

**DOSSIER D'EXPERTS**

AMÉNAGEMENT, URBANISME ET MOBILITÉS

# Guide juridique des mobilités

Enjeux et outils pour les collectivités territoriales

Alexandra Aderno  
Avocate - SEBAN Avocats

**territorial** éditions

# Guide juridique des mobilités

Enjeux et outils pour les collectivités territoriales

De la LOTI à la LOM, un peu moins de quarante années se sont écoulées et le domaine des transports est devenu celui des mobilités. L'inflation législative en la matière tend à prendre en compte les enjeux émergents tels que le développement durable, le désenclavement des zones rurales, la pollution de l'air ou encore l'aménagement des territoires, en les combinant aux innovations technologiques qui inondent le secteur et qui doivent bénéficier principalement aux usagers. Depuis bientôt quatre ans, le législateur s'attache à encadrer et régir les nouvelles mobilités. Un état des lieux s'impose donc.

Qu'il s'agisse de l'organisation, de la compétence des autorités publiques, de la planification du service, de son financement, de sa gestion mais aussi des services rendus aux usagers, tous les pans des mobilités font ici l'objet d'une analyse juridique.

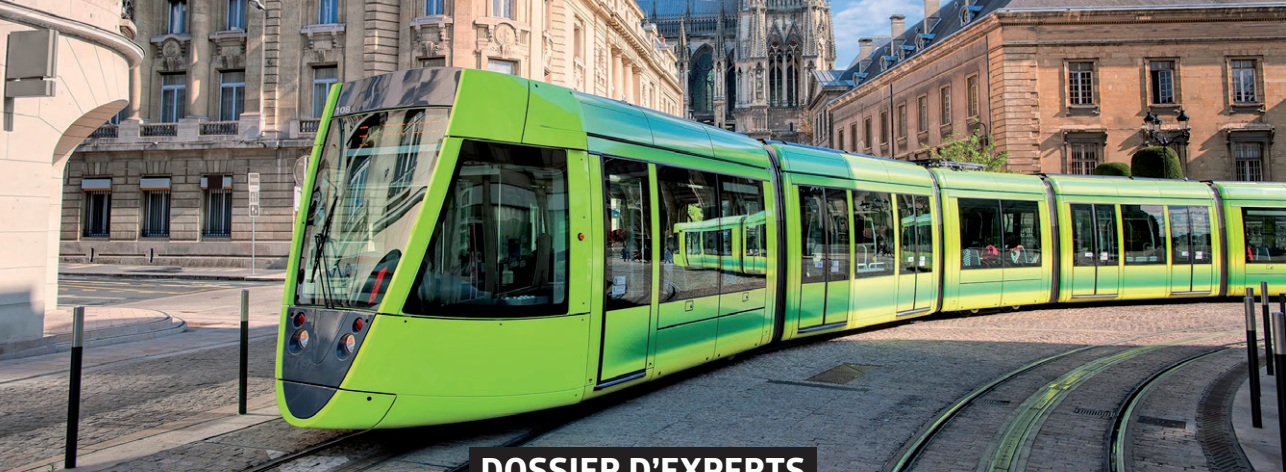


**Alexandra Aderno**, avocate associée du Cabinet SEBAN Avocats, assiste depuis plus de 10 ans les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs satellites locaux dans la mise en œuvre des politiques publiques. Elle intervient dans les domaines du droit public, aussi bien en conseil qu'en contentieux. Elle a développé une expertise en droit des transports et de la mobilité. À ce titre, elle conseille principalement les autorités organisatrices de la mobilité dans l'organisation et l'exploitation de leurs services et elle intervient auprès d'associations d'AOM pour les accompagner dans l'évolution du cadre légal.

**boutique.territorial.fr**

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-2117-2

**territorial** éditions



**DOSSIER D'EXPERTS**

AMÉNAGEMENT, URBANISME ET MOBILITÉS

# Guide juridique des mobilités

Enjeux et outils pour les collectivités territoriales

Alexandra Aderno  
Avocate - SEBAN Avocats

**territorial** éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 87 17 - Référence TDE 915A

Retrouvez tous nos ouvrages sur [boutique.territorial.fr](http://boutique.territorial.fr)

**Vous souhaitez  
nous contacter  
à propos de votre ouvrage ?**

## C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail** à :  
[service-client-editions@territorial.fr](mailto:service-client-editions@territorial.fr)  
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,  
rendez-vous sur notre boutique en ligne  
**[boutique.territorial.fr](http://boutique.territorial.fr)**

### **Avertissement de l'éditeur :**

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur  
de recourir à un professionnel du droit.  
Nous sommes vigilants concernant les autorisations  
de reproduction et indiquons systématiquement  
les sources des schémas, images, tableaux, etc.  
Pour toute demande de modification, mise à jour  
ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage,  
merci de contacter les éditions Territorial.

