



HAL
open science

Quoi de neuf dans le millefeuille ? L'organisation des transports en France depuis la loi d'orientation des mobilités (2019)

Cyprien Richer, Nicolas Pitout, Alexandre Fabry

► To cite this version:

Cyprien Richer, Nicolas Pitout, Alexandre Fabry. Quoi de neuf dans le millefeuille ? L'organisation des transports en France depuis la loi d'orientation des mobilités (2019). *Transports, Infrastructures & Mobilité*, 2024, MARS & AVRIL 2024 (544), pp.29-35. hal-04649623

HAL Id: hal-04649623

<https://hal.science/hal-04649623>

Submitted on 16 Jul 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Quoi de neuf dans le millefeuille ?

L'organisation des transports en France depuis la Loi d'orientation des mobilités (2019)

Cyprien Richer, *chercheur au sein de l'UMR Mobilités, aménagement, transports, risques et sociétés, Cerema- CY Cergy Paris Université-Matris*
Nicolas Pitout, *chef de projet « gouvernance et financement des mobilités » au Cerema*
Alexandre Fabry, *directeur de projet « politiques territoriales de mobilités » au Cerema*

TI&M – NO 544 – MARS & AVRIL 2024 – p.29-35

Introduction

Près de 40 ans ont passé depuis la célèbre Loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) quand la Loi d'orientation des mobilités est promulguée (2019). La première est reconnue comme un texte fondamental d'organisation des services publics de transport en affirmant notamment un « droit au transport ». La seconde est présentée comme une transformation en profondeur des politiques de mobilités. La LOM vise plus directement les transports du quotidien sur l'ensemble du territoire en cherchant à les inscrire dans les transitions écologiques et numériques. Nous le verrons dans cet article, la LOM est une loi importante certes, mais ce n'est pas vraiment le « grand soir » de la mobilité en France.

Cette loi cherche à appliquer un principe d'organisation des transports s'appuyant sur une répartition entre deux niveaux de collectivités :

- À l'échelle la plus fine, les 1200 autorités organisatrices de la mobilité « locale », principalement des intercommunalités, chargées notamment des bus, tramway, métro, vélo ...
- À une échelle intermédiaire entre le local et l'État, les 12 autorités organisatrices de la mobilité « régionale » chargées notamment des trains TER, des cars interurbains ...
- Avec toujours une particularité de la Région île-de-France, AOM locale et régionale à la fois.

Quarante ans donc pour passer de 3 niveaux d'autorités organisatrices des transports (État, Départements, Communes) à 2 niveaux d'autorités organisatrices de la mobilité (Régions et intercommunalités). Peut-on pour autant parler de simplification ? Derrière la répartition théorique, n'y a-t-il pas une multitude de situations locales ? En outre, la cible de couvrir les « zones blanches » en matière de mobilité dans les territoires ruraux mérite une discussion particulière. Si l'objectif semble atteint, qu'est-ce que ça change vraiment dans l'élaboration des politiques de transports ?

Quatre ans après le vote de la LOM, cette contribution propose un regard critique de la situation en matière d'organisation institutionnelle des mobilités en France. En particulier, nous voulons démontrer que la LOM s'inscrit moins comme une rupture que dans la continuité de processus institutionnels complexes et ambivalents. Nous décrivons ces processus (intercommunalisation, régionalisation, interterritorialisation) dans la suite de l'article.

Compétences en matière de transport en France (hors Région Île-de-France)

Compétences	Avant 1999 ...	1999-2000 (réformes Chevènement/ Gaysot-SRU)	2014-2015 (acte III de la décentralisation)	2019 (Loi d'orientation des mobilités)	
Transport ferroviaire régional	État (Région : expérimentation à partir de 1997)	Régions (entrée en vigueur 2002)	Régions (transfert effectif en 2017 des compétences des départements)		=> AOM régionale
Transport interurbain par la route	Départements				
Transport collectif local (Bus, métro, tramway...)	Communes (surtout) et intercommunalités (Cté urbaine, syndicat)	Communes et intercommunalités (surtout) (idem + Cté d'ag-glo. depuis 1999)	Communes et intercommunalités (surtout) (idem + Métropole depuis 2010)	Intercommunalités (idem + nombreux transferts vers Cté de communes effectifs en 2021) ou Régions	=> AOM locale
Coopération entre AOM	Aucune	Syndicat mixte de type SRU depuis 2000	Syndicat mixte de type SRU ; Contrat opérationnel à l'échelle de bassins de mobilité (depuis 2019)		=> association d'AOM locales et régionales

