemblant toutes les AOT sont d'ores et déjà utilisables par les collectivités** : du simple comité de coordination (en Alsace par exemple) qui n'oblige à rien, au syndicat mixte SRU (dans l'Oise par exemple) ayant un pouvoir de décision avec un conseil délibératif et une ressource propre. C'est pourquoi il convient de préserver l'existant en la matière.

Dès lors, si la constitution d'une agence nationale indépendante et aux pouvoirs élargis paraît nécessaire pour mettre en œuvre l'interopérabilité, avec l'adhésion de tous les acteurs, et en premier lieu les différents niveaux d'AOT, il semble bien que son action sera facilitée si l'on généralise, dans le même temps, **l'établissement de syndicats mixtes SRU** au niveau régional, qu'il sera plus aisé de coordonner eux-mêmes au niveau national. La gouvernance pourra être collégiale, mais le champ d'intervention sera le territoire géographique régional qui présente une certaine cohérence aujourd'hui et que de nombreux acteurs locaux s'approprient déjà.

¹ Directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents (ITS) dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport.

Interrogé sur ce point par votre rapporteur, le directeur général du Groupement des autorités responsables de transport (GART), Guy Le Bras, confirmait cette analyse en reconnaissant que *« si l'organisation institutionnelle du transport est cloisonnée dans notre pays, il n'y a pas cependant besoin de légiférer. Il faut davantage développer la coopération institutionnelle. Dans cette perspective, les syndicats mixtes SRU apparaissent comme un outil approprié »*.

Bernard Schwob, directeur de l'AFIMB, lui aussi auditionné par votre rapporteur, préconisait *« la création au niveau du territoire régional d'un syndicat mixte SRU, rassemblant au moins les principales autorités organisatrices des transports et compétent dans le domaine de l'information multimodale et de la billettique »*.

Or, on en dénombre, à ce jour, moins d'une quinzaine (*cf. infra*). C'est pourquoi votre rapporteur **en préconise la généralisation** d'autant que cette forme juridique présente **l'avantage, pour les AOT, de n'être pas obligées de transférer la compétence transport**.

Cette coordination entre AOT constitue la première étape de la construction d'une **« AOT partagée »**. En clair, **plutôt que de supprimer l'existant, il est proposé de créer une véritable « fédération d'AOT » au niveau régional**.

Il convient donc, en la matière, de partir du droit existant, l'article L. 1231-10 du code des transports prévoyant, en effet, que *« sur un périmètre qu'elles définissent d'un commun accord, deux ou plusieurs autorités organisatrices de transports peuvent s'associer au sein d'un syndicat mixte de transports afin de coordonner les services qu'elles organisent, de mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et de tarification coordonnée permettant la délivrance de titres de transport uniques ou unifiés »*.

D'où les propositions suivantes :

Proposition 2 : généraliser les syndicats mixtes SRU

Proposition 3 : prévoir que les syndicats mixtes SRU doivent élaborer un schéma directeur de l'information sur les transports et de la billettique.
--

Ainsi, le syndicat mixte SRU serait chargé d'établir ce schéma directeur régional de l'information multimodale et de la billettique et de le mettre en œuvre. Il réglerait les problèmes de zone blanche, d'absence de certaines AOT, d'incohérence ou de redondance et permettrait de pallier le manque de communication entre elles. Cette **coordination** est indispensable pour faire en sorte que les actions menées au niveau d'un département soient

compatibles avec celles menées dans un autre département de la même région. Ce véritable « **pôle régional de mobilité** » présenterait, en outre, l'avantage de ne pas être une structure lourde mais fédératrice.

Si le cadre actuel est suffisant au plan local et régional (syndicat mixte SRU), sur le **plan national**, toutefois, il pourrait être judicieux d'organiser avec le GART, l'ARF et l'ADF, **une forme de « conférence des AOT » pour traiter particulièrement des thématiques liées à la mobilité et améliorer la coordination.**

D'où la proposition suivante :

Proposition 4 : mettre en place, au niveau national, une représentation informelle de l'ensemble des syndicats mixtes SRU.

Le dispositif juridique suivant, se substituant à l'article L. 1231-10 du code des transports, pourrait ainsi être envisagé :

« Sur le territoire régional, le conseil régional, les conseils généraux, les autorités organisatrices de transport, dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 221-2 du code de l'environnement ou recoupant celles-ci, ainsi que les autres autorités organisatrices qui le souhaitent s'associent au sein d'un syndicat mixte, afin de mettre en place un système d'information et de billettique à l'intention des usagers.

Le syndicat mixte élabore un schéma directeur régional de l'information sur les transports et de la billettique. Il met en place les éléments de ce système dont le schéma directeur lui confie la réalisation.

Les autorités organisatrices de transport fournissent les données qu'elles détiennent et qui sont nécessaires à la mise en place du système d'information sur les transports prévu au schéma directeur de l'information multimodale et de la billettique.

Les systèmes d'information multimodale et de billettique réalisés dans le cadre des schémas directeurs régionaux d'information multimodale et de billettique prennent en compte les spécifications techniques adoptées par le comité d'orientation de l'Agence française pour l'information multimodale et la billettique.

En l'absence de la création de syndicat mixte avant le 1^{er} juin 2013, le conseil régional met en place un système d'information multimodale et de billettique, en relation avec les autorités organisatrices de transport sur le territoire régional. Les autorités organisatrices de transport fournissent les données qu'elles détiennent et qui sont nécessaires au système d'information sur les transports. »

Une telle rédaction, d'une part, présenterait l'avantage d'obliger, **dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales**, les AOT à **fournir les données dont elles sont détentrices**¹, et, d'autre part, permettrait de **prendre en compte la coordination inter-SIM au niveau régional**.

Enfin, un tel dispositif consacrerait une approche opérationnelle pour l'interopérabilité des systèmes en **reconnaissant à l'AFIMB un rôle en matière de mise au point des spécifications d'interopérabilité au niveau français** et de les tester. Cela permettra alors de s'inscrire dans le débat européen pour l'élaboration des spécifications techniques européennes².

¹ Chaque AOT serait appelée à fournir les informations et les données nécessaires à la mise en œuvre des systèmes (billettique et information multimodale).

² La directive européenne ITS rendra obligatoire de respecter les spécifications européennes lorsqu'elles existeront, en 2014 normalement. En effet, pour ce qui concerne l'interopérabilité des SIM, les spécifications techniques correspondantes ne sont pas encore disponibles.

ANNEXES

**Annexe 1 :
Propositions de la délégation**

Proposition 1 :

Mettre en place une agence pour l'information multimodale et la billettique aux pouvoirs étendus, dotée d'un pouvoir de décision.

Proposition 2 :

Généraliser les syndicats mixtes SRU.

Proposition 3 :

Prévoir que les syndicats mixtes SRU doivent élaborer un schéma directeur de l'information sur les transports et de la billettique.

Proposition 4 :

Mettre en place, au niveau national, une représentation informelle de l'ensemble des syndicats mixtes SRU.

Annexe 2 :
Examen du rapport d'information par la délégation,
le 31 janvier 2012

M. Yves Krattinger, rapporteur. – Notre délégation s'est penchée sur un sujet important pour nos concitoyens aujourd'hui : les transports publics locaux. Lequel ou laquelle d'entre nous n'a en effet jamais été confronté(e) à ces enjeux, dont la dimension territoriale est évidente et dépasse de loin les clivages politiques traditionnels ?

Ces dernières années, nos collègues des commissions permanentes du Sénat ont surtout exploré, à l'occasion de leurs rapports d'information, les problématiques relatives aux infrastructures de transport dans notre pays. De notre côté, il nous a semblé utile d'apporter un complément à ces études car, au-delà de la question des réseaux, qui est cruciale sans aucun doute, la question de l'organisation elle-même des transports publics locaux est un enjeu d'avenir majeur.

Sur ce point, les problématiques que nous avons abordées ont été nombreuses, parmi lesquelles : la répartition des compétences entre les différents acteurs et leur coordination ; la question du financement des transports publics locaux dans les années à venir ; ou encore l'impact des nouvelles technologies dans l'organisation de ces transports.

Au-delà de l'intérêt que nous portons tous à ces problématiques, en tant qu'élus locaux en charge de la gestion des autorités organisatrices de transport (AOT), ces sujets suscitent de nombreuses attentes de la part de nos concitoyens. En effet, ceux-ci veulent une offre de transport moderne, diversifiée, et, dans le contexte actuel marqué par une meilleure prise en compte du développement durable, ils souhaitent une offre de transport soucieuse des impératifs écologiques.

En définitive, c'est l'idée d'une « mobilité durable » qui est au cœur de la révolution des transports publics locaux, aujourd'hui en marche dans nos territoires. Et nous en sommes, en tant qu'élus locaux, les premiers fers de lance.

Vous constatez en effet, toutes et tous dans vos territoires respectifs, que le développement de l'intermodalité, par exemple, s'est notamment traduit par le succès des parkings relais, des vélos en libre-service ou encore du covoiturage. Les comportements en matière de transport sont donc bien, actuellement, en pleine évolution. Ce basculement, ce sont nos citoyens eux-mêmes qui le réclament : plus de mobilité, une offre plus diversifiée, une plus grande accessibilité, une plus grande fiabilité, davantage d'information en

temps réel. En clair, les usagers veulent être les acteurs de leur propre mobilité.

Dès lors, si la demande de transports publics évolue, l'offre de transports collectifs doit pouvoir y répondre. Et dans ce contexte, nous, les collectivités territoriales, sommes au premier plan.

