

Les propositions du GART portant contribution à l'acte III de la décentralisation

La décentralisation dans les transports publics depuis 1982

Les apports de la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (LOTI, 1982) en matière d'organisation de transport public ont été incontestables. Cette loi fondatrice qui régit l'organisation des transports collectifs de personnes a affirmé le droit au transport pour tous en intégrant les problématiques d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite et le droit à l'information pour les usagers. Par la suite, cette loi a été améliorée par un certain nombre de textes (Loi LAURE de 1996, Loi SRU de 2000, Loi Handicap de 2005, Grenelle 1 de 2009, Loi ORTF en 2009 et Grenelle 2 en 2010) qui ont modifié les rapports entre les différentes autorités organisatrices de transport (AOT) et permis le développement des politiques de mobilité.

Le droit au transport pour tous, garanti par le code des transports (article L1111-2), est concrètement mis en œuvre par les collectivités locales qui mobilisent, chaque année, environ 20 milliards d'euros répartis comme suit : 9 milliards pour l'Île-de-France, 6 milliards pour les transports urbains en province, 2 milliards pour les départements et 3 milliards pour les régions. Le GART tient à souligner l'effort financier considérable des collectivités locales en faveur des transports publics, ces dernières consacrant généralement entre le quart et le tiers de leur budget à ce poste de dépenses.

Les transports publics à la croisée des chemins

Aujourd'hui, nombre de réseaux urbains et ferroviaires sont proches de la saturation. Les besoins de financement sont colossaux. Les AOT ne peuvent plus entièrement assumer la nécessaire augmentation de l'offre. Songeons d'ailleurs au fait qu'un report modal de 10 % des déplacements en voiture individuelle entraînerait un doublement de la fréquentation des réseaux de transport public¹.

Pleinement conscients de la nécessité de poursuivre leur action en matière de mobilité durable par une meilleure prise en compte des enjeux financiers et de l'articulation des compétences, les représentants des AOT appellent au renforcement de la décentralisation. Les enjeux financiers sont de taille, mais les obstacles institutionnels, autrement dit la question des compétences, ne sont pas à minimiser.

À l'heure où nos concitoyens sont durement touchés par un renchérissement des énergies fossiles qu'aucune mesure politique ne pourra durablement enrayer, le GART réaffirme solennellement que la mobilité durable ne saurait être la variable d'ajustement budgétaire mais, au contraire, un puissant levier de l'action gouvernementale pour accompagner la transition énergétique. Les pouvoirs publics disposent aujourd'hui d'une véritable opportunité pour donner un nouvel élan aux politiques de report modal. A cet effet, il s'agira d'abord de favoriser la coordination des politiques de mobilité à l'échelon régional. Cette intégration de la chaîne des déplacements est d'autant plus centrale que les transports du quotidien (réseaux urbains, interurbains et TER) contribuent à réduire la fracture territoriale. Les travaux des législateurs devront donc être guidés par la volonté de **fluidifier l'usage des transports publics pour nos concitoyens**. Les pouvoirs publics doivent pouvoir rendre les transports collectifs plus attractifs, plus fiables, plus performants, capables d'offrir une alternative à la voiture individuelle partout où cela est possible et au moindre coût pour la collectivité. L'objectif à terme est d'aboutir à une chaîne de déplacements intégrés. Cela ne pourra se faire qu'en renforçant l'intermodalité, en développant l'information voyageur, la tarification intégrée ainsi qu'une billettique commune à l'échelon régional.

¹ Source : CERTU.

Un État acteur et organisateur de la mobilité durable

Toute nouvelle étape de décentralisation n'est possible sans une redéfinition claire des rôles de l'État et des collectivités territoriales. À cet égard, le GART souligne qu'il ne saurait y avoir d'aboutissement dans la décentralisation sans un nécessaire retour de l'État dans l'organisation et l'articulation de la chaîne des déplacements. Cela passe à la fois par la réaffirmation de son rôle d'Autorité organisatrice de transport et des politiques qu'il entend mettre en œuvre pour engager un meilleur report modal. La promotion de l'intermodalité par le développement et le soutien apporté à l'Agence Française pour l'Information Multimodale et la Billettique (AFIMB) est aussi un enjeu important.