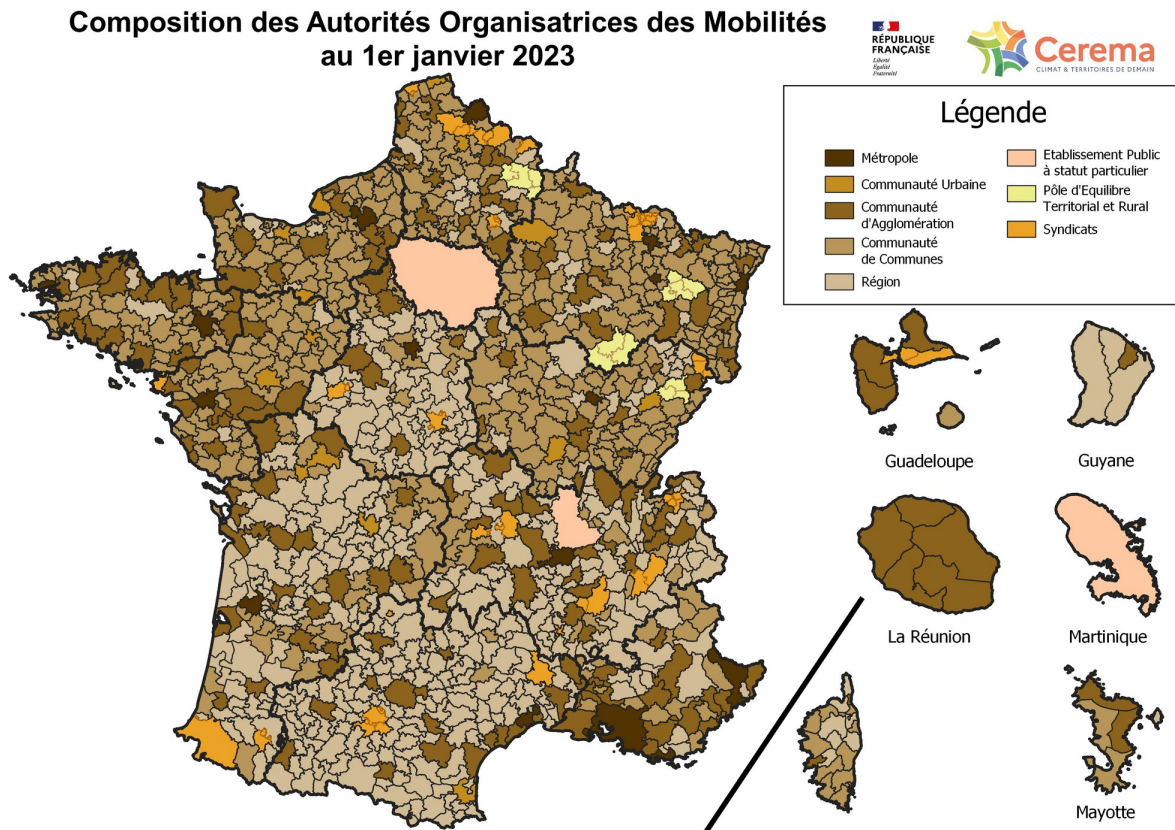
L'EPCIsation des AOM, suite et (presque) fin ?

La volonté du législateur d'encourager l'intégration des transports dans le bloc de compétences des EPCI à fiscalité propre n'est pas nouveau. Dès 1966 avec la création des premières communautés urbaines, l'organisation des transports collectifs était incluse dans les compétences des nouvelles intercommunalités. Les successifs EPCI à fiscalité propre seront amenés (avec plus ou moins de réussite) à disposer de compétences multiples et à intégrer progressivement l'organisation des transports. En 1998, 23% des autorités organisatrices sont des « intercommunalités de projet ». Après la loi Chevènement (1999) et la création des communautés d'agglomération –qui intègrent l'organisation des transports publics dans le socle des compétences obligatoires–, ce taux bondit à 54% (2002). Au moment du vote de la LOM (2019), ce sont 72% des AOM qui ont pris la forme d'EPCI à fiscalité propre. Cette loi s'inscrit donc dans la continuité des réformes territoriales précédentes en cherchant à conforter l'intercommunalité de projet dans tous les territoires comme la forme la plus adaptée pour l'organisation des mobilités locales.

La Loi d'Orientation des Mobilités en décembre 2019 a donc accéléré le transfert de la compétence vers les communautés de communes. Avant la LOM, rien n'empêchait les communautés de communes de devenir AOM depuis leur création (Loi ATR - 1992). D'ailleurs 30 d'entre elles étaient déjà directement AOM en 2019 et 16 indirectement au sein de structures syndicales. Le changement produit par la loi tient plutôt à deux choses : la première est que le législateur ambitionne de couvrir tout le territoire national d'AOM locales, sans exception ; la seconde est que la loi a défini un curieux processus pour atteindre l'objectif cité précédemment.