A travers ce rapport, j'ai donc souhaité formuler des propositions afin d'encourager ces évolutions. En clair, pour bâtir les transports publics locaux de demain, nous devons nous en préoccuper dès à présent en encourageant la sophistication des systèmes d'information qui va de pair avec l'optimisation du réseau ; en favorisant l'innovation qui va de pair avec la simplification pour les usagers ; en s'appuyant sur des modèles institutionnels au service de l'intermodalité ; et, enfin, en trouvant des sources de financement pérennes.

Ma réflexion, menée sur plusieurs mois, m'a conduit à auditionner de nombreux acteurs des transports publics locaux dans notre pays : le Groupement des autorités responsables de transports (GART), l'Association des régions de France (ARF), la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM), l'Assemblée des communautés de France (AdCF), la Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV), l'Agence française pour l'information multimodale et la billettique (AFIMB), le Syndicat mixte des transports collectifs de l'Oise (SMTCO), mais aussi la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) du ministère de l'Écologie ou encore la Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur, etc. Cela m'a permis de disposer d'une bonne vision d'ensemble et de formuler, je pense, des propositions concrètes et consensuelles parmi ces acteurs.

Par ailleurs, j'ai noté au cours de ces auditions que mes interlocuteurs faisaient référence à des modèles étrangers d'organisation des transports publics locaux. C'est pourquoi j'ai souhaité que notre délégation puisse disposer d'une étude comparative en la matière. J'ai donc missionné, en mars dernier, la division de la législation comparée du Sénat qui a produit une étude sur l'organisation de la compétence « transport » entre les différents niveaux de collectivités locales, en Allemagne, en Espagne, en Italie et en Suisse. Vous pourrez retrouver toutes les observations contenues dans cette étude au sein d'une annexe au présent rapport.

En ce qui concerne la France, je voudrais insister sur deux enjeux fondamentaux pour l'avenir des transports publics locaux : la question de l'intermodalité et celle de la coordination technologique et institutionnelle pour assurer ce que je nommerai « la mobilité courante des usagers ». Pour assurer cette mobilité courante, nos transports publics locaux doivent répondre à deux exigences.

Tout d'abord être en mesure de délivrer une information multimodale, c'est-à-dire de mettre en correspondance efficiente et cohérente les différents systèmes de transport des réseaux urbains, interurbains ou TER. La production de cette information multimodale nécessite donc une bonne coordination entre les différentes AOT, ce qui implique de dépasser les frontières administratives par la création de plateformes uniques : « les systèmes d'information multimodale (SIM) », permettant la mise à disposition des usagers de l'ensemble des informations sur les lignes et les horaires de tous les réseaux de transports publics existant sur un territoire donné. C'est ce qui a été fait de façon très opérationnelle dans le département de l'Oise par exemple.

Ensuite, nos transports publics locaux doivent être en mesure d'assurer la conjonction des systèmes grâce à la billettique unique. Sans outils fiables permettant aux voyageurs d'effectuer un parcours multimodal avec un seul titre de transport, il ne peut y avoir de mobilité courante des usagers. Or, dans notre pays, l'interopérabilité reste encore très incomplète, et ne se déploie pas hors du territoire régional. Par ailleurs, la tarification intégrée reste encore peu développée notamment en raison d'obstacles techniques et institutionnels.

C'est pourquoi, pour faciliter cette interopérabilité des systèmes, il est nécessaire, selon moi, d'agir sur deux points.

Du point de vue technique, d'abord, nous devons faire un effort pour développer des référentiels communs tant pour la mise en réseau des systèmes d'information que des systèmes billettiques. Cela permettra de rendre possible la création de titres intermodaux avec une répartition des recettes entre les AOT. Nous voyons bien que l'interopérabilité est donc autant une question technique qu'une question de gouvernance. C'est pourquoi je vous propose de missionner une structure susceptible de prendre en charge ces questions d'interopérabilité se posant au travers des projets des collectivités. Cette « autorité de l'intermodalité » doit être envisagée au niveau national, la normalisation étant une compétence qui doit relever de l'État dans la mesure où les enjeux sont aujourd'hui mondialisés. Mais si c'est bien à l'État de garantir la cohérence d'ensemble, par l'élaboration d'une norme commune, cette autorité devra également associer les AOT, les experts et les entreprises. C'est le sens de ma première proposition : mettre en place une agence pour l'information multimodale et la billettique aux pouvoirs étendus, dotée d'un pouvoir de décision pour assurer l'interopérabilité des systèmes.

Du point de vue institutionnel ensuite, la question est de savoir s'il faut, ou non, revoir l'organisation de la compétence transport entre les différentes AOT ? Pour ma part, une remise à plat de la compétence transport n'est pas nécessaire, car des outils de coordination existent. Il me paraît plus judicieux de les consolider. En clair, il est inutile de développer une structure nouvelle au niveau des territoires, les structures juridiques de

gestion commune des transports rassemblant toutes les AOT étant d'ores et déjà utilisables par les collectivités : du simple comité de coordination qui n'oblige à rien, au syndicat mixte de type « SRU » ayant un pouvoir de décision avec un conseil délibératif et une ressource propre. Dans ce domaine, toutes les personnes que j'ai auditionnées étaient d'accord : il faut développer la coopération institutionnelle en utilisant l'outil des syndicats mixtes de type « SRU ». Or, on en dénombre, à ce jour, moins d'une quinzaine. C'est pourquoi, et il s'agit de ma deuxième proposition, je recommande de les généraliser, d'autant que cette forme juridique présente l'avantage pour les AOT de n'être pas obligées de transférer la compétence transport. Cette coordination entre AOT constitue une première étape de la construction d'une « AOT partagée ».

Mes troisième et quatrième propositions s'inscrivent dans le droit fil de cette proposition.

D'une part, je propose que le syndicat mixte SRU soit chargé d'établir un schéma directeur régional de l'information multimodale et de la billettique et de le mettre en œuvre. Il réglerait ainsi les problèmes de zone blanche, d'absence de certaines AOT, d'incohérence ou de redondance et permettrait de pallier le manque de communication entre elles. Cette coordination est indispensable pour faire en sorte que les actions menées au niveau d'un département soient compatibles avec celles menées dans un autre département de la même région. Ce véritable « pôle régional de mobilité » présenterait, en outre, l'avantage de ne pas être une structure lourde mais fédératrice.

D'autre part, si le cadre actuel est suffisant au plan local et régional, à travers ces syndicats mixtes de type SRU, sur le plan national, en revanche, il pourrait être judicieux d'organiser avec le GART, l'ARF, l'ADF et l'AdCF, une forme de « conférence des AOT » pour traiter particulièrement des thématiques liées à la mobilité et améliorer la coordination. C'est pourquoi, je recommande, de mettre en place, au niveau national, une représentation informelle de l'ensemble des syndicats mixtes SRU.

Je voudrais finir mon propos en rappelant combien il est important pour les collectivités territoriales de ne pas rater le virage des nouvelles technologies dans la politique des transports publics locaux. Si nous souhaitons en effet que nos concitoyens deviennent des gestionnaires de leur propre mobilité, nous devons, à l'avenir, rendre nos transports plus « intelligents ».

M. Rachel Mazuir. – Vous décrivez exactement la démarche que le département que je préside a engagée avec la région Rhône-Alpes. Nous avons, par exemple, mis en place un billet, facturé seulement 2 euros, permettant aux usagers d'effectuer un trajet pour relier n'importe quel point du

département, ce qui s'est traduit par une augmentation de 26 % de la fréquentation. La coordination institutionnelle et technologique est plus aisée à mettre en œuvre dans des territoires de petite taille. A l'inverse, cela devient plus compliqué lorsqu'il s'agit de territoires plus vastes, et notamment de territoires transfrontaliers ; je pense, en ce qui me concerne, à la proximité avec la Suisse. De ce point de vue, les propositions de ce rapport me paraissent excellentes car elles vont dans le bon sens.

Mme Patricia Schillinger, présidente. – Effectivement, dans un territoire transfrontalier, l'enjeu de la billetterie intégrée, fondamental pour les usagers, se pose en termes plus complexes.

M. Yves Krattinger, rapporteur. – Nous devons pour cela répondre aux exigences d'interopérabilité d'un pays à l'autre entre les différents systèmes billettiques. Sur ce point, j'attire votre attention sur le danger que peuvent représenter certains marchands de logiciels qui tenteront de vendre aux collectivités des systèmes qui ne sont pas interopérables d'un territoire à l'autre, tout en faisant prendre en charge le coût de la conception par les collectivités elles-mêmes. C'est notamment pour cette raison que l'État a créé l'Agence française pour l'information multimodale et la billetterie (AFIMB), dont je préside le comité d'orientation. Or, cette agence ne dispose, aujourd'hui, d'aucun pouvoir en matière de normalisation. Autrement dit, elle n'est pas en mesure de valider des standards alors même que l'on a besoin d'approfondir l'interopérabilité, notamment au niveau européen, et qu'il faut pour cela un interlocuteur national unique. Par ailleurs, l'AFIMB doit faire face à un trop grand nombre d'acteurs, à savoir près de 400 autorités organisatrices de transport (AOT). Il convient donc de réduire leur nombre à travers une démarche « d'AOT partagée » au niveau régional ou infrarégional, au moins pour ce qui concerne les aspects d'information multimodale et de billetterie. En conséquence de quoi, l'interopérabilité, qui est une question essentielle, devra être traitée par la normalisation et la définition de standards communs dans les territoires, en particulier pour ce qui concerne les agglomérations transfrontalières.

Mme Patricia Schillinger, présidente. – C'est exactement la problématique à laquelle nous sommes confrontés dans mon département, frontalier de l'Allemagne, pays où l'organisation des transports publics n'est pas la même qu'en France. C'est pourquoi les propositions formulées dans ce rapport me paraissent extrêmement bienvenues.

