

**TOULOUSE
CAPITOLE**
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse 1 Capitole.

Transports publics et décentralisation

Jean-Michel Lattes

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

« Transports publics et décentralisation »

Par

Jean-Michel Lattes

Maitre de Conférences à l'Université Toulouse Capitole
Chercheur à l'Institut de Droit Privé (IDP - EA 1920)
Président de Tisseo Collectivités

Si la décentralisation en France apparait comme une aspiration plus ancienne que les lois Defferre de 1982, nul doute cependant que celles-ci constituent un acte majeur souvent qualifié d'« *Acte I de la décentralisation* ».

La loi votée le 28 janvier 1982, promulguée le 2 mars 1982 puis complétée par la loi du 22 juillet 1982, introduit en effet des modifications considérables dans l'organisation territoriale de notre pays. Les évolutions induites par ces textes et ceux qui les ont complétés ont façonné durablement le fonctionnement de notre pays jusqu'alors très centralisé. La promotion de la région en collectivité territoriale à part entière désormais élue au suffrage universel, le président du conseil général – départemental désormais – en charge de l'exécutif du département, l'institution d'un contrôle juridictionnel *a posteriori* remplaçant une tutelle administrative *a priori*, la création des Chambres Régionales des Comptes... il nous est possible, près de quarante ans plus tard, de mesurer l'importance des mutations engagées dans de nombreux domaines.

D'autres textes ont cependant accompagné ce mouvement de décentralisation¹. Les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 bouleversent la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. La loi du 5 janvier 1988 dite « *d'amélioration de la décentralisation* » vient préciser le champ du contrôle des Chambres Régionales des Comptes tout en déterminant le domaine d'intervention économique des collectivités locales. Par suite, la loi relative à « *l'administration territoriale de la République* » du 6 février 1992 relance la démocratie locale et la coopération intercommunale tout en renforçant les processus de déconcentration².

Ce processus est complété par de nombreux textes renforçant cette première approche décentralisatrice et portant sur la coopération intercommunale³, sur le développement durable⁴ ou encore sur le renouvellement urbain⁵ ou la démocratie de proximité⁶.

¹ De 1982 à 1986, près de 25 lois complétées par plus de 200 décrets consacrent le mouvement de décentralisation.

² Ces réformes sont prolongées par la loi du 4 février 1995 sur « *l'aménagement et le développement du territoire* ».

³ Loi dite Chevènement du 12 juillet 1999 relative « *au renforcement et à la coopération intercommunale* » - (Loi n° 99-586, JO n° 160 du 13 juillet 1999, pp. 10361).

⁴ La loi Voynet du 25 juin 1999 relative à « *l'aménagement et au développement durable* », (JO n°148, n°148 du 29 juin 1999).

⁵ Loi dite « *solidarité et renouvellement urbain* » du 13 décembre 2000 (JO n°289 du 14 décembre 2000).

⁶ Loi sur « *la démocratie de proximité* » du 28 février 2002 (JO du 28 février 2002).

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République constitue le point de départ de la mutation vers « *l'Acte II de la décentralisation* ». Le principe de « *l'organisation décentralisée* » de la République est posé (art. 1er de la Constitution) et la région est inscrite dans la Constitution au même titre que les autres collectivités locales que sont la commune et le département. Plusieurs lois organiques organisent un important transfert de compétences nouvelles au profit des collectivités territoriales⁷. En particulier, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales leur transfère de nouvelles compétences dans le domaine du développement économique, du tourisme, de la formation professionnelle tout en intégrant, par ailleurs, la responsabilité de certaines infrastructures comme les routes, les aérodromes et les ports.

L'adoption de la loi du 10 juillet 2006 autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale est parfois qualifiée d'étape décisive vers un « *Acte III de la décentralisation* » qui trouve son aboutissement avec la loi de Modernisation de l'Action Publique territoriale et d’Affirmation des Métropoles du 27 janvier 2014⁸. Ici encore, de nombreux textes consacrent cette progression vers une France toujours plus décentralisée⁹.

On parle aujourd'hui d'un « *Acte IV de la décentralisation* ». La loi dite 3DS pour « *Différenciation, Décentralisation, Déconcentration et Simplification de l'action publique* » a été présentée au Parlement en 2021. Les modifications au projet de loi induites par le Sénat témoignent de l'intérêt des parlementaires pour cette nouvelle étape de la décentralisation.