En effet, les communautés de communes devaient prendre une délibération en conseil communautaire avant le 31 mars 2021 puis leur communes disposaient d'un délai strict de 3 mois pour se prononcer. Au 1er juillet 2021, les communautés de communes devenaient alors autorité organisatrice de la mobilité, sauf... Sauf que la loi ouvrait la possibilité d'une absence de vote par l'EPCI, auquel cas la région devenait automatiquement AOM locale de substitution. Le législateur aurait pu choisir d'inscrire l'organisation des mobilités dans le bloc de compétence obligatoire des communautés de communes ou alors maintenir cette compétence optionnelle sans inclure un délai inconditionnel de décision, mais il a choisi une troisième voie, assurant partout la présence d'une AOM locale à l'échelle de l'EPCI sans que celui-ci n'en soit toujours le titulaire ! Certains acteurs, comme « Intercommunalités de France »¹, s'élèvent aujourd'hui pour demander la réouverture d'une période de réflexion aux communautés de communes qui n'ont pas pu prendre la compétence d'autorité organisatrice des mobilités en 2021.

Composition des Autorités Organisatrices des Mobilités au 1er janvier 2023



En termes d'homogénéisation, le bilan de la loi est finalement mitigé. D'un côté, on constate que le nombre d'EPCI disposant de la compétence mobilité est quasiment multiplié par 3 et désormais 95% des AOM locales sont des EPCI (hors région AOM de substitution). Les communautés de communes sont aujourd'hui la principale forme d'AOM locale. Sur ce plan, on peut considérer le bilan quantitatif comme une réussite. Cependant, d'un autre côté, on peut aussi voir le verre à moitié vide : sur le millier de communautés de communes en France, la moitié n'a pas voulu ou n'a pas pu suivre l'option que semblaient privilégier les rédacteurs de la loi. Sur les 1200 EPCI en France, la région est AOM de substitution dans 40% des cas. Loin d'être une situation isolée, la région AOM locale est même la règle dans de nombreux territoires.

¹ <https://www.intercommunalites.fr/actualite/organisation-des-mobilites-une-reouverture-de-la-prise-de-competence-simpose/>

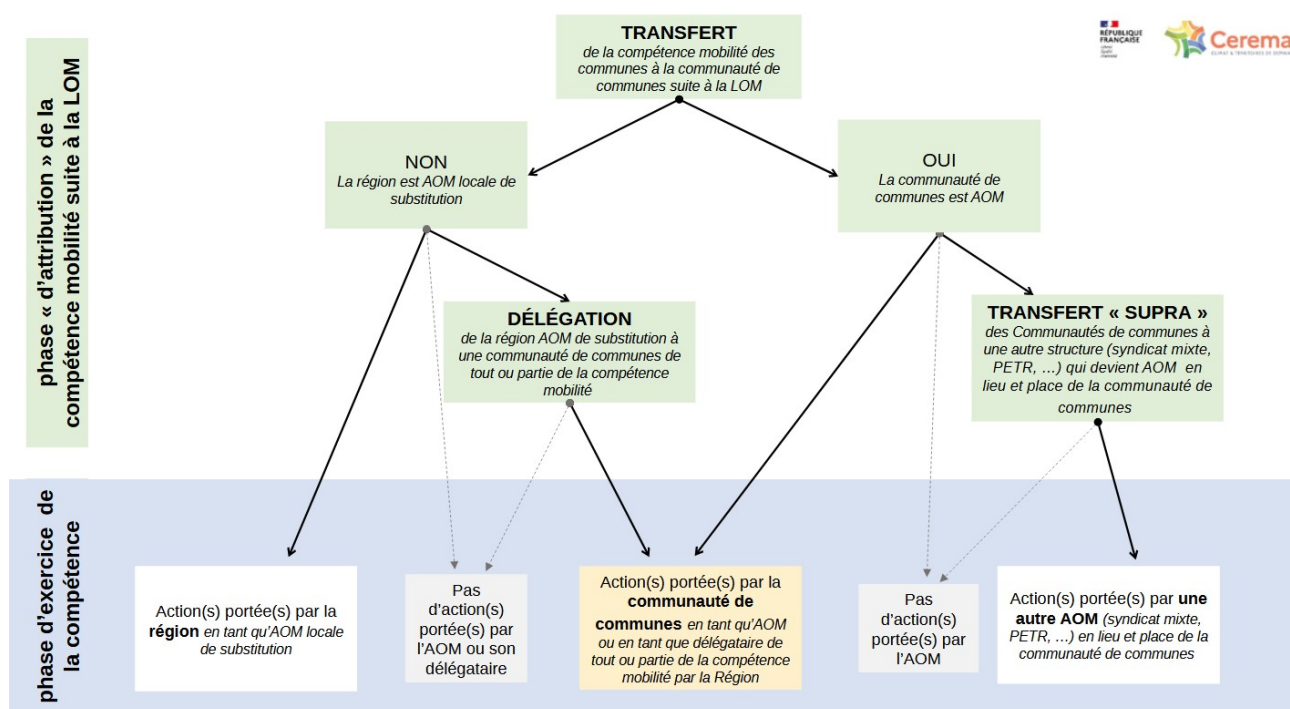
Répartition des AOM par forme juridique - Source : Cerema

Forme juridique de l'AOM	Avant la LOM	Après la LOM
Métropole	16	16
Communauté Urbaine	13	13
Communauté d'Agglomération	174	179
Communauté de communes	39	469
EPCI dont la Région est AOM	Sans objet	457
Syndicats	30	26
PETR	1	4
Communes	62	1
Établissements publics	2	3
TOTAL	337	1168