M. Claude Haut. – Je partage cet avis : ce rapport formule d'excellentes propositions qui peuvent répondre aux attentes de nos concitoyens. En tant qu'élus chargés de l'organisation des transports publics locaux, nous sommes effectivement tous confrontés à la demande des usagers de pouvoir disposer d'un seul titre de transport pour effectuer plusieurs trajets. L'interopérabilité est donc bien indispensable, mais difficile à mettre à œuvre,

ce que j'ai pu constater dans le Vaucluse : nous avons mis en place un syndicat de type SRU au niveau départemental, mais c'est au niveau régional qu'il convient d'initier cette coopération et c'est précisément lorsque l'on raisonne à cette échelle qu'il est plus difficile de l'envisager. C'est pourquoi il conviendra d'y réfléchir à travers ce rapport qui pourra, peut-être, être à l'origine d'une proposition de loi en la matière.

M. Yves Krattinger, rapporteur. – Nous partageons tous le même constat. La législation actuelle nous permet de réaliser de la coopération à travers le modèle des syndicats mixte, de type SRU, notamment dans le domaine de l'information multimodale. Toutefois la législation ne rend pas ce modèle institutionnel obligatoire. En tant que président de commission au sein du GART, j'ai eu l'occasion d'auditionner de nombreux acteurs qui se sont lancés dans davantage d'intégration ; tous partagent le même constat : il faudrait rendre obligatoire la constitution de syndicats mixte, de type SRU, au moins en matière d'information multimodale et de billettique. Nous devons offrir aux usagers des billets multimodaux qui les incitent à utiliser les transports en commun. Si je prends l'exemple de la SNCF, qui vend aujourd'hui plus de 50 % de ses billets sur Internet, l'enjeu est désormais de pouvoir vendre un billet combinant également les deux extrémités de la chaîne de transport, que ce soit des prestations de location de vélo ou de voiture, de taxi ou de transports en commun. A cet égard, je pense au travail considérable réalisé par le Syndicat mixte des transports collectifs de l'Oise (SMTCO), qui est un modèle du genre que je vous invite d'ailleurs à aller visiter.

Le rapport de M. Yves Krattinger est approuvé.

Annexe 3 :
Etude réalisée par la division de législation comparée du Sénat :
Organisation de la compétence « transport » entre les différents niveaux
de collectivités locales, en Allemagne, en Espagne, en Italie et en Suisse
(mars 2011)

Au cours de ses auditions, votre rapporteur a pu constater que de nombreux intervenants faisaient référence à des modèles étrangers d'organisation des transports publics locaux. Dès lors, il a souhaité approfondir davantage ce sujet afin de disposer d'une vision comparative en la matière.

La présente annexe résulte de ce travail réalisé **en mars 2011** par la **division de la législation comparée du Sénat**, missionnée par votre rapporteur.

Elle porte sur **l'organisation de la compétence « transport » entre les différents niveaux de collectivités locales, en Allemagne, en Espagne, en Italie et en Suisse.**

ALLEMAGNE

La loi fédérale relative à la régionalisation du transport public de proximité du 27 décembre 1993 modifiée (*Regionalisierungsgesetz – ReG*) a opéré, à compter du 1^{er} janvier 1996, un transfert de compétences de l'État vers les 16 *Länder* en matière de transport public de proximité (distance maximale de 50 km ou durée maximale d'une heure). Ceux-ci sont compétents pour la planification, l'organisation et le financement du transport public local de passagers, aussi bien sur rail (trains régionaux) que sur route (métros, tramways, trolleybus et bus).

Cette loi a été complétée par les lois des *Länder* sur les transports publics locaux de personnes qui précisent notamment les instances chargées d'offrir ce service public à la population à l'intérieur du *Land*, car les *Länder* peuvent choisir d'exercer cette compétence ou de la transférer aux communes et aux arrondissements qui regroupent plusieurs communes.

S'agissant du transport ferroviaire, l'autorité organisatrice la plus souvent désignée par les *Länder* est le *Land* lui-même, alors que s'agissant des autres modes de transport, ce sont principalement les communes. Ces autorités organisatrices élaborent un plan des transports publics locaux de personnes selon les règles fixées par chaque *Land*.

La mise en œuvre des objectifs de transport ferroviaire et non ferroviaire définis dans ce plan et le travail de gestion qu'elle implique sont confiés le plus souvent à des entreprises de droit privé dont les actionnaires sont le *Land* et les communes ou à des groupements d'intérêt de communes.

Ces entreprises prestataires de service assurent l'interface et la coordination entre les autorités politiques, les entreprises de transport et les clients. En pratique, elles sont responsables de la planification de l'offre de transport, de l'élaboration de la tarification, de la commande des prestations de service fournies par les entreprises de transport qui exploitent les lignes, du marketing, de l'information des clients et de la répartition des recettes entre les différents exploitants des lignes.

La loi fédérale sur le transport de personnes du 21 mars 1961 modifiée (*Personenbeförderungsgesetz – PbefG*) qui traite du transport non ferroviaire de voyageurs soumet celui-ci à un régime d'autorisation délivré par les autorités administratives locales compétentes en matière de permis et de circulation afin de vérifier que l'exploitant de la ligne donne toutes garanties, notamment en matière de sécurité. Cette loi prévoit également une compensation financière des pertes d'exploitation subies par l'exploitant qui assure un service public de transport. En règle générale, les métros et les tramways appartiennent à des régies municipales de transport ou à des villes et les bus à des entreprises communales de transport ou plus rarement à des entreprises privées.

En matière de transport ferroviaire régional, les *Länder* peuvent attribuer l'exploitation de lignes déterminées par adjudication. La Deutsche Bahn Regio emporte le plus souvent les marchés, mais la part des opérateurs privés est en constante augmentation. Les infrastructures ferroviaires sont gérées par la

Deutsche Bahn Netz qui en est propriétaire. Le matériel roulant appartient le plus souvent aux entreprises ferroviaires.

L'article 106a de la loi fondamentale prévoit que les *Länder* perçoivent un financement prélevé sur les recettes des impôts. La loi précitée précise que pour accompagner ce transfert de compétences l'État fédéral verse, en 2008, aux *Länder*, 6 675 millions d'euros provenant de la taxe sur les produits pétroliers et fixe une clé de répartition entre les *Länder*. Ce montant est majoré de 1,5 % chaque année entre 2009 et 2014. Il sera révisé ainsi que la clé de répartition en 2015 avec application des règles de péréquation prévues par la constitution. Les *Länder* doivent rendre compte annuellement à l'État fédéral de l'utilisation de cette somme qui est principalement destinée à financer le trafic ferroviaire local de passagers.

La loi sur les aides financières de l'État fédéral pour l'amélioration des conditions de transport des communes du 18 mars 1971 modifiée (*Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz –GVFG*) prévoit que l'État fédéral attribue aux *Länder* des fonds pour financer des projets d'infrastructures communales (routes, voies et gares de tramway, rails de chemin de fer...) sous réserve que ces projets respectent les documents de planification et s'inscrivent dans un plan général de transport. Ce financement, qui varie selon la nature du projet, peut s'élever jusqu'à 90 %. Les *Länder* répartissent ensuite cette aide financière entre les communes concernées. L'enveloppe annuelle prévue est de 1 667 millions d'euros prélevés sur les recettes de la taxe sur les produits pétroliers.

Les fonds propres des communes complètent le financement des transports publics locaux.

ESPAGNE

Après avoir présenté la répartition des compétences entre l'État, les autonomies et les communes pour les transports routiers et pour les chemins de fer, on examinera le cas particulier de l'Andalousie puis la question du financement.

1°) *Transports routiers*

• **Compétences de l'État**

L'article 149.1.21 de la constitution espagnole dispose que les transports terrestres relèvent de la compétence de l'État.

Le Tribunal constitutionnel a jugé, par une décision n° 65 du 18 mars 1988, que l'intervention de l'État dans le domaine routier repose sur l'article 149.1.24 du même texte qui lui attribue une compétence exclusive sur « *les ouvrages public d'intérêt général dont la réalisation concerne plus d'une communauté autonome* ».

L'article 4 de la loi n° 25 du 29 juillet 1988, dont le Tribunal constitutionnel a reconnu la conformité par rapport à la loi fondamentale dans la décision précitée prévoit que cette compétence concerne les routes d'intérêt général et celles dont le fonctionnement concerne plus d'une communauté autonome. Leur liste est déterminée par décret.

• **Compétences des autonomies**

L'article 148.1.5 de la constitution prévoit que les communautés autonomes peuvent assumer la compétence concernant les routes dont l'itinéraire est intégralement situé dans leur territoire. Le Tribunal constitutionnel a jugé que cela emportait à leur profit la faculté de légiférer et d'exécuter leur politique (décision n° 118 du 27 juin 1996 de l'Assemblée générale).

En pratique, toutes les communautés autonomes ont décidé, d'assumer, en vertu d'une loi propre, cette compétence.

La loi organique n° 5 du 30 juillet 1987 a transféré aux communautés autonomes les compétences antérieurement exercées par l'État en ce qui concerne l'organisation des transports intérieurs, qu'il s'agisse des services partiels ou des services de transport intérieur réguliers.

Dans le domaine des services partiels, qui concernent des lignes régulières lesquelles dépassent le territoire d'une communauté autonome, la communauté autonome où ces services s'exercent a compétence pour autoriser l'établissement de ces services en prolongement de ceux concédés, pour modifier le calendrier, les horaires et les autres conditions de prestation du service, ainsi que pour opérer des accroissements, diminutions ou variations du service principal.