 <p><b>DANGER</b> LE PHOTOCOPIAGE TUE LE LIVRE</p>	<p>Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. <b>CFC</b> 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70</p>
---	---



© Territorial, Voiron

ISBN: 978-2-8186-2117-2

ISBN version numérique: 978-2-8186-2118-9

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Juillet 2023

Dépôt légal à parution

# Sommaire

---

Liste des acronymes.....	p.9
<b>Introduction</b>	
<b>Des transports d'hier vers la mobilité de demain</b> .....	p.11
<b>A - Développer les transports de voyageurs</b> .....	p.11
1. L'extension des transports collectifs en réseaux.....	p.11
2. La gestion du service public de transport par les collectivités territoriales.....	p.13
<b>B - Construire une politique de la mobilité</b> .....	p.14
1. La mobilité : un levier majeur dans l'élaboration des politiques publiques.....	p.14
2. Réguler et circonscrire les initiatives publiques en matière de mobilité.....	p.16
3. Les prémices du cadre juridique de la mobilité.....	p.17
<b>C - Faire évoluer la mobilité</b> .....	p.19
1. Un socle fondateur : la loi d'orientation des mobilités.....	p.20
2. Le risque de l'inflation législative en matière de mobilités.....	p.21

## Partie 1

### **L'étendue de la compétence mobilité des collectivités territoriales**

<b>Chapitre I</b>	
<b>Du transport à la mobilité : une distinction sémantique et pragmatique</b> .....	p.25
<b>A - Définir la mobilité</b> .....	p.25
1. L'absence de définition juridique stricte.....	p.25
2. Une notion protéiforme englobant les services de transport.....	p.28
<b>B - Les typologies de mobilité retenues par la loi</b> .....	p.30
1. Les mobilités actives.....	p.30
2. Les usages partagés de véhicules terrestres à moteur.....	p.32
3. La mobilité solidaire.....	p.37
<b>Chapitre II</b>	
<b>Exercer la compétence mobilité</b> .....	p.41
<b>A - Une compétence à la carte</b> .....	p.41
<b>B - Une compétence insécable</b> .....	p.42

<b>C - Une compétence étoffée</b> .....	p.44
1. Organiser la mobilité ou contribuer à son développement .....	p.45
2. Du concours à la contribution .....	p.46
3. Une compétence exclusivement alternative ? .....	p.47
<b>D - L'interventionnisme limité des collectivités territoriales dans l'organisation des mobilités</b> .....	p.48
1. La nécessaire démonstration de la « carence » de l'offre privée .....	p.48
2. Les outils aux mains des AOM pour contribuer aux services de mobilité .....	p.51

## Partie 2

# La multiplicité des acteurs de la mobilité

### Chapitre I

#### Les autorités organisatrices de la mobilité .....

p.59

<b>A - Des autorités organisatrices de transport devenues autorités organisatrices de la mobilité</b> .....	p.59
1. Les établissements publics de coopération intercommunale .....	p.59
2. Les syndicats mixtes de transport .....	p.61
<b>B - Renforcer le maillage territorial en créant de nouvelles autorités organisatrices de la mobilité</b> .....	p.63
1. Le choix offert aux communautés de communes .....	p.63
2. La région : une autorité organisatrice de la mobilité substituée .....	p.66
3. Les possibilités limitées d'intervention des communes .....	p.69
4. Les pôles d'équilibre territorial et rural et le doute relatif aux pôles métropolitains .....	p.72
<b>C - La région : une autorité organisatrice de la mobilité à part entière</b> .....	p.73
<b>D - Les autorités organisatrices de proximité délégataires de compétences</b> .....	p.75
<b>E - Le cas particulier de l'Île-de-France : une autorité organisatrice unique</b> .....	p.77

### Chapitre II

#### Le syndicat mixte SRU .....

p.81

<b>A - Un outil de coordination des autorités organisatrices de la mobilité</b> .....	p.81
<b>B - La faculté d'être une « super » autorité organisatrice de la mobilité</b> .....	p.82

### Chapitre III

#### Le comité des partenaires .....

p.85

### Chapitre IV

#### Le chef de file : la région .....

p.87

<b>A - Organiser l'action commune des autorités organisatrices de la mobilité</b> .....	p.87
<b>B - Délimiter les bassins de mobilité</b> .....	p.89
<b>C - Exécuter les contrats opérationnels de mobilité</b> .....	p.90

## Partie 3

# Planifier la mobilité

### Chapitre I

<b>Une planification à deux échelons</b> .....	p.95
<b>A - La concentration des pouvoirs de planification par la région</b> .....	p.95
1. Le champ d'intervention du Sraddet élargi aux transports et à la mobilité .....	p.96
2. Les modalités d'intégration des objectifs de planification des infrastructures de transport dans le Sraddet .....	p.98
3. Les modalités d'intégration des objectifs de planification de l'intermodalité dans le Sraddet .....	p.99
<b>B - Prise en compte et compatibilité des plans de mobilité des AOM avec le Sraddet</b> .....	p.100