De plus, le rééquilibrage du soutien financier de l'État entre la route et les transports publics représente un enjeu crucial. À titre d'exemple, le GART regrette que le financement du déficit d'exploitation des Trains d'équilibre du territoire (280 M€) repose principalement sur la contribution des entreprises ferroviaires, alors que la contribution du mode routier (35 M€) reste stable et modeste. Par ailleurs, la mise en œuvre de l'écotaxe poids-lourds avec affectation des recettes à l'AFITF est urgente.

La dette de RFF dont une partie devrait être intégrée au sein de la dette publique représente une charge supplémentaire directement supportée par le mode ferroviaire. Dans ce cadre, la réforme de la gouvernance du système ferroviaire est une opportunité pour assainir ses modes de financements. L'État doit veiller à une bonne articulation entre les modes et les différents services de transport, tout particulièrement s'agissant des liaisons interrégionales par car vis-à-vis du mode ferroviaire.

Enfin, alors que le pays traverse une période économique difficile impliquant des ressources des collectivités territoriales sous contrainte, le développement de la mobilité durable implique une action forte de l'État pour pérenniser les ressources existantes des Collectivités et en trouver de nouvelles, tout particulièrement pour celles qui en sont dépourvues.

Les propositions du GART

1. Mise en œuvre d'une véritable contribution du mode routier au financement des transports publics, notamment par la mise en œuvre effective de l'écotaxe poids lourds, dont le produit sera affecté à l'AFITF ;
2. Toute modification législative relative à l'organisation devra veiller à une meilleure articulation entre les différents services de transport et garantir une complémentarité des modes alternatifs à la voiture individuelle ;
3. Favoriser la cohérence et la coordination des politiques tarifaires pour garantir le droit au transport ;
4. Révision de la gouvernance du système ferroviaire, notamment en prévoyant de regrouper toutes les fonctions réparties actuellement entre RFF et la SNCF en matière de gestion de l'infrastructure et de réintégrer une partie de la dette de RFF dans le périmètre de la dette publique ; la responsabilité et la mise en œuvre de l'offre ferroviaire étant partagée sur le territoire national, il est indispensable d'associer l'ensemble des AO responsables du mode ferroviaire à l'élaboration des décisions stratégiques (cadencement, planification des travaux, péages, etc)
5. Pérenniser les appels à projets TCSP à toutes les AOT avec intégration du matériel roulant dans l'assiette subventionnable ;
6. Accentuer le rôle stratégique de l'État dans le déploiement de Systèmes de Transports Intelligents en transformant l'AFIMB en une autorité administrative indépendante compétente dans tous les domaines qu'englobent les STI.

Institutionnaliser la coopération en matière de mobilité

L'évolution des bassins de vie liée au développement de la périurbanisation, d'une part, et aux évolutions territoriales consécutives à la réforme de la carte intercommunale, d'autre part, se traduisent par de nouveaux besoins et usages de déplacements qui s'affranchissent de plus en plus des périmètres institutionnels de transport. Or, la segmentation actuelle des compétences ne doit pas constituer un frein à ces nouveaux besoins.

S'il existe de nombreux cadres de coopération plus ou moins formalisés en matière de mobilité, il importe de trouver des solutions pour faciliter la coopération entre AOT devant aboutir à la mise en œuvre d'un schéma directeur d'intermodalité régionale, conduit par une Collectivité « chef de file ».

Afin de faciliter les déplacements sur l'ensemble du territoire français et transfrontaliers, et de favoriser le report modal, le développement des outils nécessaires à la bonne mise en œuvre des politiques d'interopérabilité est une priorité. Pour ce faire, la mise en place d'un coordinateur serait de nature à faciliter l'interopérabilité des systèmes afin de garantir une meilleure coordination entre les différents territoires.

Sur le plan technique, cet objectif d'interopérabilité doit être atteint par la mise en œuvre d'une politique de développement des STI - notamment en matière de billettique et d'information multimodale - de façon concertée au plan national, européen voire mondial.

Sur le plan de la contribution des usagers, le GART considère que le droit au transport pour tous passe aussi par le développement d'une tarification sociale plus solidaire laquelle doit être envisagée dans le cadre d'une intégration tarifaire inter-AOT.