S'agissant des services de transport intérieur public de voyageurs d'usage général dont l'itinéraire parcourt le territoire de plus d'une communauté,

les communautés autonomes sont compétentes pour prendre des mesures de portée locale telles que :

- l'établissement et l'adjudication de nouveaux services ;
- l'unification ou la fusion de services ;
- l'utilisation du même matériel mobile ;
- les annexes ou prolongation ;
- l'établissement de services interurbains (*servicios parciales internos de una comunidad*) ;
- la modification du calendrier ou des horaires, des véhicules ou du matériel ;
- le rachat et la déclaration de caducité de la concession ;
- les services réguliers prêtés dans le cadre d'une concession ;
- ainsi que les mesures de gestion qui sont nécessaires à l'accomplissement du service et que l'État ne se réserve pas.

L'article 4 précise que lorsque l'itinéraire du service de transport public régulier de voyageurs parcourt de façon prédominante le territoire d'une communauté autonome, toutes les compétences qui y sont relatives sont transférées à cette communauté dès lors que le trafic extérieur à son territoire est résiduel et n'a pas de conséquences sur l'organisation du transport dans la communauté voisine.

• Les compétences des communes

L'article 25 de la loi n° 7 du 2 avril régissant les bases du régime local, prévoit que les communes sont compétentes en matière de transports publics locaux de voyageurs.

L'article 26 du même texte dispose que les communes de plus de 50 000 habitants sont, de surcroît, compétentes en matière de transport collectif urbain de voyageurs et de protection de l'environnement.

2°) *Chemins de fer*

L'article 149 de la constitution espagnole prévoit que, comme les transports terrestres, les chemins de fer qui traversent le territoire de plus d'une communauté autonome relèvent de la compétence exclusive de l'État.

Des entreprises ferroviaires ont été créées aussi bien :

- par l'État qui contrôle une entreprise chargée de la gestion de réseaux à voie étroite (Ferrocarriles de vía estrecha, FEVE) qui intervient en Galice, dans les Asturies, en Cantábria, au Pays-Basque et en Castille-et-León ;
- que par les communautés autonomes (Pays-Basque, Catalogne, Valence et Îles Baléares).

3°) *L'exemple de la Communauté autonome d'Andalousie*

Avec 8,37 millions d'habitants pour un territoire de plus de 87 000 km², la Communauté autonome d'Andalousie se situe, par sa population, à la hauteur de l'ensemble constitué par les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées dont la population cumulée dépasse 6 millions de personnes.

L'article 64 du statut de cette communauté prévoit que celle-ci exerce une compétence exclusive sur les réseaux routier et ferroviaire situés sur son territoire, ainsi que sur les transports terrestres de personnes et de marchandises.

La loi de la communauté n° 8 du 12 juillet 2001 sur les routes dispose que cette collectivité est compétente au titre du domaine public routier qui est fixé par voie réglementaire, tandis que les députations provinciales exercent des compétences sur le domaine public routier en ce qui concerne la planification, la protection, la construction, le financement, la conservation, la sécurité et l'utilisation à des fins de défense.

En matière de transports urbains, la loi de la communauté n° 2 du 12 mai 2003 sur les transports urbains et métropolitains publics de voyageurs distingue entre :

- la communauté autonome qui se réserve les transports métropolitains et interurbains, la planification, l'organisation et la gestion des services ainsi que les infrastructures ferroviaires qui y contribuent ;

- et les communes qui sont compétentes en matière de transports urbains (y compris les transports ferroviaires urbains).

S'agissant des transports ferroviaires, la communauté autonome exerce sa compétence :

- sur tous les services ferroviaires dont l'itinéraire se déroule intégralement et exclusivement sur son territoire ;

- et sur les infrastructures dont l'itinéraire s'effectue intégralement sur son territoire.

4°) *Le financement des transports et les collectivités territoriales*

Le système de financement se caractérise par :

- la forte implication des collectivités locales dans la réalisation d'infrastructures de transports - y compris dans la recherche de subventions européennes, comme le montre l'exemple du corridor ferroviaire de la Costa del Sol (Algeciras-Port Bou)- ;

- l'absence d'autorités métropolitaines pour l'organisation des transports.

On examinera successivement la contribution des collectivités locales au financement des transports, les modes de financement, avant d'évoquer le transport collectif.

• La contribution des collectivités locales au financement des transports

L'évolution de la contribution des autonomies et collectivités locales au financement des transports se présente comme suit :

Évolution des investissements routiers en Espagne, 2000-2009

milliers d'euros

Entités	2000	2005	2006	2007	2008	2009	Total	%
Autonomies	1 593 806	2 694 519	2 736 763	2 699 120	2 914 801	2 500 174	15 139 183	33 %
Provinces	603 747	898 730	921 471	973 287	993 299	972 911	5 363 445	12 %
<i>Sous-total</i>	2 197 553	3 593 249	3 658 234	3 672 407	3 908 100	3 473 085	0	0 %
État	2 364 622	3 153 269	3 443 439	3 644 654	3 716 690	4 054 343	20 377 017	44 %
Sociétés d'autoroutes	262 210	1 572 173	1 304 359	453 065	473 977	893 640	4 697 214	11 %
Total	4 824 385	8 318 691	8 406 032	7 770 126	8 098 767	8 421 068	45 839 069	100 %

Source : Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico*, 2009, p. 46.

De 2000 à 2009, le total des investissements dans le secteur routier, soit 45,83 milliards d'euros, a été pour 45 % à la charge des autonomies et des collectivités locales, pour 44 % à la charge de l'État et pour 11 % à celle des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Entre 2000 et 2009, le montant total des investissements ferroviaires espagnols s'est élevé à 35,48 milliards d'euros, dont 3,19 à la charge des autonomies et de leurs compagnies ferroviaires, soit 8,84 % des infrastructures ferrées. L'État a payé 24 % de ces investissements et l'administrateur du réseau espagnol, équivalent de Réseau ferré de France, plus de 65 %.

Évolution des investissements sur le réseau ferroviaire réalisés en Espagne, 2000-2009

milliers d'euros

Entités	2000	2005	2006	2007	2008	2009	Total	%
Autonomies	93 902	301 393	330 263	383 489	444 887	622 718	2 176 652	7,70 %
Compagnies des autonomies	76 918	212 797	306 323	186 148	148 557	92 166	1 022 909	1,14 %
<i>Sous-total</i>	170 820	514 190	636 586	569 637	593 444	714 884	3 199 561	8,84 %
État	353 617	1 308 566	1 444 688	1 574 986	1 704 893	1 949 220	8 335 970	24,11 %
RENFE	343 833	49 351	101 619	155 505	127 600	69 140	847 048	0,86 %
FEVE	46 290	52 600	67 684	70 832	76 694	69 716	383 816	0,86 %
Administrateur du réseau ferré	925 565	3 518 120	3 837 223	4 698 701	4 458 394	5 281 224	22 719 227	65,33 %
Total	1 840 125	5 442 827	6 087 800	7 069 661	6 961 025	8 084 184	35 485 622	100,00 %

Source : Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico*, 2009, p. 53.

• **Le mode de financement des transports par les collectivités locales**

L'étude n'a pas mis en évidence de dispositifs nationaux spécifiques autres que le versement de subventions au cas par cas et l'attribution de concessions pour le financement des transports. Du reste, la loi de financement des communautés autonomes n° 8 du 22 septembre 1980 n'affecte pas de ressources spécifiques au financement des transports qui ne font, de surcroît, pas partie des « services fondamentaux » (éducation, santé et services sociaux essentiels) que l'État garantit uniformément sur tout le territoire en vertu de l'article 15 du même texte.

Il n'y a pas d'affectation des impôts liés aux transports que perçoivent les collectivités locales. Ceux-ci ne sont donc pas nécessairement destinés au financement de ce secteur. L'impôt sur la vente au détail de certains carburants (*Impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos*), perçu depuis 2002 sur les ventes d'hydrocarbures, a été créé pour financer des dépenses sociales au niveau national et, dans les autonomies, pour payer des dépenses environnementales. L'impôt spécial sur certains moyens de transport (*Impuesto especial sobre determinados medios de transporte*) frappe, quant à lui, la première immatriculation d'un véhicule en Espagne. Les autonomies ont la faculté de majorer son taux de base, pour se procurer des recettes supplémentaires.

Compte tenu de l'importance des investissements réalisés en matière d'infrastructures au cours de ces dernières années et avant même que la crise financière ne conduise le Gouvernement à des coupes dans les budgets d'investissements, l'Espagne a aussi eu recours au financement des infrastructures de transport par des capitaux privés, notamment pour mener à bien un grand programme de construction d'autoroutes d'aménagement du territoire.

Depuis le vote de la loi n° 13 du 23 mai 2003, la concession d'ouvrages publics a, en effet, été étendue du secteur des autoroutes à d'autres infrastructures. Depuis lors, nombre d'entre elles ont été réalisées dans le cadre de ce type de partenariat public-privé.

Le plan national stratégique d'investissement 2005-2020 en infrastructures et transports envisageait d'ailleurs que les ressources budgétaires ne financent que 75 % des investissements routiers et 81,4 % de ceux réalisés dans le secteur des chemins de fer.

Comme le montre le tableau *infra*, entre 2003 et 2007, l'ensemble des investissements concédés par les collectivités locales de tout type représentaient un peu moins des deux-tiers (63,24 %) du total de ceux-ci, tous secteurs confondus, soit environ 18,8 sur 29,8 milliards d'euros.