### Chapitre II

<b>Des plans de déplacements urbains aux plans de mobilité</b> .....	p.103
<b>A - Le plan de déplacement urbain : un outil perfectible</b> .....	p.103
<b>B - Les évolutions introduites par le remplacement des plans de mobilité</b> .....	p.104

### Chapitre III

<b>Le plan de mobilité : un outil stratégique pour organiser la mobilité</b> .....	p.107
<b>A - Les objectifs et les enjeux du plan</b> .....	p.107
<b>B - Contenu, compatibilité et interactions</b> .....	p.108
1. Le contenu du PDM .....	p.108
2. La compatibilité du PDM avec les documents de planification périphériques .....	p.110
3. La transmission du plan de mobilité employeur aux AOM .....	p.111
<b>C - Élaborer, réviser, modifier et évaluer les plans de mobilité</b> .....	p.112
1. Les conditions d'élaboration du PDM .....	p.112
2. Les modalités de révision du PDM .....	p.114
3. La modification simplifiée du PDM .....	p.114
4. Évaluer le PDM .....	p.116
<b>D - Les plans de mobilité simplifiés</b> .....	p.116

### Chapitre IV

<b>Le plan de mobilité appliqué au territoire francilien</b> .....	p.119
<b>A - Les particularités du plan de mobilité francilien</b> .....	p.119
<b>B - La difficile mise en place des plans locaux de mobilité franciliens</b> .....	p.121

## Partie 4

# Les modes de gestion des services de mobilité

### Chapitre I

<b>Exploiter les services de mobilité organisés par les AOM</b> .....	p.127
<b>A - La détermination de la nature du service à exploiter</b> .....	p.127
<b>B - La définition des besoins en matière de mobilité</b> .....	p.129
<b>C - Identifier le mode de gestion</b> .....	p.131

## Chapitre II

### Les modes d'exploitation intégrée des services de mobilité ..... p.133

- A - La régie autonome ..... p.133
  - 1. Le régime juridique de la régie autonome ..... p.133
  - 2. Un recours limité aux régies autonomes en matière de mobilité ..... p.135
- B - La régie personnalisée ..... p.136
  - 1. Le régime juridique de la régie personnalisée ..... p.136
  - 2. L'autonomisation de l'activité et la souplesse de gestion ..... p.138

## Chapitre III

### Externaliser l'exploitation des services

### de mobilité à une structure de portage ..... p.141

- A - La société d'économie mixte de transport ..... p.141
  - 1. Le régime juridique de la SEM de transport ..... p.141
  - 2. La passation et l'exécution du contrat d'exploitation des services de mobilité ..... p.143
- B - La société publique locale de transport ..... p.144
  - 1. Le régime juridique de la SPL de transport ..... p.144
  - 2. Un outil concurrentiel de coopération entre AOM ..... p.145

## Chapitre IV

### La mise en concurrence d'un opérateur de service ..... p.147

- A - Le recours au marché public ..... p.147
  - 1. Les caractéristiques générales du marché public ..... p.147
  - 2. Les conditions du recours au marché public pour l'exploitation des services de mobilité ..... p.148
- B - Le recours à la concession ..... p.149
  - 1. Les caractéristiques générales de la concession ..... p.149
  - 2. Les conditions du recours à la concession pour l'exploitation des services de mobilité ..... p.150
- C - Le recours au contrat de mobilité globale ..... p.151
- D - L'ouverture à la concurrence de certains services de mobilité en Île-de-France... p.153

## Chapitre V

### Analyse comparative des différents modes d'exploitation des services

### de mobilité et choix du mode de gestion ..... p.157

## Partie 5

### Financer la mobilité

## Chapitre I

### Des services principalement portés par le budget des AOM ..... p.163

- A - La mobilité : un service public historiquement déficitaire ..... p.163
- B - Les subventions des AOM ..... p.165
  - 1. Les subventions d'investissement, de fonctionnement et d'équilibre aux transporteurs ..... p.165
  - 2. Les modalités d'incitations financières en matière de mobilité ..... p.167

## Chapitre II

### La politique tarifaire instaurée par l'AOM et les recettes perçues sur l'usager ..... p.169

- A - La liberté des AOM de fixer la tarification sur les usagers ..... p.169
- B - La réduction tarifaire obligatoire applicable aux personnes défavorisées ..... p.171