Au-delà des textes traitant de la décentralisation au sens large, certains d'entre eux traduisent la volonté de faire évoluer la compétence transport¹⁰. De la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs, dite loi LOTI, au projet de loi relatif à la Différenciation, la Décentralisation, la Déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi 3DS¹¹, le paysage juridique des transports publics évolue sans pour autant que l'Etat se dessaisisse totalement d'un domaine dans lequel il conserve une fonction de régulation et d'organisation.

Il est, de fait, possible de parler de l'impact des textes de décentralisation sur la compétence transport en analysant ce que l'on peut appeler « *L'An I de cette mutation* » (Partie I) autour des lois LOTI et MAPTAM puis de prolonger notre analyse autour des évolutions (Partie II) induites par les textes postérieurs, en particulier les lois NOTRE et LOM.

Les mutations induites par le projet de loi 3DS peuvent nous permettre d'imaginer les perspectives induites par de possibles nouvelles évolutions (Conclusion).

PLAN

Intro historique

Partie 1. L'an 1 de la décentralisation dans la compétence transport.

⁷ On peut citer : les lois du 1er août 2003 relatives à l'expérimentation par les collectivités territoriales et organisant un référendum local (*JO* n°177 du 2 août 2003) ou la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales (*JO* n°175 du 30 juillet 2004).

⁸ Dite loi MAPAM ou MAPTAM.

⁹ La loi de « *réforme des collectivités territoriales* » du 16 décembre 2010 organise l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale tout en renforçant la démocratisation des intercommunalités. La loi prévoit aussi la suppression de la clause générale de compétence.

¹⁰ Nicolas Neiretz, *La coordination des transports en France – De 1918 à nos jours*, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2014.

¹¹ La loi 3DS a connu plusieurs dénominations. La loi est d'abord appelée « loi 3D » pour « Décentralisation, Différenciation et Déconcentration ». Elle est ensuite dénommée « 4D » pour « Décentralisation, Différenciation, déconcentration et décomplexification ». La loi a été présentée au Parlement sous l'appellation finale « 3DS ».

A. La loi LOTI, première étape dans la décentralisation des transports publics.

B. La loi MAPTAM et la consécration de la notion de mobilités.

Partie 2. Les évolutions de la compétence transport.

A. La loi NOTRE et l'évolution des compétences territoriales.

B. La loi LOM et le maintien de contraintes nationales.

Conclusion.

Les étapes à engager.

Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

Partie 1. L'an 1 de la décentralisation dans la compétence transport.

A. La loi LOTI, première étape dans la décentralisation des transports publics.

La loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982¹² est souvent qualifiée de loi fondamentale tant elle modifie l'organisation des services publics de transport. De manière générique, elle affirme le principe en vertu duquel « *un droit au transport* » est reconnu. Elle précise en effet que ce droit doit permettre de se déplacer "*dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coûts pour la collectivité*".

La question de la répartition de la responsabilité des transports publics est au cœur de cette évolution. Au-delà de la responsabilité de l'Etat, la loi de 1982 organise une répartition de la compétence transports entre les différentes collectivités locales: les communes, les départements et, désormais, la région reconnue comme une collectivité à part entière.

Deux éléments de la loi LOTI modifient fondamentalement l'équilibre en place. Le statut d'Autorité Organisatrice des Transports (AOT) est attribué aux collectivités locales en vue d'organiser les transports collectifs¹³. Par ailleurs, les Plans de Déplacement Urbain (PDU) sont instaurés pour permettre une définition globale de l'organisation des déplacements à l'échelle d'une commune ou d'un groupe de communes¹⁴.

L'importance de ce texte se mesure dans l'évaluation de ses conséquences directes ou indirectes. Au-delà de l'affirmation de grands principes¹⁵, la loi réorganise la répartition des compétences. C'est véritablement la définition d'une politique des transports qui est proposée dans toutes ses dimensions: planification globale, règles de concurrence et recherche de complémentarité, répartition des rôles entre l'Etat et les collectivités territoriales, contractualisation des dispositifs déployés...

¹² Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'Orientation des Transports Intérieurs, *J.O.* du 31.12.1982, p. 4004.

¹³ Cette attribution est progressive. La région est concernée au début des années 2000.

¹⁴ L'importance des PDU sera renforcée par des textes ultérieurs. La Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie (LAURE) de 1996 va leur conférer un caractère obligatoire dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Cf. Gaël de Rotalier, *Les Plans de Déplacements Urbains : Bilan et Perspectives*, Editions universitaires européennes, 2011.

¹⁵ Reconnaissance du droit au transport, organisation d'un véritable service public du transport, affirmation de la liberté de choix de l'utilisateur...