Reste à savoir quelle situation institutionnelle apporte une efficacité dans la conduite des politiques de mobilité locale. Les retours d'expérience convergent vers l'absence de déterminisme institutionnel dans l'exercice des compétences. En résumé, tout les cas de figure sont possibles. Les multiples possibilités ouvertes vont aboutir à une potentielle dissociation entre détention de la compétence et portage des actions. On trouve ainsi :

- des communautés de communes qui ont pris la compétence et portent des actions,
- des communautés de communes qui ont pris la compétence mais ne portent pas d'action (faute de moyens ou de projets),
- des communautés de communes qui n'ont pas pris la compétence et portent des actions via une délégation de compétence de la Région ou à travers d'autres politiques,
- des communautés de communes qui n'ont pas pris la compétence et ne portent pas d'action
- des communautés de communes qui ont pris la compétence mais l'ont transféré à une entité supra, essentiellement un syndicat mixte.

Les diverses situations de prise de compétence mobilités (Daniel, Fabry, Pitaval, 2023)¹



Dans cette multitude de possibilités, deux sont plus fréquents : la réalisation d'actions grâce une prise de compétence directe et celle qui se fait via une délégation régionale. Au-delà des différences quant au transfert ou non de cette compétence mobilité, la LOM a néanmoins abouti à faire de nombreuses communautés de communes des actrices centrales des mobilités locales.

La régionalisation des mobilités, une nouvelle couche de responsabilité

Dans le mouvement de décentralisation en France, la région est un acteur relativement jeune. Son poids politique a augmenté à mesure que les réformes territoriales lui conféraient de nouvelles compétences. En matière de transport, historiquement, les régions c'est essentiellement le train. Suite à une phase d'expérimentation concluante dans 5 régions à partir de 1997, la loi SRU (2000) valide la prise de compétence des régions en matière de transport ferroviaire régional. Les transports deviennent l'un des plus gros budgets des régions avec une offre ferroviaire partout relancée. Les régions ont ensuite récupéré les compétences des départements en matière de transport interurbain. En matière de mobilité, la région, c'est donc devenu les trains mais aussi les cars interurbains et scolaires.

Après de multiples tergiversations législatives, la clause de compétence générale a été retirée aux régions (comme aux départements) avec l'intention de spécialiser les collectivités locales. Les régions se voient ainsi confier un rôle stratégique de « chef de file » en matière de mobilité et d'intermodalité. Ainsi, en matière d'action publique comme de planification (avec l'élaboration du document intégrateur et prescriptif, le Sradet²), les régions vont naviguer sur un fil étroit et complexe : piloter et coordonner les politiques de mobilités avec les échelons institutionnels sans toucher au principe de non tutelle inscrit dans la constitution. .

Déjà autorité organisatrice des transports régionaux puis des ex-transports départementaux, la loi d'orientation des mobilités va ajouter une nouvelle couche de responsabilité aux régions : elle leur ouvre également la possibilité d'être autorité organisatrice de la mobilité locale en substitution des communautés de communes. La région récupère ainsi des compétences en matière de transport qui étaient réparties il y a peu (avant 2017) entre 3 échelons d'autorités organisatrices !

Depuis 2021, les régions assurent un rôle d'AOM locale dans la moitié des communautés de communes. La cartographie des prises de compétences laisse apparaître un choix davantage guidé par les stratégies régionales que par le libre choix des communautés de communes. Au nord, les intercommunalités acceptent massivement la compétence mobilité, dans la droite ligne des volontés du législateur et sans objection des régions. Au sud, le choix est inversé car les Régions ont incité les communautés de communes à leur laisser la compétence. Ce faisant, , on peut penser que les Régions ont joué pleinement leur rôle de chef de file en orientant les choix des communautés de communes !

Dans les situations où les communautés de communes ont très largement laissé la région devenir AOM locale, des dispositifs spécifiques se sont mis en place. La région peut ainsi

² Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

conventionner avec l'EPCI et lui déléguer des blocs de compétences (par exemple, en Région Auvergne-Rhône-Alpes, les services réguliers de transport ; les services à la demande ; les mobilités actives, partagées ou solidaires), dans le cadre d'accords pouvant être pluriannuels. Finalement cela revient à confier la compétence mobilité à l'EPCI de manière indirecte ; l'avantage pour l'EPCI étant la possibilité de gérer à la carte et de bénéficier de financement de l'AOM régionale ; l'inconvénient est lié à la lourdeur éventuelle de la procédure et au bon vouloir de la région. Ceci dit, on pourrait se retrouver dans une situation où la communauté de communes exerce plus de compétences et dispose de davantage de moyens... quand elle n'est pas AOM !