## Chapitre III

<b>Du versement transport au versement mobilité</b> .....	p.175
A - Le versement transport : une manne financière considérable.....	p.175
1. Les enjeux de l'instauration du versement transport.....	p.176
2. Les errements de la perception du versement transport.....	p.177
B - La transformation du versement transport en versement mobilité.....	p.179
C - Instauration du versement mobilité et fixation du taux.....	p.180
D - Recouvrement et perception du versement mobilité.....	p.182
E - Les modalités d'exonération du versement mobilité.....	p.184
1. La reconnaissance d'utilité publique.....	p.184
2. Le but non lucratif.....	p.186
3. L'activité à caractère social.....	p.187
F - Les conditions de remboursement du versement mobilité versé par les entreprises.....	p.190
G - Un contentieux réparti entre la juridiction judiciaire et la juridiction administrative.....	p.192

## Chapitre IV

<b>Le versement mobilité additionnel : un complément financier entre les mains des syndicats mixtes SRU</b> .....	p.195
---	-------

## Partie 6

### **Les services numériques multimodaux mis en place au profit des usagers**

#### Chapitre I

<b>Accéder aux données pour élaborer les services numériques</b> .....	p.201
A - L'obligation de fourniture des données relatives aux services multimodaux.....	p.201
1. L' <i>open data</i> ou les prémices de la mobilité servicielle.....	p.201
2. Renforcée par les dispositions spécifiques de la LOM concernant les données de mobilité.....	p.204
3. La collecte des données concernant l'accessibilité des services de mobilité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite.....	p.208
B - Création, utilisation et perspectives d'évolution du Point d'accès national.....	p.210

#### Chapitre II

<b>La mise en place de la mobilité servicielle</b> .....	p.213
A - Naissance et construction du « Maas ».....	p.213
B - L'obligation des AOM de proposer un service d'information aux usagers.....	p.215
C - Le déploiement d'une plateforme unique de réservation pour les personnes à mobilité réduite.....	p.217
D - L'encadrement des services numériques multimodaux.....	p.219
1. La vente de produits tarifaires par les services numériques multimodaux.....	p.220
2. Les obligations à la charge du fournisseur du service numérique multimodal.....	p.223
3. Les obligations applicables aux gestionnaires de service.....	p.227



## Liste des acronymes

---

ACS : Aide complémentaire santé  
AMI : Appel à manifestation d'intérêt  
AMO : Assistance à maîtrise d'ouvrage  
AOM : Autorité organisatrice de la mobilité  
AOT : Autorité organisatrice des transports  
Aotu : Autorité organisatrice des transports urbains  
CAO : Commission d'appel d'offres  
CCSPL : Commission consultative des services publics locaux  
CGCT : Code général des collectivités territoriales  
CMU-C : Couverture médicale universelle complémentaire  
CRPA : Code des relations entre le public et l'administration  
CSS : Code de la Sécurité sociale  
Code des transports : Code des transports  
Epic : Établissement public à caractère industriel et commercial  
EPL : Établissement public local  
IDFM : Île-de-France Mobilités  
LOM : Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités  
OSP : Obligation de service public  
PAN : Point d'accès national  
PTU : Périmètre de transport urbain  
PDU : Plan de déplacement urbain  
PDM : Plan de mobilité  
RFN : Réseau ferré national  
SEML : Société d'économie mixte locale

SPA : Service public à caractère administratif  
Spic : Service public à caractère industriel et commercial  
SPL : Société publique locale  
TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne  
VM : Versement mobilité  
VMA : Versement mobilité additionnel  
VT : Versement transport  
ZFE-m : Zone à faible émission mobilité

# Des transports d'hier vers la mobilité de demain

## A - Développer les transports de voyageurs

La mise en place des services de transports de voyageurs répondait, en premier lieu, à des besoins basiques de déplacements de personnes d'agglomération en agglomération. À cet effet, le transport a été conçu en France et au niveau européen selon une logique de réseau qui tend aujourd'hui, compte tenu des nouveaux besoins recensés et des enjeux politiques identifiés, à disparaître.

### 1. L'extension des transports collectifs en réseaux

Le transport revêt bien des définitions. Néanmoins, de façon consensuelle, on peut le définir comme « *l'activité qui consiste à déplacer un bien physique ou une personne d'un point à un autre, avec un but autre que le déplacement lui-même* »<sup>1</sup>. Depuis plusieurs années, la mobilité tend à supplanter le transport. Outre le changement de vocable dans les textes de loi, il apparaît que la montée de la mobilité, au détriment des transports, résulte de la volonté de prendre en compte les sciences sociales et la transformation de l'action publique<sup>2</sup>.

Ainsi, si l'on parle désormais plus volontiers de mobilités que de transports, il n'en demeure pas moins que les services de transports constituent indubitablement une forme de mobilité. En effet, issues de l'évolution des modes de déplacement, les mobilités ont aujourd'hui vocation à transcender la notion générique de transport.

