

La nouvelle donne des réformes territoriales sur les mobilités : vers un tournant intermodal ?

Bertrand Depigny, Cyprien Richer

► **To cite this version:**

Bertrand Depigny, Cyprien Richer. La nouvelle donne des réformes territoriales sur les mobilités : vers un tournant intermodal ?. Revue Infrastructures et Mobilité, 2016, Réforme territoriale an I: une nouvelle intermodalité ?. halshs-01386602

HAL Id: halshs-01386602

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01386602>

Submitted on 24 Oct 2016

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.

Depigny B., Richer C. (2016), « La nouvelle donne des réformes territoriales sur les mobilités : vers un tournant intermodal ? », *Infrastructures&Mobilité* n°161, Introduction au dossier : Réforme territoriale an I : une nouvelle intermodalité ?, septembre 2016 http://www.emhditions.com/sommaires_editos_articles.php

La nouvelle donne des réformes territoriales sur les mobilités : vers un tournant intermodal ?

Le champ de l'organisation institutionnelle des transports connaît cycliquement des transformations importantes : on se souvient de la LOTI (1982), de la loi sur l'air (1996) ou du triptyque Chevènement-Voynet (LOADT)-Gayssot (SRU) au tournant des années 2000. Ces dernières années, le champ de la mobilité a connu de nouveaux bouleversements en matière d'organisation institutionnelle et de répartition des compétences entre collectivités. Alors, feu de paille ou grand tournant ?

- En 2014, **la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)** ouvre le bal de ce qui deviendra l'acte III de la décentralisation en confiant aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) les leviers d'action nécessaires pour intervenir sur l'ensemble du champ de la mobilité au-delà du seul volet transport collectif. Les usages renouvelés et partagés de la voiture, du vélo ainsi que la logistique urbaine entrent ainsi dans son champ de compétences. Cette première loi crée les métropoles, niveau de collectivités aux compétences renforcées, notamment sur le champ de la mobilité et de la voirie et dresse également les contours de la future planification régionale de l'intermodalité (création du Schéma Régional d'Intermodalité).
- Ce mouvement se poursuit en 2015 avec la reconfiguration de la carte régionale puis le vote de **la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)**. Transfert de la compétence d'organisation des services routiers interurbains et des gares routières départementales du département à la région, création du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), substitution du ressort territorial de l'AOM au périmètre des transports urbains (PTU), réforme de la carte intercommunale, cette loi recompose la gouvernance de la mobilité et les modalités d'action entre les différents protagonistes.
- Dans cette même période, **la loi portant réforme ferroviaire** (2014) crée un grand établissement public, SNCF, regroupant en son sein deux établissements publics opérationnels : d'un côté le propriétaire et gestionnaire de l'infrastructure SNCF Réseau, de l'autre l'opérateur historique de transport SNCF Mobilités, dont dépend toujours la branche Gares&Connexions chargée des services et gares ferroviaires de voyageurs.
- En parallèle de cette réorganisation des acteurs publics de la mobilité, **la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques** (loi « Macron ») a conduit à l'entrée en scène de nouveaux acteurs privés pouvant organiser des services routiers interurbains réguliers. L'arrivée des cars « Macron » nécessite l'évolution du régulateur ferroviaire en ARAFER (*Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires et Routières*) et oblige à dépoussiérer la réglementation autour d'un module délaissé des pôles d'échanges, les gares routières. Non sans lien, l'État redéfinit le positionnement des trains d'équilibre du territoire (TET « Intercités ») à la croisée de l'offre TGV, TER et interurbaine non réglementée.

C'est donc un paysage institutionnel de la mobilité fortement remanié qui peut être observé en 2016. S'il est encore trop tôt pour sanctuariser de premiers éléments de bilan de cette dynamique réformatrice d'ampleur pour la mobilité, plusieurs points saillants peuvent être relevés.