Au final, les régions deviennent un peu l'acteur à tout faire en matière de mobilité. Au-delà de l'organisation des transports, nous pouvons signaler le rôle des régions dans la définition des bassins de mobilité, le pilotage des contrats opérationnels de mobilité et des plans d'actions en faveur de la mobilité solidaire (PAMS) institué également par la LOM. Cela fait beaucoup de compétences nouvelles sans moyens supplémentaires : par exemple, l'AOM locale peut prélever le versement mobilité quand elle est communauté de communes mais pas si elle est une région. C'est une des raisons pour laquelle des régions créent des syndicats mixtes de type SRU (Nouvelle Aquitaine, Hauts-de-France, Réunion, Bretagne) pouvant prélever la ressource du versement mobilité additionnel. C'est aussi un moyen adapté pour piloter les importantes missions de coordination en matière de transport à travers un acteur intermédiaire.

Entre intercommunalités et régions, le supracommunautaire se fait une place

La promotion de l'intercommunalité a régulièrement été associée à un débat sur le périmètre pertinent de l'action publique. Plusieurs lois ont établi des références explicites à la « bonne échelle » de « l'aire urbaine » (LOADDT, 1999 et SRU, 2000). Les SCoT ont notamment été promus en référence à cette échelle et dépassent généralement le périmètre d'un seul EPCI. Bref, on ne découvre pas la référence au « supra- » mais la LOM fait le choix de l'instituer partout sur le territoire comme un périmètre de contractualisation en matière de mobilité.

La LOM crée les contrats opérationnels de mobilités à l'échelle de bassins de mobilité que les régions devront définir avec leurs partenaires. La loi laisse cependant une liberté presque totale pour définir l'échelle du supracommunautaire. On compte 238 bassins de mobilités créés en France avec une grande variété de composition : les plus grands bassins se situent en Région Grand-Est (11 bassins) et associent plus d'une dizaine d'EPCI ; les bassins les plus petits se trouvent en Bourgogne Franche-Comté (35 bassins) ou en Centre Val-de-Loire (34 bassins), avec plusieurs d'entre-eux constitués d'un seul EPCI ; des différences de surfaces allant de 1 à 5 (moyenne régionale). La carte donne à voir des grands écarts avec des bassins sur plusieurs départements associant 28 EPCI (Nord-Alsace) ou supérieur à 10 000 km² (Ardennes-Nord Champagne) alors qu'on va trouver des départements « hachés menus » où l'on compte autant d'EPCI (11) que de bassins (Indre-et-Loire). Ces découpages seront le support des contrats opérationnels de mobilités. Ces derniers visent à définir la coordination des acteurs et des actions communes en matière de mobilité et d'intermodalité. Étant donné les découpages hétérogènes de ces bassins, la portée de ces contrats en matière de coordination territoriale sera bien différente selon les territoires.