**Évolution des investissements concédés en Espagne
tous secteurs d'activités confondus
par type de collectivité concédante 2000-2007**

collectivités						millions d'euros	
	2003	2004	2005	2006	2007	totaux	%
		2	4	2	3	14	
autonomies	1 835,30	597,30	280,60	353,10	327,90	394,20	48,29%
provinces et communes	356,70	183,60	986,30	225,30	706,60	4 458,50	14,96%
		2	6	3	4	18	
<i>sous-total</i>	2 192,00	780,90	266,90	578,40	034,50	852,70	63,24%
					5	10	
Etat	3 501,40		641,30	954,60	859,40	956,70	36,76%
		2	6	4	9	29	
<i>Total</i>	5 693,40	780,90	908,20	533,00	893,90	809,40	100,00%

Source : J. M. Vassallo Magro, R. Izquierdo, *Infraestructura pública*, p. 218.

En ce qui concerne le secteur des transports proprement dit, l'ensemble des investissements relatifs à des ouvrages concédés représentait, pour la même période, 19 milliards d'euros dont l'essentiel, soit 15,4 milliards, concernait les routes et 1,8 milliard (6,1 %) la mobilité urbaine.

**Évolution des investissements concédés en Espagne
par type d'ouvrage 2000-2007**

						millions d'euros	
	2003	2004	2005	2006	2007	totaux	%
	2	1	2		8	15	
routes	321,10	772,70	330,30	417,30	624,10	465,50	51,88%
	1					1	
chemins de fer	443,10					443,10	4,84%
aéroports	113,80			185,20		299,00	1,00%
						1	
mobilité urbaine		104,40	422,60	944,10	363,30	834,40	6,15%
	3	1	2	1	8	19	
<i>sous-total</i>	878,00	877,10	752,90	546,60	987,40	042,00	63,88%
	1		4	2		10	
Autres	815,40	903,80	155,40	986,50	906,50	767,60	36,12%
	5	2	6	4	9	29	
<i>Total</i>	693,40	780,90	908,30	533,10	893,90	809,60	100,00%

Source : J. M. Vassallo Magro, R. Izquierdo, *Infraestructura pública*, p. 219.

Plusieurs de ces investissements, dans le secteur autoroutier ne se sont pas avérés rentables faute de trafic, à commencer par des radiales construites aux abords de Madrid, de sorte que l'État a dû récemment venir financièrement en

aide aux concessionnaires, annonçant le versement de 80 millions d'euros à ce titre en 2011.

• **La situation des transports collectifs**

La répartition du nombre des voyageurs transportés par les transports collectifs urbains et interurbains, montre la place importante conservée dans la péninsule ibérique, pour les voyages interurbains, par le car qui transporte à lui seul plus de la moitié des voyageurs, dont 36,19 % en zone urbaine et 14,44 % en service interurbain. Le métro achemine un peu moins d'un quart des voyageurs et le chemin de fer 12 %, comme le montre le tableau suivant.

Répartition des voyageurs transportés en 2009

	<i>en milliers de voyageurs</i>	
	2 009	%
transports urbains :	2 911 956	60,57%
dont autobus	1 739 798	36,19%
dont métro	1 172 158	24,38%
transports interurbains :	1 320 834	27,47%
dont autobus	694 042	14,44%
dont chemins de fer	580 366	12,07%
transports spéciaux (scolaires, professionnels) et autres	574 771	11,96%
	4 807 561	100,00%

Source : Ministerio de Fomento, *El transporte urbano y metropolitano en España*, juillet 2010, p. 190.

Des disparités existent entre les divers modes de transport en ce qui concerne le taux de couverture des frais de fonctionnement par le prix de billet acquitté par l'utilisateur.

Dans les régions où prédomine le transport interurbain par car, le taux de couverture du coût du service par le prix payé est plus élevé (60-80 %) que dans les grandes agglomérations où le réseau ferré, plus coûteux, est prédominant (37-50 %).

En ce qui concerne les autobus urbains, la subvention unitaire par voyage varie, selon les communes, entre 40 et 70 centimes alors que le prix du billet correspondant au même trajet est compris entre 1 et 1,2 euro.

ITALIE

Après avoir présenté la répartition des compétences entre l'État, les régions, les provinces et les communes, on examinera le cas particulier de la région Piémont, puis les principales modalités de financement des transports publics locaux.

1°) *Compétences de l'État*

La constitution italienne distingue, pour la répartition de l'ensemble des compétences de l'État et des régions, entre les compétences exclusives et des compétences partagées.

La liste des matières au titre desquelles la compétence législative est exclusivement attribuée à l'État est dressée à l'article 117 de cette constitution qui précise en outre que les régions sont compétentes dans toutes les matières qui ne sont pas explicitement attribuées à l'État.

Figurent parmi les compétences partagées entre l'État et les régions, l'aménagement du territoire, les ports et aéroports civils et les grands réseaux de transport et de navigation. En ces matières, les régions exercent leur compétence législative, sous réserve du respect des « principes fondamentaux » fixés par des lois de l'État.

2°) *Compétences des régions*

• **Dispositions générales**

Les transports locaux ne figurant ni dans la première ni dans la seconde des listes fixées par l'article 117 de la constitution, ils relèvent donc entièrement des régions. Les compétences législatives des régions s'exercent conformément au décret législatif n° 422 du 19 novembre 1997 portant dévolution aux régions et aux collectivités locales de fonctions et d'obligations en matière de transports public local.

Le premier article de ce texte définit les services publics de transport régional et local comme « *les services de transport de personnes et de marchandises qui ne rentrent pas dans le cadre formellement défini des services d'intérêt national. Ils comprennent tous les systèmes de mobilité terrestre, maritime, lagunaire, de navigation sur les lacs, fluviaux ou aériens qui sont en activité de façon continue ou périodique avec des itinéraires, horaires, fréquences et tarifs préétablis, moyennant un accès au public, dans un cadre régional ou infra régional* ».

L'article 4 du même texte précise que l'État n'est compétent, pour ce qui est du transport public régional et local, qu'en ce qui concerne les accords internationaux, les questions de sécurité et l'adoption des lignes directrices pour la réduction de la pollution.

En sens inverse les articles 5 et 6 ont transféré aux régions et aux collectivités locales « toutes les obligations et toutes les fonctions relatives au service public de transport d'intérêt régional et local ». Ils donnent aussi à ces collectivités la compétence en matière de « programmation des services de transport public régional et local. »

Les régions, les provinces et les communes déterminent également le service minimum nécessaire pour satisfaire la demande dont elles assument le coût, ainsi que les obligations de service public et les compensations financières à verser aux entreprises qui y sont soumises.

La coordination de la programmation interrégionale des transports est réalisée dans le cadre de la conférence permanente pour les rapports entre l'État, les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano qui, composée des présidents des régions et de ceux des deux provinces autonomes, est présidée par le président du Conseil des ministres, par le ministre des Affaires régionales ou encore par un autre ministre.

Pour mettre en œuvre les décisions de cette conférence, l'État, les régions, les provinces et les communes concluent des accords de programme pour déterminer les investissements à savoir :

- les ouvrages d'art et les moyens de transport y compris le matériel roulant ferroviaire ;
- les délais de réalisation ;
- et les ressources nécessaires.

• Cas particulier du transport ferroviaire

Dans le domaine du transport ferroviaire, les articles 8, 14 et 18 prévoient que les régions confient, sous réserve d'une mise en concurrence, la gestion des services qui relèvent de leur compétence, à des entreprises qui répondent aux conditions posées par la loi dans le cadre de contrats de service d'une durée minimale de six ans renouvelables. Elles reçoivent compétence pour la programmation des services ferroviaires d'intérêt régional ou local antérieurement concédés par l'État aux *Ferrovie dello Stato*.

Cette programmation consiste dans la détermination des orientations de la planification des transports locaux et dans la rédaction des plans régionaux des transports.

Dans le domaine du transport public local, les régions approuvent des programmes triennaux des services de transport public local qui déterminent :

- le réseau et l'organisation des services ;
- l'intégration modale et tarifaire ;
- les ressources destinées aux dépenses de fonctionnement et à celles d'investissement ;
- les modalités de détermination des tarifs ;

- les conditions de négociation et de révision des contrats de service qui assurent la « complète correspondance entre les charge du service et les ressources disponibles » ;

- les systèmes de suivi des services ;

- et les critères qui permettent la réduction de la congestion et de la pollution.

Dans les zones où la demande est faible, elles peuvent organiser des systèmes de transport automobiles non réguliers et à la demande.

3°) *Compétences des provinces et des communes*

• **Dispositions générales**

Dans le respect des normes régionales et après avoir entendu les organes représentant les provinces – équivalent des départements – et les communes, les régions peuvent, en vertu de l'article 7 du décret législatif n° 422 du 19 novembre 1997, transférer aux provinces et aux communes toutes les compétences qui ne nécessitent pas un exercice unitaire au niveau régional, compte tenu des « *dimensions territoriales, associatives et organisatives* » de ces collectivités dans le respect des principes de subsidiarité, d'économie, d'efficacité, de responsabilité, d'unité et d'homogénéité de l'administration ainsi que d'équilibre financier.

Comme on l'a vu ci-dessus, les provinces et les communes peuvent donc intervenir au niveau local en matière de :

- programmation des services de transport ;

- détermination du service minimum et compensation de son coût pour les opérateurs ;

- conclusion des accords de programme avec l'État et les régions.

• **L'exemple du Piémont**

Avec 4,39 millions d'habitants pour un territoire de 25 399 kilomètres carrés, le Piémont se situe, par sa population, à la hauteur de la région PACA et, par son territoire, au niveau de la région Champagne-Ardenne. Il se compose de huit provinces. Son chef-lieu est Turin.