Historiquement, l'opération de transport suppose l'utilisation de véhicules et d'infrastructures (gares ou pôles d'échanges, réseaux ferrés, routiers ou guidés, aéroports, etc.). Partant, dès le XIX<sup>e</sup> siècle, le transport ne se pense pas seulement comme un moyen de déplacement, il induit la gestion d'infrastructures à laquelle doivent se combiner la

---

1. Commissariat général au développement durable, « Chiffres clés du transport 2019 ».

2. Huré Maxime, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Références, Presse de Science Po, 2020.

mise en place de matériel roulant et l'organisation de services, imposant la fixation de dessertes et de points d'arrêt mais aussi la définition d'un parcours sous forme de ligne et, enfin, l'exploitation de ces services par des entreprises aguerries.

C'est dans ce cadre que les transports en France se sont construits autour de grands réseaux structurants, se partageant entre la route et le rail à l'échelle nationale et laissant une large place aux réseaux guidés tels que les tramways au niveau local.

C'est sur l'État que le développement de ces réseaux repose pendant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, avant de faire l'objet de multiples transferts à destination des collectivités territoriales. En 1937, la SNCF est créée et un décret-loi lui remet les droits d'exploitation et de construction des chemins de fer. Cela fait maintenant plus de 80 ans que sa situation monopolistique existe alors même qu'elle devrait progressivement prendre fin<sup>3</sup>. En parallèle, l'État met en place des dispositifs de coordination entre le rail et la route tout en développant toujours davantage les infrastructures de réseaux à travers le réseau ferré national et les routes. En effet, le réseau routier français remonte, lui, au temps des calèches et des attelages. À ce jour, il constitue le réseau le plus long et le plus dense d'Europe.

Dès les années 1970, les compétences transférées aux collectivités territoriales en matière de transport sont intimement liées à la nécessité d'entretenir les réseaux routiers et ferroviaires transférés concomitamment par l'État<sup>4</sup>. L'organisation des services de transports était alors corrélée aux investissements à initier pour conserver et développer les infrastructures de transport. Toutefois, l'effort financier pharaonique imposé pour entretenir, conserver et développer les réseaux, routiers et ferroviaires, a naturellement conduit à privilégier les réseaux dits structurants au détriment des zones moins peuplées, rebaptisées lors des discussions autour de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) « zones peu denses ». Ce d'autant plus que la décentralisation amorcée ne s'est pas accompagnée des dotations correspondantes conduisant ainsi à obérer rapidement les finances locales compte tenu des coûts induits par la gestion, l'exploitation et l'entretien de ces réseaux.



#### Quelques chiffres

Au début des années 1970, le réseau routier national compte 80 000 kilomètres dont 40 000 kilomètres de voies départementales.

Le 10 mars 2022, la Cour des comptes publie son [rapport](#) relatif à l'entretien des routes nationales et départementales\*. Il en ressort que le réseau routier national comptabilise désormais 1,1 million de kilomètres de routes dont près de 380 000 kilomètres de routes départementales et 700 000 kilomètres de routes communales.

Au 31 décembre 2013\*\*, SNCF Réseau dénombrait 29 273 kilomètres de lignes en service dont 1 884 kilomètres de lignes à grande vitesse et 51 217 kilomètres de voies ferrées principales.

En 2019, le ministère de la Transition écologique publie ses [chiffres](#). SNCF Réseau exploite alors 27 483 kilomètres de lignes en service dont 2 157 kilomètres de lignes à grande vitesse.

\* Cour des comptes, *L'entretien des routes nationales et départementales*, rapport public thématique, mars 2022.

\*\* Site web SNCF Réseau, données au 31 décembre 2013.

3. Avec l'adoption du quatrième paquet ferroviaire et la fixation du calendrier d'ouverture progressive des services à la concurrence.
4. Rapport d'information n° 617 (2012-2013) de MM. Jacques Mézard et Rémy Pointereau, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 30 mai 2013 : *Les collectivités territoriales et les infrastructures de transport*.

À ce jour, les réseaux ferrés et routiers sont vieillissants et ils nécessitent toujours plus d'investissements financiers dans un contexte économique contraint. De plus, ils ne sont plus suffisants pour répondre aux besoins de déplacement de la population. C'est donc dans la logique de réduire les inégalités sociales tout en renforçant le maillage territorial que, progressivement, le dogme du transport en réseaux a été repensé.

## 2. La gestion du service public de transport par les collectivités territoriales

Juridiquement, le transport repose sur de grandes distinctions qui permettent de délimiter les différents modes de transports existant mais aussi les objectifs de déplacement poursuivis.

C'est ainsi que, traditionnellement, le transport de marchandises (ou fret) s'oppose au transport de voyageurs. Le fret se définit comme une « *activité professionnelle à part entière mettant en présence un chargeur possédant une marchandise qu'il confie à un transporteur, ce dernier devant la livrer à un client* »<sup>5</sup>. Le transport de personnes ou de voyageurs, s'il n'a pas véritablement besoin d'être défini, implique plusieurs distinctions.