Bassins de Mobilité au 1er janvier 2024

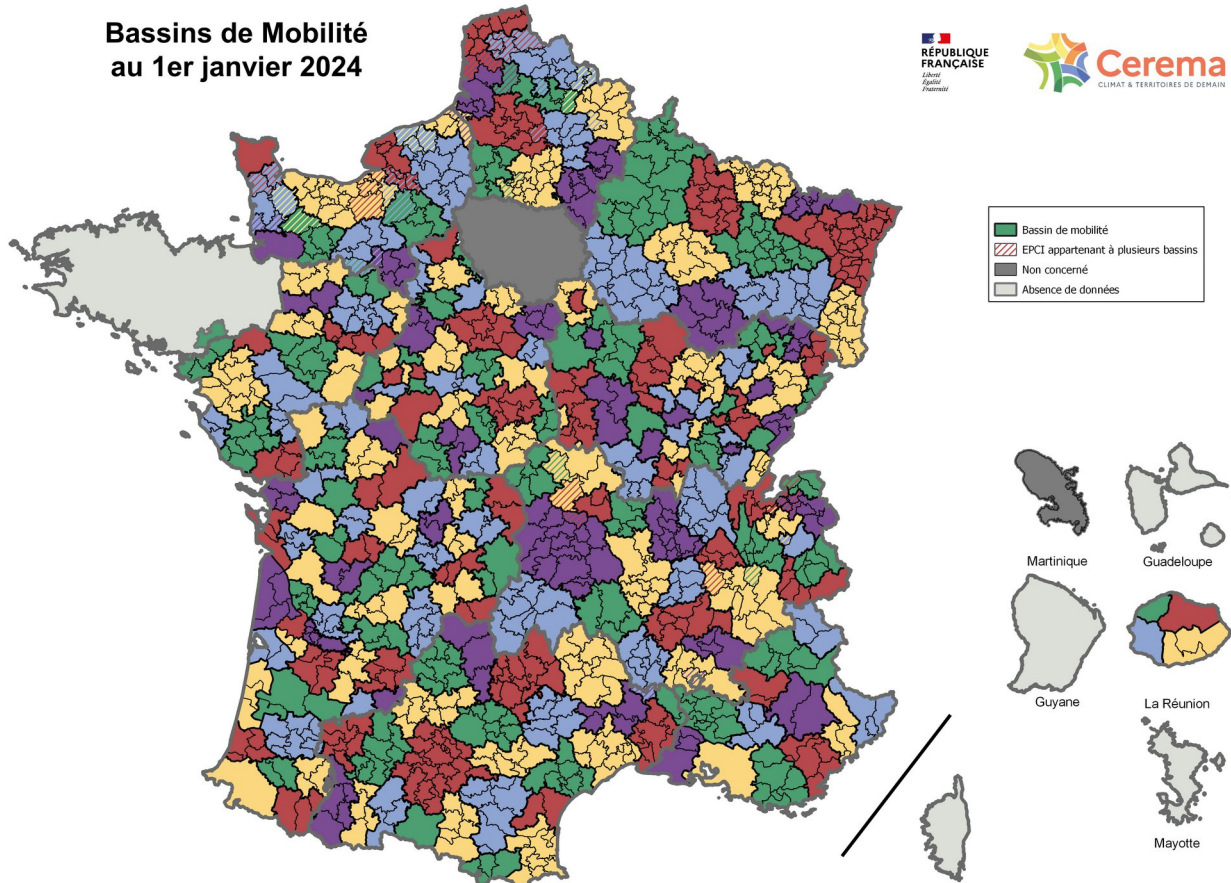
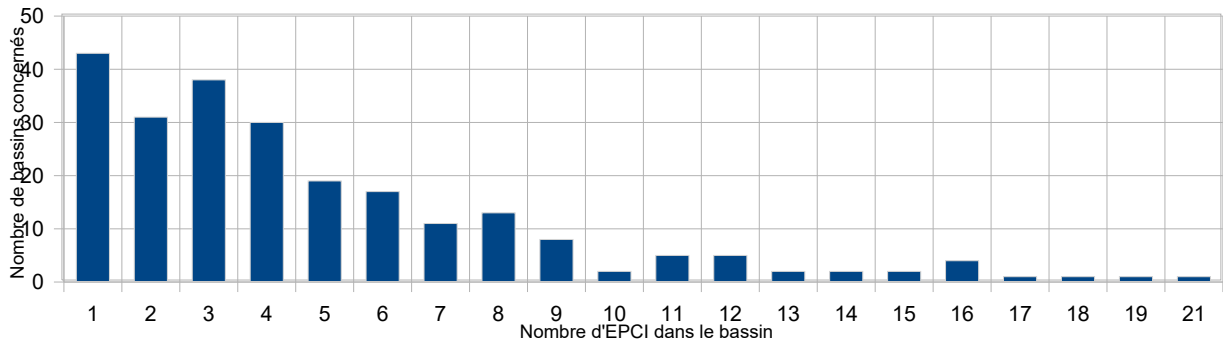


Figure 4 : carte des bassins de mobilité au 1^{er} janvier 2024 – source : Cerema

Répartition des bassins de mobilité selon le nombre d'EPCI



Dans le champ des possibles ouvert par la LOM, le transfert de la compétence à une structure supracommunautaire constituait l'une des options. Le rôle d'un syndicat mixte de transport est d'ailleurs ancien et évident, puisqu'il est dédié à cette compétence. Toutefois, il n'a pas, à ce jour, fait l'objet d'une utilisation massive par les EPCI ayant acquis la compétence à l'issue de la LOM. D'autres structures supracommunautaires peuvent être sollicitées comme les pôles métropolitains et les PETR. Ces deux supracommunautés peuvent devenir AOM en se voyant transférer cette compétence par des EPCI. Dans la pratique, c'est cependant un cas de figure assez rare. A ce jour, aucun des 25 pôles métropolitains n'est AOM et, sur les 123 PETR, seuls 4 sont AOM. Ce n'est donc pas réellement à ce titre qu'ils se présentent comme des acteurs importants de l'écosystème des mobilités locales. Pôles Métropolitains et PETR interviennent d'abord comme structures porteuses des documents de planification, notamment les ScoT ou les PCAET. Ces documents ont souvent des références obligées pour les stratégies de mobilité. Plus largement,

le simple projet de territoire porté par un PETR peut-être un outil de diagnostic pour un EPCI. Les acteurs supracommunautaires jouent également un rôle de soutien en ingénierie. Cet accompagnement en ingénierie peut aller jusqu'à devenir un support contractuel de financement. Ainsi, le pôle métropolitain du Grand Amiénois s'est substitué aux EPCI pour candidater à l'appel à manifestation d'intérêt Tenmod ou le PETR du pays Thur-Doller est lauréat de l'AMI Avenir Montagne Mobilités. Ces pôles jouent ici un rôle de rassembleur de territoires en vue de candidater à un programme, à un dispositif. Certaines structures vont au-delà de ce rôle de coordination et deviennent porteurs d'actions, par la voie de délégation de la part des EPCI adhérents. Par exemple, le PETR du Pays de Sundgau a mis en place un service de covoiturage ou le PETR Pays de la jeune Loire un service d'autostop organisé.