Si certaines limites du texte seront rapidement relevées¹⁶, la loi LOTI a cependant réussi à combiner l'intervention de multiples acteurs du monde des transports tout en garantissant une véritable régulation des acteurs publics¹⁷. La loi dite « Grenelle II » de 2010 impacte et aménage les orientations prises par la loi LOTI¹⁸. Le nouveau texte traite ainsi de la « *cohérence régionale et interrégionale des services ferroviaires régionaux de voyageurs* ». Il renforce la coordination des services de transport dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants et intègre la problématique de l'évaluation des émissions de gaz à effet de serre dans l'élaboration et la révision des PDU¹⁹.

B. La loi MAPTAM et la consécration de la notion de mobilités.

La loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles, dite « MAPTAM » a été publiée le 28 janvier 2014²⁰. Ce texte, complété par la loi NOTRE²¹, modifie et réorganise le dispositif mis en place par la loi LOTI pour structurer la gestion des transports sur le territoire métropolitain.

Dans le dispositif LOTI, le choix avait été fait d'élargir le système des transports publics en se basant sur la répartition des principaux modes de transports: le transport ferroviaire pour les régions - les départements en charge des transports non-urbain et scolaire – les structures communales pour mettre en place les transports urbains.

Ces dispositifs sont revus en transférant les transports non urbains et scolaires aux régions, les départements ne conservant que le transport spécial des élèves handicapés²². Les structures communales voient, de leur côté, leurs compétences élargies à de nouveaux services. Les anciennes Autorités Organisatrices des Transports Urbains (AOTU) deviennent des Autorités Organisatrices des Mobilités (AOM) avec un ressort territorial correspondant au périmètre de l'intercommunalité qui exerce la compétence mobilité.²³

Le changement de mots est ici essentiel. On passe de la compétence sur « *les transports publics* » à la compétence « *mobilité* ». Ce changement a du sens et se trouve valorisé dans les textes ultérieurs. Les AOM se voient confier les mobilités avec des prérogatives élargies: transports à la demande, logistique urbaine, appui au développement des nouveaux services à la mobilité... Cette notion de mobilité sera, par suite, renforcée au point d'intégrer les nouvelles mobilités souvent qualifiées de douces.

¹⁶ Le secteur du transport routier de marchandise et l'abandon progressif, et non avoué, du fret par le rail, le financement et la tarification des infrastructures, les carences dans le domaine de la concertation avec les usagers, la combinaison entre les textes européens et les objectifs nationaux... constituent des éléments de faiblesse dans le bilan de la loi LOTI. Si la loi s'est révélée bénéfique dans le domaine des transports, elle a aussi révélé des limites qu'il convient de prendre en compte. C'est cependant plus une adaptation qu'une révolution qui semble nécessaire de mettre en œuvre.

¹⁷ La loi LOTI prévoit la production de bilans socio-économiques et environnementaux 3 à 5 ans après la mise en service des grandes infrastructures de transport appelés « *Bilans LOTI* ». Cette évaluation des résultats obtenus constitue un élément important permettant de crédibiliser les actions menées.

¹⁸ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement (*parfois appelée loi ENE*) complète et territorialise la loi dite « *Loi Grenelle I* » du 11 février 2009.

¹⁹ Georges Amar, « *Pour une écologie urbaine des transports* », Les Annales de la Recherche Urbaine, 1993, pp. 141-151.

²⁰ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

²¹ Voir le A de la Partie 2.

²² Cf. Loi NOTRE.

²³ Il convient de noter que, si certaines communautés exercent cette compétence de manière obligatoire (*métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération*), les communautés de communes peuvent choisir de ne pas se doter de cette compétence voire même de l'exercer en tout ou partie.

La loi MAPTAM consacre le rôle de la région comme la structure compétente pour organiser l'intermodalité des transports et leur complémentarité. C'est, en effet, désormais au niveau régional que se définissent les règles traitant de l'intermodalité entre les services publics de transport au travers de la mise en place des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) consacrés par la loi NOTRE²⁴.

Partie 2. Les évolutions de la compétence transport.

L'évolution du périmètre de la compétence transport consacrée par la loi MAPTAM poursuit sa mutation avec les lois NOTRE et LOM. Les mutations initiées par les lois Defferre sont amplifiées sans, toutefois, déboucher sur une transition complète.

A. La loi NOTRE et l'évolution des compétences territoriales.

La loi LOTI, nous l'avons vu, constitue une loi déterminante dans le secteur des transports et leur organisation. Si certains textes en font évoluer les compétences et relations entre collectivités locales, la loi NOTRE de 2015 constitue un acte majeur écartant le niveau départemental au profit de la dimension régionale en particulier dans l'organisation et le développement du transport interurbain²⁵.