Les propositions du GART

1. Inscrire dans la loi la nécessité pour les AOT de tous rangs de coopérer sur le territoire régional autour de la coordination de l'offre, de l'information multimodale, de la billettique interopérable et de la tarification intégrée ;
2. Identification dans chaque région d'un « chef de file des politiques intermodales » chargé de élaborer un Schéma directeur d'intermodalité régionale (SDIR) permettant d'assurer cette coordination des autorités organisatrices ;
3. Généraliser les dispositifs de concertation des gares d'intérêt national aux gares d'intérêt régional, en veillant à la participation des AOT concernées et des collectivités locales en charge de l'urbanisme en application du principe « qui paie décide ».

Des Régions Autorités organisatrices de plein exercice

Depuis le 1er janvier 2002, les Régions sont chargées de l'organisation « des services ferroviaires régionaux de voyageurs ». Elles ont largement prouvé leur savoir-faire en la matière. Le bilan de la régionalisation des TER est indiscutablement positif. Le trafic TER est en croissance continue (+ 51 % entre 2002 et 2009). Depuis 2002, les régions (hors Île-de-France) financent en totalité le matériel roulant acquis par la SNCF.

La modernisation et le développement de l'offre pèse lourdement sur le budget des régions. Il est vrai que si la compensation financière de l'État a bien accompagné le transfert de compétences en 2002, celle-ci a été figée dans le périmètre d'activité initial, sans tenir compte de son nécessaire développement.

Le poids des interventions régionales n'a cessé de croître au point de représenter actuellement près du tiers des fonds alloués à cette politique. Les régions subventionnent l'exploitation (3,3 Milliards d'€ pour le TER et 1,8 Milliard d'€ pour le Transilien en 2011), l'entretien du réseau ferroviaire (3 Milliards d'€ via les CPER et les plans-rails sur la période 2007-2013, autant pour les projets de LGV liés au plan de relance), et le matériel régional (20 Milliards d'€ dont 7 milliards d'€ concrétisés depuis 2002). Inversement, l'État finance la redevance d'accès au réseau (1,5 Milliard d'€) et une part de l'exploitation diluée dans la dotation générale de fonctionnement. Le système ferroviaire régional a un coût annuel moyen estimé à près de 7 Milliards d'€.

A l'instar des AOTU et du STIF, les régions pour assumer pleinement leur rôle d'autorité Organisatrice ont besoin d'une plus grande autonomie notamment sur le plan financier en disposant d'une ressource dédiée, pérenne, dynamique participant, aux côtés de la contribution des usagers et des dotations de l'Etat, au financement du fonctionnement et d'investissement des TER. Elles doivent avoir à leur disposition les outils nécessaires au fonctionnement d'un réseau de transport tel que la propriété du matériel roulant et la possibilité *pour les régions qui le souhaitent* de pouvoir choisir leur mode d'exploitation et d'attribution.

Les propositions du GART

1. Instaurer une ressource dédiée, pérenne et dynamique pour financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement des TER et indexer la dotation générale de fonctionnement propre à l'exploitation ferroviaire sur l'évolution de l'offre ferroviaire régionale ;
2. Faire des AOT régionales de véritables autorités organisatrices de transport en leur octroyant la possibilité – mais sans obligation – de choisir le mode d'exploitation et d'attribution de leurs contrats en matière de transport régional de voyageurs ferroviaires ou routiers en adéquation avec le règlement d'Obligation de Service Publique, (soutien du GART à une proposition de l'ARF),

Faire des Départements un maillon essentiel de l'offre de transports de proximité

Aux termes des articles L3111-1 et L3111-7 du Code des transports, les services non urbains, réguliers et à la demande, ainsi que le transport scolaire, sont organisés par le département. Les départements consacrent plus de 2 Milliards d'€ aux transports publics, hors Île-de-France.

Cet échelon de proximité est incontournable en ce qui concerne les transports scolaires dont il faut rappeler ici l'importance : 4 Millions d'enfants transportés chaque jour en France (2 millions pour l'urbain et 2 Millions pour l'interurbain) soit 1,44 Milliards de voyages/an dans des conditions de sécurité de très haut niveau. À ce sujet, il est important que les mesures envisagées dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires soient concertées avec les AOT dont la consistance et les coûts des services de transports qu'elles assurent sont directement impactées par les modifications induites par cette réforme.

Les Départements sont un maillon essentiel pour offrir des transports alternatifs à la voiture individuelle en milieu périurbain, lieu où la voiture individuelle constitue encore trop souvent le seul recours. À cet égard, il convient de souligner que l'offre de transports des Départements va de pair avec leurs missions sociales.