Ainsi, une distinction fondamentale est celle entre transports publics et transports privés. Sur ce point, le Code des transports donne une définition précise du transport public<sup>6</sup>. Constitue du transport public « *tout transport de personnes ou de marchandises, à l'exception de celui organisé pour son propre compte par une personne, publique ou privée, et de ceux relevant d'une autre réglementation* ». Les transports privés ne jouissent pas d'une définition juridique expressément entérinée dans le Code des transports, mais leur périmètre d'intervention est défini *a contrario*.

Pour la doctrine<sup>7</sup>, les transports publics, qui peuvent aussi être désignés sous l'appellation transports pour compte d'autrui, regroupent les prestations de transport proposées à des usagers, se distinguant ainsi des transports privés, ou pour compte propre, qui sont destinés à satisfaire les propres besoins de leur organisateur. La distinction repose donc exclusivement sur le public visé par la prestation de transport.

Il convient également de distinguer les transports collectifs des transports individuels. Notons à ce titre que des transports privés peuvent être collectifs. Le législateur a ainsi permis que des entreprises, des associations et même des administrations organisent des services privés pour le transport de leur personnel ou de leurs membres mais aussi pour les besoins normaux de leur fonctionnement<sup>8</sup>. Partant, le transport public ne peut s'assimiler aux transports en commun. En effet, le transport en taxi est un transport individuel en commun tandis que le transport en bus est un transport collectif en commun.

Les expressions de transport public et de service public ne sont pas davantage synonymes. En revanche, certains auteurs considèrent que la notion de transports en commun est indissociable de celle de service public<sup>9</sup>.

---

5. Sigouir Laurent, « Transports routiers collectifs de personnes – Réglementation administrative, commerciale et européenne », *JCl. Transport*, 1<sup>er</sup> mars 2018.

6. Article L.1000-3 du Code des transports.

7. Sigouir Laurent, « Transports en commun », *JCl. Transport*, 15 mai 2022.

8. Article L.3131-1 du Code des transports.

9. Sigouir Laurent, « Transports en commun », *JCl. Transport*, 15 mai 2022.

Deux sortes de services publics de transport peuvent encore être distinguées, les services réguliers et les services à la demande. En revanche, les services occasionnels de transport public routier de personnes ne constituent pas un service public mais un service commercial<sup>10</sup>. Plus exactement, il s'agit de services qui ne remplissent pas de mission de desserte et qui ne prennent donc pas de voyageurs au fur et à mesure qu'ils se présentent sur un itinéraire déterminé. À titre d'exemple, ces services occasionnels sont constitués de transports de tourisme en autocar, notamment pour le transport d'enfants pour des activités sportives.

Ce sont ces services publics de transports qui reposent sur les collectivités territoriales désormais qualifiées d'autorités organisatrices de la mobilité (AOM). À cet égard, la promulgation de la loi d'orientation des transports intérieurs<sup>11</sup>, dite Loti, a marqué un tournant pour encadrer les transports terrestres, à la fois en actant de la répartition des compétences des collectivités territoriales en la matière mais aussi en définissant la consistance du service public. En effet, la Loti « *représente en quelque sorte le volet transport de la réforme de la décentralisation* »<sup>12</sup>. Au-delà de la responsabilité de l'État consacrée, les collectivités territoriales sont désormais qualifiées d'autorités organisatrices de transports afin d'organiser les transports collectifs<sup>13</sup>. La Loti impose une réflexion par mode de transport, la région organise le transport ferroviaire, le département se charge des transports interurbains et scolaires tandis que l'échelon communal hérite des transports urbains.

Toutefois, au fil des années, les multiples modifications de la Loti, couplées aux grandes réformes de la décentralisation, ont conduit à un manque de lisibilité provoqué par une superposition de textes, rendant de plus en plus difficile l'identification de l'AOT compétente pour organiser et, de fait, financer les services publics de transport. Les limites de la loi ayant été atteintes, il s'agissait de repenser le cadre juridique de la politique des transports.

## B - Construire une politique de la mobilité

Substituer une politique de la mobilité à la politique des transports, qui a longtemps prédominé, nécessitait de l'inscrire dans un contexte plus général de refonte des politiques publiques couplé au renforcement de la décentralisation.

### 1. La mobilité : un levier majeur dans l'élaboration des politiques publiques

Progressivement, il est apparu que le transport ne pouvait être appréhendé seul mais qu'il devait être réfléchi de manière inclusive à l'égard de problématiques naissantes liées aux enjeux environnementaux, à la réduction de la fracture territoriale, à l'accès à l'emploi, à la prise en charge du handicap, à la sécurisation des transports collectifs, mais aussi à l'insertion sociale qu'il s'agisse de prendre en compte les besoins des plus jeunes ou ceux du grand âge.