Cette région a adopté une loi n° 1 du 4 janvier 2000, portant règles en matière de transport public local, qui a institué le dispositif suivant.

Dans la région le transport public se divise entre :

- les réseaux et services régionaux ;

- les réseaux et service de lignes provinciaux qui concernent des zones de trafic homogènes ;

- les réseaux et services urbains mis en œuvre au sein d'une conurbation ou d'une commune de plus de 30 000 habitants ;

– et les services à la demande, qui se substituent aux lignes régulières dans les zones à faible demande.

Réseaux et services de transport sont définis par :

- les provinces dans les communes de moins de 30 000 habitants ;
- les communes elles mêmes dans les communes de plus de 30 000 habitants ou par les structures intercommunales dont la population dépasse ce chiffre, lesquelles ont été définies par le conseil régional ;
- les communautés de montagne dans les zones caractérisées par une faible demande qui peuvent définir des modalités de service particulières.

Quant aux services de transports ils sont concédés à des opérateurs après mise en concurrence, à moins qu'ils ne puissent être mis en œuvre dans un cadre concurrentiel.

Dans tous les cas, la politique tarifaire est définie par le conseil régional en accord avec les provinces et les communes qui peuvent octroyer, sur leurs ressources propres, des aides tarifaires à certains usagers.

Les instruments de programmation prévus par la loi régionale sont :

- le « Plan des transports » qui présente la synthèse du système de transport ;
- et le « Programme triennal régional des services de transport public local » qui définit les objectifs d'organisation et de production du service, les caractéristiques du service minimum, la répartition des ressources, la politique tarifaire et les contrats de service, le réseau des services régionaux, les objectifs des services délégués ainsi que le système de contrôle.

La région conclut en outre des « Accords de programme » avec les provinces, les communes et les intercommunalités de plus de 30 000 habitants pour le transfert des ressources correspondant aux compétences qu'elle leur délègue.

Les provinces sont, en pratique, compétentes pour l'organisation :

- du service des transports publics routier interurbain ;
- du service de transport urbain dans les communes ou intercommunalités de moins de 30 000 habitants ;
- et, dans les zones à faible demande, pour favoriser la complémentarité entre les services urbains et interurbains avec les services à la demande.

À cette fin elles établissent :

- un plan provincial des transports ;
- et un programme triennal des services de transport qui définit les objectifs en la matière.

Les communes et les intercommunalités de plus de 30 000 habitants sont, quant à elles, compétentes pour l'organisation des transports sur leur territoire. Pour ce faire elles élaborent :

- un plan urbain du trafic ;
- et un programme triennal des services de transport public qui détermine les objectifs.

La région administre directement les services régionaux ferroviaires, hormis :

- ceux délégués à l'Agence pour la mobilité métropolitaine ;
- les « réseaux » et les « services de lignes extra urbaines » qui sont déterminés et administrés par les provinces.

Pour la réalisation des investissements, elle a conclu d'une part un protocole d'accord avec l'opérateur historique TRENITALIA et, d'autre part, un accord de programme avec le Ministère des Transports. Ces investissements sont financés par le fond régional des transports qui est alimenté par des ressources régionales et des contributions de l'État.

Enfin, au sein de sa direction des Transports, la région Piémont a créé un Observatoire de régional de la mobilité, chargé de contrôler l'efficacité des politiques mises en œuvre sous son égide.

3°) *Le financement des transports et les collectivités territoriales*

• **Les infrastructures locales dotées d'un intérêt national**

Les infrastructures stratégiques pour une région et pour l'État sont déterminées d'un commun accord par ces deux entités. Elles sont inscrites dans un programme national dont la mise à jour, en septembre 2010, précise que le coût estimé de l'ensemble des infrastructures projetées dans la péninsule est de plus de 101,5 milliards d'euros. Sur ce total, les financements publics sont de 18 milliards, les financements privés (réunis exclusivement dans le nord du pays) de 16,5 milliards, et le reste à financer de près de 67 milliards.

Il en résulte que, selon le Ministère des Transports, les projets à venir ne pourront être menés à bien que grâce au financement, en tout ou partie, par des capitaux privés. Un premier exemple de ce type d'opération est la rocade de Milan dont le coût, 1, 74 milliard d'euros, a d'ores et déjà, été entièrement financé par des opérateurs privés.

• **Les autres dépenses**

Aucune étude synthétique n'étant disponible sur le financement des transports par les collectivités territoriales, on présente *infra* des éléments concernant les principaux mécanismes mis en œuvre depuis 1995, étant observé que les transports automobiles individuels occupent une place prépondérante dans les déplacements urbains. Les moyens de transports collectifs, qui assurent 63,6 % des déplacements à Paris, ne représentent que 47 % à Milan et 32,4 % à Rome.

Le fond national des transports par lequel transitaient initialement les ressources de l'État aux régions en matière de transport a été supprimé en 1995.

Le décret législatif n° 422 du 19 novembre 1997 a transféré aux régions les ressources nécessaires au titre de la compétence en matière de transport qu'elles ont reçu, dans des conditions qui garantissaient, en théorie, le maintien du niveau de service et la prise en compte de l'inflation. Ce texte prévoyait que chaque région constituerait un fond régional des transports, abondé par les ressources transférées et par ses ressources propres. Cependant, en pratique, le taux d'accroissement des ressources transférées, (6 % en moyenne entre 1996 et 2004), fut nettement inférieur à l'évolution du coût de la vie, (+ 20 % sur la même période), de sorte que les régions se sont trouvées confrontées à des difficultés chroniques de financement.

Dans un rapport publié en 2005, le Conseil national de l'Economie et du travail (CNEL), homologue du Conseil économique, social et environnemental, soulignait les carences du système de transport local italien qui se caractérisait, à cette époque, par des traits dont certains demeurent encore les siens aujourd'hui :

- un matériel de transport vieilli, pour le remplacement duquel il suggérait que l'État investisse 350 millions d'euros par an afin d'acheter 1750 autobus étant observé que, pour le ferroviaire, il convenait d'accroître le nombre des matériels roulants de 20 % ;

- un réseau très modeste de lignes de métro ;

- la petite taille des entreprises locales de transport ;

- et des tarifs parmi les plus faibles d'Europe entraînant un déséquilibre dans le financement du secteur (financé à 51 % par les régions, 10 % par les communes et provinces, 6 % par les produits divers (parkings...) et 33 % seulement par le produit de la vente de titres de transports).

Pour remédier à cette situation, le Conseil recommandait de suivre l'exemple français et de consacrer au transport public local une accise sur l'essence dont le produit serait affecté, par tiers, aux régions, au Ministère des Infrastructures et enfin aux provinces et aux communes.

En décembre 2006, l'État et les régions sont convenus, à l'issue de six mois de négociations, que serait défini, au plan national, un flux de ressources destiné à financer, sans hausse de la fiscalité, de façon durable et indexée, le secteur des transports locaux, tout en permettant d'atteindre un niveau de services satisfaisant. Ils se sont aussi engagés à définir une stratégie commune pour cofinancer notamment les investissements en matériel roulant et ceux nécessaires à la sécurité.

La loi de finances n° 244 du 23 décembre 2007 a, en conséquence, décidé qu'une fraction des droits d'accise sur le gasoil destiné à l'auto-traction consommés sur leur territoire, serait affectée aux régions à statut ordinaire pour le financement des transports locaux, tout d'abord pour des montants correspondant aux dotations antérieures puis, à compter de 2011, compte tenu d'un taux spécifique.

Elle a en outre prévu la création d'un fond pour la promotion du transport public local, doté de 113 millions d'euros en 2008, 130 en 2009 et 110 en 2010 et 2011, pour l'achat de véhicules ferroviaires pour les lignes régionales

ou locales, de tramways et de bus moins polluants. A compter de 2011, les financements issus du fonds devaient être répartis en fonction de l'amélioration de la qualité des services que les matériels achetés permettent.

Elle a enfin prévu la possibilité pour les usagers des transports en commun de déduire de leur impôt sur le revenu 19 % des dépenses réalisées avant le 31 décembre 2008 pour l'achat d'abonnements de transports publics locaux, régionaux ou interrégionaux, dans la limite de 250 euros, soit une économie d'impôt maximum de 47,5 euros.

Cependant, vu la nécessité de limiter les déficits publics, le collectif budgétaire adopté en juillet 2010 a :

- abrogé la disposition relative au transfert de l'accise sur le gasoil – dont le montant en année pleine était estimé à un peu moins de 1,2 milliard d'euros – ;

- diminué les transferts financiers aux régions (que celles-ci pouvaient en tout ou partie aussi utiliser pour le transport) de 4 milliards d'euros en 2011 et de 4,5 milliards en 2012 et en 2013 ;

- réaffecté 425 millions d'euros initialement destinés à l'amélioration du matériel roulant.

Cette mesure a suscité une très vive protestation des régions qui ont, le 9 décembre dernier, tout d'abord réclamé que le législateur les autorise à renégocier les contrats de services conclus avec les entreprises gestionnaires des transports publics locaux. Elles ont ensuite décidé de tirer les conséquences de la diminution des ressources en :

- augmentant la productivité de 2 % ;
- accroissant les tarifs d'au plus 30 % ;
- et en réduisant les services d'au maximum 15 %.

Dans le cadre de la Conférence unifiée État-régions, les pouvoirs publics ont finalement conclu un compromis, le 16 décembre suivant, d'où il résulte que :

- la diminution des transferts financiers serait limitée à 2 milliards d'euros (contre 4 prévus initialement) en 2011 et à seulement 3,3 milliards en 2012 (contre 4,5 initialement) ;

- l'État s'engage à transférer 900 millions d'euros aux régions en 2011 pour le transport public local, étant entendu que l'accise sur les carburants serait rétablie en 2012.