Il est donc souhaitable de réaffirmer la compétence transport des départements. Si l'offre est majoritairement scolaire, 40 % de l'offre kilométrique correspond à du service régulier de voyageurs. Ce réseau de proximité assure le rabattement des voyageurs venant du périurbain vers les centres villes ou vers les gares.

Les propositions du GART

1. Réaffirmer le rôle des AOT départementales dans la mise en œuvre d'une offre de transport interurbain;
2. En tant qu'acteur incontournable du transport scolaire, les AOT départementales devront être partie prenante pour toutes les questions relatives aux rythmes scolaires et des déplacements scolaires ;
3. Instaurer, pour les départements, une ressource financière dédiée, pérenne et dynamique pour financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement en matière de transports interurbains.

Des AOTU aux AOMD

Au fil des années, les investissements colossaux consentis par les AOTU pour accroître l'offre de transport public ont sensiblement influencé l'évolution du report modal. Dans les dernières enquêtes ménages déplacements, on observe en effet un recul de la part modale de la voiture et une progression de celle des transports publics comme par exemple à Lille (- 5 % ; + 3 %), Lyon (- 4 % ; + 2 %) ou Strasbourg (- 9 % ; + 3 %). Ce recul de la voiture individuelle dans la part des déplacements, désormais inférieure à 50 % dans des agglomérations comme Strasbourg et Grenoble, est notable dans les grandes villes en raison de la mise en place de réseaux de transports structurés autour du tramway depuis le début des années 1990.

Pour atteindre cet objectif, les AOTU ont été incitées à planifier leurs politiques de mobilité (par le biais de PDU, plans de mobilité,...) permettant un déploiement équilibré de l'ensemble des modes de transports alternatifs à l'utilisation individuelle de l'automobile. Ces politiques mettent en jeu plusieurs compétences (TC, voirie, circulation, stationnement, marchandises,...), réparties sur plusieurs échelons de collectivités (communes, intercommunalités plus ou moins intégrées, syndicats,...). De sorte que les marges de manœuvre des AOTU dans la réalisation des travaux d'aménagement et d'équipements sur voirie est contrainte par la segmentation des compétences. Ainsi, le pouvoir de police de la circulation et du stationnement appartient aux maires ; la logistique urbaine, de plus en plus prégnante dans les villes, échappe encore largement au contrôle des collectivités qui ne disposent que de peu de marges de manœuvre pour la réguler.

La politique de stationnement est également l'objet de nombreux dysfonctionnements dus, là encore, à une répartition très complexe des compétences entre acteurs. La compétence de gestion du stationnement peut appartenir à la commune ou à l'intercommunalité, tandis que le pouvoir de police du stationnement est entre les mains des maires ou, le cas échéant, entre celles du Président de communauté. Par ailleurs, Le montant des amendes, fixé nationalement indépendamment du coût horaire du stationnement, rend impossible la modulation des tarifs en fonction du type d'utilisateurs (hors stationnement des résidents). Les sanctions apparaissent peu dissuasives dans les grandes villes (Paris, Lyon,...). De plus, le taux de fraude est élevé, atteignant plus de 80 % dans certaines grandes agglomérations.

De plus, il est nécessaire de permettre aux AOTU de se doter de compétences optionnelles leur permettant d'élargir leur champ d'action : nouveaux services à la mobilité (autopartage, covoiturage), vélos, marchandises. Ce faisant les AOTU pourront devenir de véritables Autorités Organisatrices de la Mobilité Durable (AOMD).

Les propositions du GART

1. Proposer la transformation, à l'échelon intercommunal, des AOTU en Autorités Organisatrices de la Mobilité Durable, en les rendant compétentes en matière de réglementation du stationnement dépenalisé et décentralisé, d'aménagement de la voirie et de gestion de la circulation ;
2. Doter ces AOMD de compétences leur permettant d'élargir leur champ d'action : nouveaux services à la mobilité (autopartage, covoiturage), vélos, marchandises.
3. Réaffirmation du rôle majeur du Versement Transport dans le financement de la mobilité durable et extension de son champ d'affectation aux compétences de l'AOMD,
4. Donner aux autorités organisatrices de la mobilité durable les compétences nécessaires à la coordination des actions liées aux transports de marchandises, notamment en élargissant le champ d'application du droit de préemption urbain aux espaces urbains aux espaces à vocation logistique.