Le rôle des structures supracommunales peut s'illustrer de manière similaire avec les Parcs Naturels Régionaux, qui remplissent des fonctions parfois identiques et peuvent jouer un rôle central dans les mobilités locales, que ce soit en soutien en ingénierie ou dans le portage de projet. On peut penser au rôle en matière de mobilité du PNR des Grands Causses avec son service d'autopartage, de prêt de vélo à assistance électrique ou d'auto-stop organisé. Mais ces PNR jouent surtout un rôle d'animation locale, d'information des particuliers, de coordination des différents acteurs, de mobilisation autour des challenges de mobilité par exemple, autant d'actions essentielles à la mise en place d'une politique locale de mobilité par les EPCI ou les régions compétentes.

Le supracommunautaire est ainsi bien présent, au-delà des nouveaux outils de la LOM (bassins et contrats opérationnels de mobilités). Ces instances répondent à un réel besoin de coopération mais présentent toujours le risque de la complexification du millefeuille, d'autant plus avec la multiplicité des interactions possibles.

État, départements, communes... toujours présents !

La commune, d'abord, était dans le viseur de la LOM. L'objectif de la loi était que la compétence mobilité et le rôle d'AOM ne soit plus confié aux municipalités et qu'elle soit placée entre les mains des EPCI et de la région. Mais si elle a renforcé ces acteurs locaux, intercommunaux ou supracommunautaires, et leurs formes d'intervention diversifiées, elle n'a toutefois pas fait disparaître la commune des politiques publiques de mobilité. La commune reste toujours présente dans ce domaine, et ce à plusieurs titres. Parce qu'une politique de mobilité ne repose pas que sur la « compétence mobilités », elle peut mettre en place une politique de mobilité en s'appuyant sur les compétences qui lui restent : en matière de stratégie, le lien avec le Plan Local d'Urbanisme est important, et celui-ci peut toujours relever des compétences communales. Plus encore, la compétence voirie est essentielle, et elle appartient, pour une part encore importante, aux communes. De même, le pouvoir de police de circulation et de stationnement reste essentiel à toute politique de circulation, pour favoriser les modes doux par exemple. Les communes peuvent également s'appuyer sur leurs autres compétences pour agir en partenariat avec l'AOM locale. Ainsi la commune de Crolles, en Isère, a mis en place une opération de promotion du vélo à partir d'une convention avec le Syndicat Mixte des Mobilité de l'Aire Grenobloise (SM-MAG), AOM sur le territoire crollois. Au titre de sa compétence sociale, elle a proposé une opération de test de vélo à assistance électrique à des populations défavorisées ou à de nouveaux arrivants.

Plus encore, le mécanisme issu de la LOM, qui a permis à la région de devenir AOM locale et de déléguer tout ou partie de cette compétence à d'autres acteurs, permet à certaines communes de porter des projets. Ainsi en Auvergne-Rhône-Alpes, la commune de Commentry (6100 habitants) s'est vu déléguer le service de transport à la demande. Et cela peut même toucher de très petits acteurs puisque la commune de Vernon, 223 habitants, s'est vu déléguer une partie de compétence mobilité active par la Région pour mettre en place un service de location de vélo à assistance électrique à ses habitants. *In fine*, au-delà de sa volonté de couvrir l'intégralité du territoire par des AOM locales, la LOM a contribué à dissocier la détention de la compétence et l'action, et a laissé ouvert le champ des acteurs de la mobilité locale, de la commune au pôle métropolitain ou au PNR. Les plus pessimistes y verront un échec dans la volonté de rationalisation, les plus optimistes une souplesse et une plus grande capacité d'adaptation, l'essentiel étant sans doute que des bouquets de mobilité émergent localement pour proposer des alternatives à la voiture individuelle.

Les Départements, ensuite, sont plus discrets dans les politiques de mobilité depuis la loi NOTRe (2015). Mais ils sont finalement toujours bienvenus dans les SM SRU (et parfois porteurs de ceux-ci : Oise, Hérault...) et toujours mobilisés dans certains outils de la LOM. Ainsi, ils sont souvent cosignataires des Contrats Opérationnels de Mobilités qui décrivent, coordonnent et organisent, à l'échelle d'un bassin de mobilité et sous la direction de la région, les politiques de mobilités qui vont se déployer. Plus encore, la LOM les a officiellement désignées comme copilote, avec les régions, des Plans d'Action en commun en faveur de la Mobilité Solidaire (PAMS). Dans les faits, les départements semblent d'ailleurs souvent volontaristes pour mettre en place ces PAMS et maintenir une action sur la mobilité, certains recrutant des chargés de mission ou des coordonnateurs mobilités à cet effet.