---

10. Article R.3112-1 du Code des transports.

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

12. Briand Luc, « Transports – Le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité », *JCI. Collectivités territoriales* 15 novembre 2019.

13. « 40 regards sur 40 ans de décentralisation(s), mars 1982-mars 2022 », *Journal du droit administratif*, 13 mars 2021.

C'est dans ces conditions que la notion de transport a pu sembler inadaptée aux enjeux contemporains<sup>14</sup>. Ainsi, repenser le service public de transport passe par une définition des objectifs poursuivis et des attentes des usagers dans leurs déplacements quotidiens. Plusieurs constats opérés sur les services de transports existants ont permis de dresser un bilan pour envisager une transition vers de nouvelles formes de mobilités.

En effet, depuis 1998, les transports sont le secteur qui émet le plus de gaz à effet de serre. En 2019, les transports étaient alors responsables de 31,1 % des émissions nationales<sup>15</sup> de gaz à effet de serre<sup>16</sup>.

Le développement massif des réseaux structurants de transport a conduit à renforcer la fracture territoriale en omettant les ruralités, zones peu denses, pour lesquelles les offres de transport sont parfois inexistantes. Ces déserts modaux ont des conséquences indéniables sur les populations, entraînant ainsi autant d'inégalités sociales. L'accès à l'emploi et aux services publics se fait plus rare, l'isolement des populations fragiles et en situation de précarité s'accroît.



En 2017, l'Insee\* a relevé que 74 % des actifs en emploi déclarent utiliser leur voiture pour se rendre sur leur lieu de travail, tandis que 16 % prennent les transports en commun et 8 % ont recours aux modes de transport doux (6 % à la marche et 2 % au vélo)\*\*. L'Ipsos a lui relevé que la part de l'utilisation de la voiture en milieu périurbain et rural s'élevait en 2019 à respectivement 87 % et 89 %.

\* Institut national de la statistique et des études économiques.

\*\* *Insee Première* n° 1835, janvier 2021.

Ainsi, la nécessité de rechercher une couverture territoriale égalitaire des services de transports est rapidement apparue comme un levier d'action majeur des politiques publiques globales, d'autant plus que les problématiques liées au vieillissement du cadre juridique des transports collectifs sont nées dans le contexte de renforcement de la décentralisation et d'identification des compétences attribuées strictement par échelon de collectivités territoriales.

Les lois dites Maptam<sup>17</sup> et Notre<sup>18</sup> ont initié la réflexion. En effet, traditionnellement, les départements et les régions pouvaient intervenir sur la base de plusieurs fondements dont la clause de compétence générale ou un texte spécial leur conférant une compétence propre, voire une compétence partagée avec les autres collectivités territoriales. La loi Notre a substitué à la clause de compétence générale des compétences d'attribution pour ces deux collectivités territoriales. Cela signifie que les départements et les régions ne sont plus autorisés à intervenir que dans les domaines de compétences que la loi leur a attribués, avec toutefois quelques aménagements. Hormis la suppression de la clause de compétence générale, la loi Notre entérine le transfert de la compétence des services de transports routiers interurbains, réguliers et à la demande, des départements aux régions à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

14. Rapport de l'Idit-Curej/Dysola, université de Rouen, Nouvelles formes de mobilité, nouveaux droits : aspects sociologiques et juridiques. Rapport réalisé dans le cadre du grand réseau de recherche Culture et société en Normandie, financé par la région Haute-Normandie, 2013 ; Clouzot Ludivine, « Services publics locaux : Régime particulier des principaux services. Transports », *JCI. Collectivités territoriales*, 1<sup>er</sup> septembre 2020.
15. En 2020, une diminution a été relevée puisque le secteur a produit 28,7 % des émissions nationales de gaz à effet de serre.
16. Ministère de la Transition écologique, Data Lab, *Chiffres clés des transports*, mars 2022.
17. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
18. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

En outre, les départements transfèrent également la charge du transport scolaire aux régions à compter de septembre 2017. Il s'agit là de poursuivre la répartition des services publics de transport amorcée par la loi Maptam, qui avait déjà restructuré l'échelon communal en transformant les autorités organisatrices des transports urbains (Aotu) en autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et en leur confiant des compétences élargies. De plus, cette transformation coïncidait avec la rationalisation de l'intercommunalité engagée par la loi Maptam.

Ainsi, force est de constater que ces actes de décentralisation ont conduit à considérer les transports comme un outil servant à la mise en œuvre des politiques publiques en matière d'emploi, de handicap, d'aménagement du territoire, d'insertion sociale, etc., dont la répartition entre les collectivités territoriales a été profondément remaniée. Outre cet enjeu majeur, l'évolution des services de transports relève du volontarisme des collectivités territoriales qui, en dehors de tout cadre légal, innove en la matière pour satisfaire les besoins toujours plus pressants des usagers.