La crise du financement du transport public local met, par ailleurs, en évidence deux problèmes de fond : d'une part le très bas niveau des tarifs et le déficit de certaines lignes et, d'autre part, la faible concurrence dans l'attribution des concessions.

Par la voix du ministre des Infrastructures et des transports, le gouvernement a souligné, en juin 2010, la nécessité de réorganiser les services mal organisés, dont les deux-tiers du coût sont payés par la dépense publique.

Au-delà des péripéties survenues en 2010, les pouvoirs publics semblent déterminés à lutter contre le manque de concurrence dans l'attribution des concessions de services publics de transports, dans la mesure où il limite l'efficacité de leur organisation et accroît leur coût, comme l'avait déjà souligné l'OCDE en 1999. Le décret « Ronchi », n° 135 du 25 septembre 2009, a notamment prévu que la gestion des services publics locaux – et notamment celle des transports – serait désormais conférée dans les conditions du droit commun à des sociétés mixtes où les partenaire privés ne détiendront pas moins de 40 % du capital et, seulement à titre dérogatoire – et après avis de l'équivalent du Conseil de la concurrence –, aux entreprises locales possédées par les collectivités concédantes. La question de l'application des procédures au terme desquelles les transports sont concédés – dans le but de réduire les coûts – demeure donc essentielle.

Le Programme des infrastructures stratégiques élaboré en septembre 2010 par le Ministère des Transports insiste sur la nécessité de résoudre durablement le problème de financement du transport public local. Il propose que la Conférence unifiée État-régions analyse l'existant afin d'envisager d'homogénéiser les prestations et les tarifs de transport en éliminant ceux caractérisés par une faible productivité et en réaffectant les ressources économisées. Puis ce ministère préparera, pour chaque zone où existe ou bien est préparation un système de transport public, un tableau de financement y afférent. Le même document insiste sur les effets bénéfiques enregistrés par l'introduction du tarif unique qui a permis de diminuer les coûts de 20 à 30 % et de d'accroître les recettes d'environ 25 %.

Enfin le ministère envisage de revoir les contrats de service conclus par les régions et de constituer, en lien avec celles-ci, un organisme national de contrôle des pratiques en matière de transport, d'accorder une aide spécifique aux régions qui atteindront certains objectifs d'amélioration de la gestion et de financer des investissements nouveaux en véhicules de transports.

SUISSE

En Suisse, le transport public local correspond au transport public urbain qui relève de la compétence des communes.

Dans les grandes agglomérations, la compétence en matière de transport public est partagée entre les communes et les cantons. Depuis le rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001 sur la politique des agglomérations de la Confédération, cette dernière conduit une politique des agglomérations qui favorise la coopération entre la Confédération, les cantons et les communes ainsi que la coopération au sein des agglomérations en matière de transport.

L'offre de transport public local est complétée par l'offre de transport public régional. Le transport public régional relève de la compétence des cantons qui sont constitués de plusieurs régions.

1°) *Le transport public régional*

Le transport public régional relève du droit fédéral. Il est notamment régi par la loi sur le transport des voyageurs (LTV) du 20 mars 2009 et l'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs du 11 novembre 2009.

Les prestations de transport sont commandées conjointement par la Confédération et les cantons, tous les deux ans, à la suite d'une procédure d'appel d'offres et sont mentionnées dans « une convention de prestations » signée par les autorités organisatrices et les entreprises de transport. Celle-ci prévoit, outre les horaires et les tarifs, une indemnisation des coûts non couverts par l'exploitation.

Les tâches de planification, de coordination et de commande sont principalement assurées par les cantons.

Le montant de l'indemnisation est négocié chaque année sur la base des coûts prévisionnels des entreprises de transport sélectionnées. Il est pris en charge pour moitié par la Confédération et pour moitié par les cantons concernés. La répartition du coût entre les cantons est fixée par la Fédération. Dans la plupart des cantons, les communes contribuent au financement du transport public régional selon des modalités diverses. Leur participation couvre en moyenne 30 % et 50 % des coûts incombant aux cantons. Les clés de répartition entre les communes sont également différentes d'un canton à l'autre. Elles prennent en compte la population et la qualité de l'offre de transport public dans la commune.

Dans le domaine du transport ferroviaire, la loi fédérale sur les chemins de fer du 20 décembre 1957 modifiée prévoit en outre que « *la Confédération et les cantons financent en commun l'infrastructure ferroviaire* ».

Les prestations en matière d'infrastructures ferroviaires sont commandées conjointement par la Confédération et les cantons concernés selon un schéma analogue à la commande des prestations de transport. Une indemnisation est également fixée dans la convention signée entre les commanditaires et les entreprises ferroviaires sur la base des comptes

prévisionnels présentés par celles-ci. Elle est « *prioritairement destinée au bon entretien de l'infrastructure ferroviaire et à son adaptation aux besoins du trafic ainsi qu'à l'état de la technique* ».

Par ailleurs, la Confédération peut « *octroyer ou cautionner des prêts avec ou sans intérêts ou accorder des contributions* » à une entreprise qui « *souhaite construire ou compléter des installations ou des équipements, ou acquérir des véhicules pour augmenter sensiblement la rentabilité, la capacité, ou la sécurité de son exploitation ou prendre des mesures en faveur des handicapés* ».

La confédération prend en charge au plus 55 % du coût des infrastructures. Elle fixe la répartition du coût entre les cantons qui, quant à eux, décident si les communes participent ou non au financement de cette indemnité.

2°) *Le transport public d'agglomération*

Le transport public d'agglomération est financé par les communes et les cantons. Depuis 2008, la Confédération cofinance des projets d'agglomération, établis par les cantons et les communes, qui « *coordonnent urbanisation et transports et qui limitent les effets négatifs sur l'environnement* ».

La loi fédérale sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales, les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques du 6 octobre 2006, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, a créé ce fonds en vue de financer notamment « *des contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et dans les agglomérations* ».

Le fonds est alimenté chaque année par une partie des produits nets prévus à l'article 86 alinéa 3 de la Constitution, soit la moitié du produit net de l'impôt à la consommation sur les carburants et une partie de la redevance pour l'utilisation des routes nationales pour les véhicules à moteur et leurs remorques hors poids lourds.

Ce fonds doit permettre d'affecter, sur une durée de vingt ans à compter de 2008, 20,8 milliards de francs suisse (un peu plus de 16,1 milliards d'euros), dont 6 milliards (environ 4,7 milliards d'euros) aux infrastructures destinées au trafic d'agglomération et éventuellement aux frais supplémentaires relatifs à l'utilisation de matériel roulant spécifique qui « *permet de réaliser des économies significatives en matière d'infrastructure* ».

Les contributions fédérales versées par l'intermédiaire de ce fonds permettent de financer jusqu'à 50 % des projets d'agglomération¹ retenus par le gouvernement fédéral dans le programme « trafic d'agglomération » une fois celui-ci adopté par l'Assemblée fédérale.

Les projets d'agglomération doivent satisfaire à des exigences de base :

- démarche participative (cantons, communes et population) ;

¹ Il s'agit des agglomérations figurant sur une liste établie par le Gouvernement fédéral.

- définition d'un organisme responsable (processus d'élaboration et mise en œuvre) ;

- analyse de l'état actuel et des tendances de développement, identification des forces, faiblesses, opportunités, menaces et besoins d'action ;

- développement de mesures dans tous les domaines, s'intégrant dans une suite logique reliant vision d'ensemble (coordination des domaines de l'aménagement du territoire et des systèmes de transport), stratégies sectorielles et classement des priorités ;

- description et argumentation du classement des priorités ;

- mise en œuvre (instruments de planification qui ont force obligatoire, faisabilité) et procédure de contrôle.

Les projets d'agglomération doivent également répondre à des critères d'efficacité :

- amélioration de la qualité du système de transports (trafic piétonnier et cycliste, transport public, réseau routier, accessibilité et intermodalité) ;

- développement de l'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti ;

- accroissement de la sécurité du trafic ;

- réduction des atteintes à l'environnement et de l'utilisation des ressources.

3°) *Le transport public urbain*

Le transport public urbain n'est pas financé par la Confédération mais par la ou les communes qui commandent les prestations. Toutefois, la plupart des lois cantonales sur les transports publics prévoient une participation des cantons au financement des prestations de transports publics urbains que ces collectivités agréent.

Dans la plupart des cas, l'exploitation du réseau est confiée à des entreprises de transport du secteur public qui sont le plus souvent propriétaires des infrastructures et du matériel roulant.