L'enjeu est clairement de rechercher de nouveaux espaces territoriaux de compétence au profit de plus vastes intercommunalités. Certains aspects demeurent cependant inaboutis voire ambigus. La loi prévoit en effet que le transport non urbain doit être transféré en 2017 dans son organisation du département à la région mais cette dernière peut déléguer certaines compétences aux départements. Les schémas d'organisation peuvent donc varier le plus souvent sur la base de compromis politiques plus que sur des bases techniques.

Le SRADDET évoqué précédemment place cependant la région au cœur de la planification d'une politique transports²⁶ susceptible de favoriser l'intermodalité des réseaux, la combinaison des offres, la cohérence des informations voyageurs voire même de la tarification.

La loi NOTRE consacre la volonté de l'Etat de simplifier le paysage institutionnel local de notre pays²⁷. En matière de mobilités, la répartition de la compétence transports entre une multiplicité des collectivités affaiblissait la possibilité de développer l'offre et l'intermodalité au détriment des usagers. La dimension environnementale s'inscrit dans la même perspective avec la multiplication de textes pris en cohérence avec la loi NOTRE²⁸. La

²⁴ Chrystelle Audoit, Mounia Idrissi, Laurent Roturier, L'acte III de la décentralisation, une nouvelle donne pour les territoires, Territorial Editions, 2017.

²⁵ Les régions se voient ainsi offrir la possibilité de redéfinir leur stratégie de desserte de leur territoire en recherchant la cohérence et l'efficacité entre leurs réseaux routiers et ferroviaires.

²⁶ Signalons que si la loi MAPTAM permet la transformation des AOTU en AOM, c'est la loi NOTRE qui définit son ressort territorial en remplacement du PTU. Cela permet désormais aux AOM d'organiser du transport non urbain sur leur territoire.

²⁷ Reine Wakote (dir.), Les nouvelles compétences régionales, L'Harmattan, 2017.

²⁸ On notera en particulier l'importance des lois dites « Grenelle » : la Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite et désormais dénommée loi Grenelle 1) et la Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite et désormais dénommée loi Grenelle 2).

Le contenu des textes présentés manque d'unité et se retrouve dispersé dans de nombreux codes aussi divers les uns que les autres. Le Code de l'environnement est cependant de plus en plus présent dans les textes qui, comme la loi NOTRE ou la loi LOM, visent à renforcer la décentralisation des mobilités. L'importance prise par cette

préoccupation écologique, jusqu'alors peu développée, constitue désormais un élément fondateur des politiques de mobilités. La compétence des AOM se diversifie avec la nécessité de réagir face à l'étalement urbain en proposant des solutions adaptées aux différences de situations entre le rural et les métropoles²⁹.

B. La loi LOM et le maintien de contraintes nationales.

La loi LOM³⁰ ne remet pas en cause les grands principes introduits par la loi LOTI mais elle est présentée comme la volonté de les faire évoluer pour mieux intégrer dans les politiques de transports les problématiques environnementales et financières. Le rôle des collectivités locales est valorisé au point qu'elles pourraient devenir des acteurs majeurs du développement des nouvelles mobilités. La loi LOM constitue un engagement fort vers le développement de nouvelles formes de mobilités à la fois plus douces et plus respectueuses de l'environnement. La multiplicité des nouveaux outils de déplacement allant bien au-delà des transports publics amène à s'interroger sur la manière de les combiner pour favoriser l'intermodalité.

La technologie peut se mettre au service de l'organisation des déplacements pour réduire la part de la voiture. Les transports publics doivent s'adapter aux nouveaux outils de déplacement pour en renforcer la compatibilité avec les réseaux urbains. Les plateformes de MAAS (Mobility As A Service) constituent la base technique de cette évolution. Dans cet esprit, la loi LOM a pour ambition de définir un nouveau cadre réglementaire permettant l'émergence au niveau local de plates-formes digitales centralisant l'accès à tous les services disponibles. C'est dans ce contexte que les compétences des collectivités locales sont élargies afin de leur permettre d'exercer le rôle d'autorité organisatrice y compris autour de ces thématiques.

La difficulté n'est pas ici technologique mais elle porte sur la nécessaire mise en place d'une gouvernance stable et cohérente alors que la loi mobilités n'impose rien sur ce point. Le texte rend en effet possible la mise en œuvre de divers scénarii n'excluant pas la possibilité de concéder ces plateformes au privé avec le risque de valoriser leur dimension économique au détriment d'enjeux essentiels comme les enjeux sociétaux et environnementaux.