Le premier tient au repositionnement des acteurs occasionnés par ce mouvement de réforme. D'un côté, la Région qui récupère d'importantes compétences et est intronisée

« collectivité chef de file de l'intermodalité ». Les tergiversations autour du Schéma Régional d'Intermodalité (qui disparaît au profit du volet « Mobilité » du SRADDET avec la loi NOTRe) laisse cependant ouvertes les interprétations sur les postures possibles de ces acteurs en puissance. Stratèges, animatrices, régulatrices, facilitatrices... il est même fort probable que les Régions n'optent pas toutes pour la même gouvernance de l'intermodalité. De l'autre côté, les Autorités Organisatrices de la Mobilité (AOM), d'autant plus intégrées lorsqu'il s'agit de métropoles, se placent en acteurs clés des déplacements urbains et des nouvelles mobilités. Et entre ces deux éléments du « couple » AOT/AOM se situe le département déshabillé de ses compétences historiques en matière de transport mais qui restera probablement un acteur de la mobilité via une entrée sociale. Cependant, en perdant son statut d'AOT c'est bien la question de sa participation - souvent active - aux Syndicats Mixtes de type « SRU » qui se pose, et ce avec d'autant plus d'importance que ces derniers prélèvent une ressource complémentaire, le versement-transport additionnel (Oise, Hérault, Haute-Pyrénées, Eure-et-Loir).

Le deuxième point concerne l'évolution des périmètres dont le redécoupage territorial -qui touche les deux bouts de la chaîne (AOM et Région)- n'a pas grand-chose à voir avec les problématiques de transports. Du côté régional, $\frac{3}{4}$ des ex-Régions métropolitaines (16 sur 22) changent d'échelle. Qui dit nouveau périmètre, dit nouvelle organisation. Or, il faudra du temps pour faire converger les ex-politiques régionales car certains engagements contractuels peuvent être difficiles à ajourner (conventions TER, prestations sur l'information multimodale, DSP ...). On peut ainsi imaginer que le rythme d'assimilation des nouvelles réformes (transport interurbain, élaboration du SRADDET...) dépend aussi de l'évolution ou non du périmètre régional. De l'autre côté, les AOM doivent intégrer de nouvelles communes suite à la mise en œuvre de la réforme de la carte intercommunale. Des évolutions parfois modestes mais qui posent toujours la question des limites de l'urbain et du risque de déséquilibrer un peu plus l'économie des réseaux de transports collectifs urbains en intégrant des nouvelles communes peu denses qu'il faudra desservir... Avec les nouvelles Régions et la carte intercommunale, l'institutionnel s'impose de nouveau au fonctionnel. Avec ce changement de périmètres et de paramètres, le risque est de susciter l'introversion des nouveaux acteurs, davantage préoccupés par l'appropriation de leurs nouvelles compétences et l'identité de leur nouveau périmètre, plutôt que d'engager des politiques plus extraverties, s'intéressant aux interfaces et articulations avec les territoires voisins. C'est donc un défi pour les politiques intermodales, par nature à l'interface des différents acteurs, que de s'élever au rang des priorités dans les années à venir.

Le troisième point saillant des réformes tient à la concurrence généralisée qui semble s'installer durablement dans la France des mobilités. D'une part, la réhabilitation de la voiture via les « services à la mobilité » (autopartage, covoiturage) qui entrent dans les nouvelles compétences des AOM, signe la mort du manichéen « report modal » (de la voiture vers les TC). Les « cars Macron » se développent quand les trains intercités déclinent ; l'offre privé « Macronisée, Uberisée, Blablacarisée » se frotte presque partout aux services publics. Pourtant, on sait pertinemment qu'on ne devra pas compter sur l'offre privée pour faire du service public. En outre, si la concurrence généralisée semble s'inscrire dans la durée, les acteurs privés impliqués ou l'offre produite apparaissent extrêmement volatiles. D'où la question pour les politiques publiques : comment intégrer dans les stratégies territoriales de long terme, une offre non réglementée et par nature imprévisible à court terme voire comment aider à son développement en complément de l'offre publique ? Une problématique aiguë pour l'aménagement des pôles d'échanges et leur régulation, à l'interface de deux mondes... ; D'autant que si les « cars Macron » cherchent un ticket d'entrée dans lieux d'intermodalité pourquoi pas les Blablacar, Uber ou autres ? Bref, jusqu'où peut aller l'intermodalité ?

Au final, le train de réformes porte des évolutions profondes dans le domaine des transports et mobilités. Cependant, le tournant intermodal comme objectif des politiques publiques doit faire face à une triple difficulté : la première est liée à la répartition des compétences qui ne lève pas toutes les hypothèques sur les relations entre super-Région et super-AOM ; la deuxième est liée à l'évolution des périmètres qui peut stériliser les enjeux « inter-territoriaux » ; enfin, la troisième difficulté est liée à la concurrence généralisée qui crispe la lutte des places dans les pôles d'échanges mais également dans le bouquet d'offres de transport dans son ensemble.