Et l'État dans tout ça ? Il légifère et redistribue les compétences aux collectivités ou EPCI, sans toutefois se retirer de ces enjeux. Ainsi, il propose un accompagnement par le biais de dispositifs partenariaux mobilisant ses services régionaux ou départementaux et différentes agences (Ademe, ANCT, Cerema...), à l'image de *France Mobilités*. Mais plus encore, alors que la nouvelle dévolution des compétences s'est faite sans moyens nouveaux, l'État mobilise les outils du gouvernement à distance par la multiplication des appels à projets, comme avec le fonds vert mobilité rurale qui prévoit d'injecter 90 M€ sur 3 ans pour les projets de mobilité dans les zones rurales. Il reste donc particulièrement présent dans ce domaine, tant pour le financement que pour l'ingénierie.

Néanmoins, ce mode de fonctionnement par appel à projet laisse grande ouverte la question du financement des mobilités, notamment dans les nouvelles AOM rurales. Certes, le versement mobilité est potentiellement mobilisable mais reste soumis à la mise en place d'un service spécifique, une ligne régulière de transports en commun, qui n'est pas toujours le plus adapté à ces territoires. Plus encore, son efficacité sur des territoires plus faiblement pourvus d'entreprises de grandes tailles et donc susceptibles d'être assujetties au VM reste à démontrer. D'ailleurs, à ce jour, seul 10 % des nouvelles AOM issues de la LOM prélèvent un versement mobilité... La question du financement reste donc ouverte.

Conclusion

Les zones blanches de mobilité que la loi voulait voir disparaître sont finalement multicolores. Il existait et existe toujours une variété de situations, finalement guidé par la mobilisation des acteurs locaux et les inter-relations avec les régions notamment... Bref, une action publique de la mobilité pas franchement déterminée par la loi, mais bien par le jeu et la volonté des acteurs locaux.

La question de la simplification n'est toujours pas si simple. La LOM nous laisse ressentir le doux parfum de réforme « à la française » où l'on simplifie et on rationalise... tout en permettant de ne pas le faire. En 2015, on a intégré l'interurbain avec le transport régional pour supprimer une couche et en 2019, la région semble pouvoir intervenir à tous les niveaux. Sauf que les transferts, délégations, financements, stratégies, coopérations obligatoires mais à géométrie totalement variable atteste d'une organisation toujours plus multi-niveaux des mobilités. A cette variété peut s'ajouter le modèle émergent du SYTRAL avec une AOM locale dédoublée... La mise en place des Services Express Régionaux Métropolitain, défini par une loi spécifique fin 2023 et devant faire l'objet d'une gouvernance spécifique, sous forme de GIP ou de syndicat, complexifiera encore le système dans les métropoles et leur périphérie, puisque les SERM peuvent se déployer dans un large périmètre, pouvant atteindre 50 à 100 km comme dans les cas strasbourgeois ou bordelais. Quelle articulation avec les AOM périphériques ? Quelle place dans les COM ? L'exemple des Pays-de-le-Loire montre qu'une articulation est possible, puisque le COM centre-Loire-atlantique comprend une fiche action dédiée au SERM. Mais les temporalités, les instances de gouvernance et les financements coïncideront-ils ?

Le champ des possible ouvert par la LOM a entraîné un vaste mouvement de réorganisation des acteurs et des compétences au niveau local. Deux effets sont majeurs dans ce réagencement : d'une part on constate une dissociation entre collectivité ou EPCI titulaire de la compétence et Collectivité ou EPCI portant une ou des actions dans le domaine de la mobilité ; d'autre part le maintien ou l'apparition d'acteurs, potentiellement sans compétence directe, mais qui vont se positionner soit dans un rôle d'opérateur, soit dans un rôle de coordination, soit dans un rôle de partie-prenante aux actions en s'appuyant sur d'autres compétences. A ce niveau, le paysage est toujours en transition, mouvant, instable. Le millefeuille en tient toujours une sacré couche !

POUR EN SAVOIR PLUS

► L'observatoire des politiques locales de mobilités <https://www.francemobilites.fr/outils/observatoire-politiques-locales-mobilite>. Un outil mis à jour régulièrement pour retrouver la carte interactive des AOM, celle des bassins de mobilité ou la base de données des PdM et des PdMS

► Action publique locale et mobilités : un paysage en transition ? Fruit d'une collaboration scientifique entre le Grale (groupement de recherche sur l'administration locale en Europe) et le Cerema, les Presses universitaires de Grenoble viennent de publier : « Action publique locale et mobilités : un paysage en transition ? », une analyse des politiques publiques locales quatre ans après la LOM. Codirigé par A. Fabry, I. Muller-Quoy, G. Orange et C. Richer, cet ouvrage regroupe les contributions de 27 auteurs issus d'univers différents : chercheurs et universitaires, experts du Cerema, consultants ou élus. De nombreux éléments de cet article sont issus de travaux menés à l'occasion de la publication de cet ouvrage.

ⁱ Daniel A., Fabry A. et Pitaval N., 2023, « les politiques territoriales de mobilités en zones rurales », in Fabry A., Muller-Quoy I., Orange G. et Richer C. (dir.), Action publique locale et mobilités, Presses universitaires de Grenoble, p. 141.