DOCUMENTS ANALYSÉS

ALLEMAGNE

Regionalisierungsgesetz – ReG

Loi fédérale relative à la régionalisation du transport public de proximité du 27 décembre 1993 modifiée

Personenbeförderungsgesetz – PbefG

Loi fédérale sur le transport de personnes du 21 mars 1961 modifiée

Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz –GVFG

Loi sur les aides financières de l'État fédéral pour l'amélioration des conditions de transport des communes du 18 mars 1971 modifiée

ESPAGNE

Constitución española, artículos 141, 148

Constitution espagnole, articles 141 et 148

Ley 25/1988, de 29 de julio, de carreteras

Loi n° 25 du 29 juillet 1988, sur les routes

Sentencia del Tribunal constitucional 65/1988 de 18 de marzo

Arrêt du Tribunal constitutionnel n° 65 du 18 mars 1998

Ley orgánica 8/1980 de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas

Loi organique n° 8 du 22 septembre 1980, sur le financement des communautés autonomes

Ley orgánica 5/1987 de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las comunidades autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable

Loi organique n° 5 du 30 juillet 1987 portant délégation des compétences de l'État aux communautés autonomes en ce qui concerne les transports par route et par câble

Ley orgánica 2/2007 de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía

Loi organique n° 2 du 19 mars 2007 de réforme du statut d'autonomie pour l'Andalousie

Ley 8/2001 de 12 de julio, de carreteras de Andalucía

Loi n° 8 du 12 juillet 2001 sur les routes de l'Andalousie

Ley 2/2003 de 12 de mayo, de ordenación de los transportes urbanos y metropolitanos de viajeros en Andalucía

Loi n° 2 du 12 mai 2003 sur les transports urbains et métropolitains de voyageurs en Andalousie

Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 2009*

Ministère de l'Équipement, annuaire statistique 2009

J. M. Vassallo Magro, R. Izquierdo, *Infraestructura pública y participación privada : conceptos y experiencias en América y España*, Corporación Andina de Fomento, 2010.

[...] infrastructure publique et participation privée : concepts et expériences en Amérique et en Espagne [...]

ITALIE

Costituzione della Repubblica italiana, articolo 117

Constitution de la République italienne, article 177

Decreto legislativo 19 novembre 1997 n° 422, conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4 comma 4, della legge 15 marzo 1997 n° 59

Décret législatif n° 422 du 19 novembre 1997 portant dévolution aux régions et aux collectivités locales de fonctions et d'obligations en matière de transport public local en vertu de l'article 4, alinéa 4, de la loi n° 59 du 15 mars 1997

Legge regionale 4 gennaio 2000 n° 1, norme in materia di trasporto pubblico locale, in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n° 422

Loi régionale n° 1 du 4 janvier 2000, portant règles en matière de transport public local en application du décret législatif n° 422 du 19 novembre 1997

OCDE, Etudes économiques, Italie, 1999

Consiglio nazionale dell'Economia e del lavoro, Osservazioni e proposte. Trasporto pubblico locale, 28 aprile 2005

Conseil national de l'économie et du travail, observations et propositions, transport public local, 28 avril 2005

Accordo governo-regioni sul trasporto pubblico di interesse regionale e locale, 12/12/2007

Accord gouvernement - régions sur le transport public d'intérêt régional et local, 12/12/2007

Legge 24 dicembre 2007 n° 244, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008), art. 1 - 298

Loi n° 244 du 24 décembre 2007, dispositions pour l'élaboration du budget annuel et pluriannuel de l'État (loi de finances pour 2008), art. 1, alinéa 298

ISFORT, La riforma del trasporto pubblico locale nelle regioni : lo stato di attuazione e le prospettive, luglio 2008

[...], la réforme du transport public local dans les régions : l'état de mise en œuvre et les perspectives, juillet 2008

Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, Programma Infrastrutture strategiche, 8° allegato, Infrastrutture, settembre 2010

Ministère des Infrastructures et des transports, programme infrastructures stratégiques, 8° annexe, infrastructures, septembre 2010

Corte dei Conti, deliberazione n° 10/2010/G

Cour des comptes, délibération n°10/2010/G

Camera dei Deputati, XVI Legislatura, Dossier di documentazione, Documentazione per l'esame di progetti di legge, Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, D. L. 78/2010 – A. C. 3638

Chambre des députés, XVI^e législature, dossier documentaire, documentation pour l'examen de projets de loi, mesures urgentes en matière de stabilisation financière et de compétitivité économique [...]

Conferenza delle regioni e delle provincie autonome, Riduzione delle risorse statali e trasporto pubblico locale – misure di politica regionale – contratti di servizio per il trasporto ferroviario regionale di Trenitalia, Roma, 9 dicembre 2010

Conférence des régions et des provinces autonomes, la réduction des ressources de l'État et le transport public local – mesures de politique régionale, contrats de services pour le transport ferroviaire régional de Trenitalia, Rome, 9 décembre 2010

Accordo tra il governo e le regioni, Roma, 16 dicembre 2010

Accord entre le gouvernement et les régions, Rome, 16 décembre 2010

ISFORT, Il lungo periodo della riforma del trasporto pubblico locale. Una lettura « critica » delle norme, febbraio 2011

[...], la longue marche de la réforme du transport public local. Une lecture « critique » des règles, février 2011

SUISSE

Loi sur le transport des voyageurs (LTV) du 20 mars 2009

Ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs du 11 novembre 2009

Loi fédérale sur les chemins de fer du 20 décembre 1957 modifiée

Annexe 4 :
Liste des personnalités auditionnées

Auditions réalisées entre octobre 2010 et juillet 2011

***M. Jacques Auxiette**, président du conseil régional de Loire-Atlantique, président de la commission « infrastructures et transports » de l'Association des régions de France (ARF), et **Mme Alix Lecadre**, conseillère « infrastructures et transports » chargée de mission à l'ARF.*

***M. Michel Seyt**, président de la Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV), **M. Eric Ritter**, secrétaire général de la FNTV, et **Mme Aurélie Bruder**, responsable de la commission « technique et sécurité » de la FNTV.*

***M. Bruno Bourg-Broc**, président de la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM), **Mme Nicole Gibourdel**, déléguée générale de la FMVM, **M. Raymond Couderc**, sénateur de l'Hérault, maire de Béziers et vice-président de la FMVM, et **M. Arnaud Pinoteau**, chargé d'études à la FMVM.*

***M. Patrick Dieny**, président de l'Association des directeurs des services techniques départementaux (ADSTD), et **M. Nicolas Fontaine**, chef du service transports et infrastructures de l'ADSTD.*

***M. Roland Ries**, sénateur du Bas-Rhin, maire de Strasbourg et président du Groupement des autorités responsables de transports (GART), **M. Louis Nègre**, sénateur des Alpes-Maritimes, maire de Cagnes-sur-Mer, premier vice-président du GART, **M. Guy Le Bras**, directeur général du GART, et **M. Réginald Babin**, responsable du pôle techniques et systèmes de transports du GART.*

***M. Daniel Delaveau**, président de Rennes-Métropole et président de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), **M. Nicolas Portier**, délégué général de l'AdCF, **M. Emmanuel Duru**, responsable des affaires juridiques à l'AdCF, **M. Olivier Crépin**, chargé de mission « développement économique, transports et mobilités » à l'AdCF.*

M. Eric Jalon, directeur général des collectivités locales à la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, M. Marc Wenner, adjoint du chef du bureau des services publics locaux à la DGCL.

M. Patrick Vieu, directeur des services de transport à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, M. Julien Matabon, adjoint du directeur à la sous-direction des services ferroviaires et des déplacements urbains (SFD) de la DGITM.

M. François Ferrieux, président du syndicat mixte des transports collectifs de l'Oise (SMTCO), et Mme Véronique Picard, directrice du SMTCO.

M. Bernard Schwob, directeur général de l'Agence française pour l'information multimodale et la billettique (AFIMB) à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

Annexe 5 : Glossaire

AdCF	Assemblée des communautés de France
ADSTD	Association des directeurs des services techniques départementaux
AFIMB	Association française pour l'information multimodale et la billettique
AFITF	Agence pour le financement des infrastructures de transport de France
AO2	Autorités organisatrices secondaires
AOT	Autorités organisatrices de transport
AOTU	Autorités organisatrices de transports urbains
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
ARAF	Autorité de régulation des activités ferroviaires
ARF	Association des régions de France
CA	Communauté d'agglomération
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
CC	Communauté de communes
CETE	Centre d'études techniques de l'équipement
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGI	Code général des impôts
CIADT	Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
CNO3	Comité de normalisation des NTIC en matière de transport
CU	Communauté urbaine
DGCIS	Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale

EPIC	Etablissement public industriel et commercial
FMVM	Fédération des maires des villes moyennes
FNAUT	Fédération nationale des associations d'usagers des transports
FNTV	Fédération nationale des transports de voyageurs
GART	Groupement des autorités responsables des transports
INSEE	Institut national des statistiques et des études économiques
LOTI	Loi d'orientation des transports intérieurs
MEDDTL	Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
NFC	Communication en champ proche sans-fil (Near Field Communication)
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
PCH	Prestation de compensation du handicap
PDU	Plans de déplacements urbains
PMR	Personnes à mobilité réduite
PPP	Partenariat public-privé
PREDIM	Plate-forme de recherche et d'expérimentation pour le développement de l'information multimodale
PTU	Périmètres de transports urbains
RSA	Revenu de solidarité active
SFD	Sous-direction des services ferroviaires et des déplacements urbains
SIM	Systèmes d'information multimodale
SISMO	Système intégré de service à la mobilité
SIVOM	Syndicat à vocation multiple
SIVU	Syndicat à vocation unique
SMCTCM	Syndicat mixte de la communauté tarifaire en Charente-Maritime
SMITAM	Syndicat mixte pour l'intercommunalité des transports de l'agglomération Mancelle
SMITEEB	Syndicat mixte des transports de l'Est de l'Étang-de-Berre
SMTCH	Syndicat mixte des transports en commun de l'Hérault
SMTCO	Syndicat mixte des transports collectifs de l'Oise
SMTSN	Syndicat mixte des transports suburbains de Nancy

SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SRU	Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains
STI (ou ITS)	Systèmes de transports intelligents (Intelligent Transportation Systems)
STIF	Syndicat des transports d'Île-de-France
SYMITAM	Syndicat mixte des transports des Alpes-Maritimes
TAD	Transports à la demande
TCSP	Transport en commun sur site propre
TER	Transport express régional
UTP	Union des transports publics
VT	Versement transport
VTA	Versement transport additionnel