La loi LOM incarne, à nouveau, les avancées et limites des textes organisant la décentralisation des mobilités³¹. La loi fait progresser le sujet de la décentralisation des mobilités... sans toutefois aller au bout de l'exercice. Le terme « *orientation* » contenu dans l'intitulé interpelle. Les mots ont un sens et le contenu de la loi semble accumuler des intentions sans être vraiment décisive. Les « *nombreuses* » intentions affichées ne

dimension amène à mesurer la part prépondérante prise par l'écologie dans les responsabilités désormais assumées par les collectivités locales.

Cf. Laurent Fonbaustier, « *Les transports durables dans la loi Grenelle 2* », Revue juridique de l'environnement, N°2010/5, p.67.

Il convient aussi de noter toute l'importance du droit européen dans les nouveaux dispositifs.

Cf. Loi du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances (Loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 parue au JO n°236 du 9.10.2021).

²⁹ La possibilité de mettre en œuvre un transport public régulier mais aussi un transport plus ciblé qualifié de « *à la demande* » confirme cette orientation.

³⁰ Loi n°2019-1428 du 24.12.2019, J.O. du 26.12.2017.

³¹ Philippe Delebecque et Jean-Baptiste Charles, « *Loi d'orientation des mobilités : l'occasion ratée d'une LOTI du XXIème siècle ?* », Energie-Environnement-Infrastructure, N°3, mars 2020, p.1.

s'accompagnent pas d'articles techniques faisant progresser la nécessaire évolution des mobilités vers un système véritablement décentralisé.

Les collectivités locales ont toute légitimité pour fédérer les acteurs privés et publics des nouvelles mobilités. Le parcours qui reste à parcourir pour aboutir à une véritable efficacité doit cependant être construit dans un nouvel environnement juridique laissant subsister des incertitudes³².

Conclusion. Les étapes à engager.

En vingt ans, c'est un véritable arsenal législatif qui a été élaboré autour de la compétence transport et de la volonté d'en consacrer la décentralisation. Si certains objectifs semblent atteints, d'autres au contraire demeurent incertains. La répartition des compétences entre collectivités constitue une étape positive autour du binôme désormais consacré « *régions - intercommunalités* ». Les problématiques de gouvernance demeurent cependant et ils constituent un frein au développement de projets ambitieux.

On parle désormais de l'Acte IV de la décentralisation avec la loi *3DS*. Ce texte – en cours de discussion³³ - ne constitue pas « *le grand soir de la décentralisation* ». Pour autant, la loi *3DS* constitue une avancée supplémentaire dans la longue marche de la reconnaissance des pouvoirs locaux en permettant le transfert de routes nationales, d'autoroutes et de portions de voies du domaine public aux départements et métropoles³⁴. Le texte complète par ailleurs le dispositif de transfert de la gestion des petites lignes ferroviaires aux régions qui avait été introduit par la loi LOM sur les mobilités³⁵.

S'il est possible de mesurer les progrès susceptibles d'être réalisés par cette nouvelle loi de décentralisation, force est de constater que le problème de la concurrence entre les enjeux nationaux, régionaux ou locaux demeure. La réaction de l'Etat aux problèmes posés par la pandémie de la Covid 19³⁶ illustre parfaitement le constat de l'existence d'un droit de la décentralisation, à la fois, en progrès constant et toujours incomplet, la présence tutélaire de l'Etat n'étant jamais totalement remis en cause.

A ce stade de notre évolution juridique, le 40^{ème} anniversaire des lois Defferre nous conduit à constater les avancées et les limites de la décentralisation dans le domaine particulier des transports. Nul doute que, dans l'avenir, d'autres textes renforceront encore les prérogatives des régions et des métropoles dans le maillage des transports sur des espaces géographiques que les institutions locales connaissent et maîtrisent mieux que des entités publiques nationales éloignées des réalités de terrain.

³² Stéphane Buonanno, « *Les collectivités, pierres angulaires des nouvelles mobilités urbaines* », Les Echos du 3.10.2019 (<https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/les-collectivites-pierres-angulaires-des-nouvelles-mobilites-urbaines-1136957>).

³³ Remarque: Au moment de la rédaction de cet article la loi *3DS* était encore en discussion et les éléments évoqués peuvent donc évoluer.

³⁴ Pour les régions volontaires, il devrait s'agir d'une expérimentation de huit ans.

³⁵ La loi introduit la possibilité d'y inclure les installations de service telles que les gares.

³⁶ Les dispositifs d'aide de l'Etat ont fait apparaître une inégalité de traitement entre l'Ile de France et les réseaux régionaux de transport contre laquelle s'est insurgé le Groupement des Autorités Responsables de Transport (GART).