Les propositions du GART

POUR L'ÉTAT

1. Mise en œuvre d'une véritable contribution du mode routier au financement des transports publics, notamment par la mise en œuvre effective de l'écotaxe poids lourds, dont le produit sera affecté à l'AFTIF ;
2. Toute modification législative relative à l'organisation devra veiller à une meilleure articulation entre les différents services de transport et garantir une complémentarité des modes alternatifs à la voiture individuelle ;
3. Favoriser la cohérence et la coordination des politiques tarifaires pour garantir le droit au transport ;
4. Révision de la gouvernance du système ferroviaire, notamment en prévoyant de regrouper toutes les fonctions réparties actuellement entre RFF et la SNCF en matière de gestion de l'infrastructure et de réintégrer une partie de la dette de RFF dans le périmètre de la dette publique ; la responsabilité et la mise en œuvre de l'offre ferroviaire étant partagée sur le territoire national, il est indispensable d'associer l'ensemble des AO responsables du mode ferroviaire à l'élaboration des décisions stratégiques (cadencement, planification des travaux, péages, etc)
5. Pérenniser les appels à projets TCSP à toutes les AOT avec intégration du matériel roulant dans l'assiette subventionnable ;
6. Accentuer le rôle stratégique de l'Etat dans le déploiement de Systèmes de Transports Intelligents en transformant l'AFIMB en une autorité administrative indépendante compétente dans tous les domaines qu'englobent les STI.

POUR LA COOPÉRATION INSTITUTIONNELLE

7. Inscrire dans la loi la nécessité pour les AOT de tous rangs de coopérer sur le territoire régional autour de la coordination de l'offre, de l'information multimodale, de la billetterie interopérable et de la tarification intégrée ;
8. Identification dans chaque région d'un « chef de file des politiques intermodales » chargé d'élaborer un Schéma directeur d'intermodalité régionale (SDIR) permettant d'assurer cette coordination des autorités organisatrices ;
9. Généraliser les dispositifs de concertation des gares d'intérêt national aux gares d'intérêt régional, en veillant à la participation des AOT concernées et des collectivités locales en charge de l'urbanisme en application du principe « qui paie décide ».

POUR LES AUTORITES ORGANISATRICES DE TRANSPORT REGIONALES

10. Instaurer une ressource dédiée, pérenne et dynamique pour financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement des TER et indexer la dotation générale de fonctionnement propre à l'exploitation ferroviaire sur l'évolution de l'offre ferroviaire régionale ;
11. Faire des AOT régionales de véritables autorités organisatrices de transport en leur octroyant la possibilité – mais sans obligation – de choisir le mode d'exploitation et d'attribution de leurs contrats en matière de transport régional de voyageurs ferroviaires ou routiers en adéquation avec le règlement d'Obligation de Service Publique, (soutien du GART à une proposition de l'ARF),

POUR LES AUTORITES ORGANISATRICES DE TRANSPORT DEPARTEMENTALES

12. Réaffirmer le rôle des AOT départementales dans la mise en œuvre d'une offre de transport interurbain ;

13. En tant qu'acteur incontournable du transport scolaire, les AOT départementales devront être partie prenante pour toutes les questions relatives aux rythmes scolaires et aux déplacements scolaires ;
14. Instaurer, pour les départements, une ressource financière dédiée, pérenne et dynamique pour financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement en matière de transports interurbains.

POUR LES AGGLOMÉRATIONS

15. Proposer la transformation, à l'échelon intercommunal, des AOTU en Autorités Organisatrices de la Mobilité Durable, en les rendant compétentes en matière de réglementation du stationnement dépenalisé et décentralisé, d'aménagement de la voirie et de gestion de la circulation ;
16. Doter ces AOMD de compétences leur permettant d'élargir leur champ d'action : nouveaux services à la mobilité (autopartage, covoiturage), vélos, marchandises.
17. Réaffirmation du rôle majeur du Versement Transport dans le financement de la mobilité durable et extension de son champ d'affectation aux compétences de l'AOMD,
18. Donner aux autorités organisatrices de la mobilité durable les compétences nécessaires à la coordination des actions liées aux transports de marchandises, notamment en élargissant le champ d'application du droit de préemption urbain aux espaces urbains aux espaces à vocation logistique.