## 2. Réguler et circonscrire les initiatives publiques en matière de mobilité

Les lois Maptam et Notre, si elles ont mis la première pierre à l'édifice de la mobilité, sont néanmoins restées timides sur les initiatives que pouvaient alors porter les AOM. En effet, ces deux lois adoptées, les AOM étaient compétentes pour organiser des services réguliers de transport public de personnes et des services de transport à la demande mais aussi pour concourir au développement des modes de déplacement terrestres non motorisés et des usages partagés des véhicules terrestres à moteur. L'interventionnisme des AOM pour les services innovants de transports apparaissait donc particulièrement circonscrit.

Pour autant, compte tenu des besoins recensés sur leur territoire, bon nombre d'AOM se sont lancées dans l'organisation de services en dépit de toute base légale. En effet, en désignant leurs initiatives sous l'appellation d'expérimentations, les AOM ont débuté la mise en place de services de covoiturage ou de location de bicyclettes, elles ont aussi développé des réseaux d'autostop ou encore repensé des services de transport à la demande.

Ces expérimentations<sup>19</sup>, qui ne reposaient pas sur un cadre juridique bien défini et, *a minima*, sur aucun des deux dispositifs prévus par la Constitution pour mener des expérimentations juridiquement sécurisées, renvoyaient au fait que les AOM souhaitaient mettre en place des services innovants sur leur territoire pendant un temps limité afin d'apprécier s'ils étaient susceptibles de répondre aux attentes des usagers. Toutefois, en dehors de ce cadre constitutionnel très contraignant de l'expérimentation, la mise en œuvre d'expérimentations qui, vraisemblablement, ne reposaient pas sur une base juridique clairement identifiée, a été envisagée par l'État.

En effet, il a été évoqué le lancement d'un appel à manifestation d'intérêt (AMI) en vue d'identifier des collectivités candidates pour accueillir des expérimentations en matière de mobilité partagée. Il était également envisagé un fonds mobilité de l'Ademe qui devait donner un droit à l'expérimentation pour les AOT des services de covoiturage.

---

19. La Constitution française prévoit deux dispositifs d'expérimentation, l'un à l'article 37-1 de la Constitution et l'autre à l'article 72, alinéa 4 de la Constitution.

À cet égard, un AMI, lancé le 26 janvier 2018, dénommé « *French Mobility – Territoires d'expérimentation de nouvelles mobilités durables* » devait permettre aux AOT dont le projet serait retenu de participer, à travers l'expérimentation, au déploiement de nouvelles mobilités sur leurs territoires.

#### **Appel à manifestation d'intérêt « France Mobilités »**

Il s'agit d'une démarche initiée en 2018 à l'issue des assises de la mobilité et qui s'est renforcée au regard des possibilités offertes par la LOM. Cet appel à manifestation d'intérêt mené en partenariat avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et le ministère de la Transition écologique et des Solidarités a pour objet de favoriser la mobilité des citoyens en zone périurbaine et peu dense. Il s'agit donc d'encourager les collectivités territoriales et les acteurs engagés dans les projets de développement de la mobilité à se saisir des nouvelles opportunités en la matière. Les lauréats de cet AMI peuvent ainsi bénéficier d'un soutien financier et en matière d'ingénierie pour développer leur projet sélectionné au regard de critères d'éligibilité.

C'est donc dans ce contexte que les collectivités territoriales ont lancé des missions innovantes en matière de mobilités. Notons que leur démarche s'est inscrite dans le constat de l'évolution des pratiques au regard des initiatives privées fleurissantes qui les ont largement précédées. En effet, de nombreuses offres privées de mobilités actives ou d'usages partagés de véhicules terrestres à moteur s'étaient déjà développées avant que les AOM ne se saisissent de cette opportunité d'y contribuer.

Tel a été le cas du marché des véhicules en flotte libre ou *free floating*, qui ont ainsi fleuri, de façon parfois bien anarchique, telles que les trottinettes et/ou les vélos électriques.

#### **Qu'est-ce que le *free floating* ?**

En tant que tel, le *free floating* ne renvoie pas à une définition, à tout le moins juridique, précise. Ce terme désigne en réalité un dispositif qui permet de laisser à la libre disposition du public un véhicule. Si cette formulation est exempte de définition juridique, elle a néanmoins soulevé de nombreuses interrogations et problématiques dans sa mise en œuvre opérationnelle, notamment s'agissant de l'occupation de la voirie et/ou de l'espace public.

L'intervention des AOM dans ce paysage économique a donc interrogé : Doivent-elles être simples contributrices ? Doivent-elles jouer un rôle de régulation ou de prescription ? Doivent-elles investir dans les modèles économiques des opérateurs de mobilité innovante ? D'autant plus que leurs interventions en la matière devaient nécessairement se coordonner avec leur rôle d'organisatrices des services plus « traditionnels ».

Fortes des expérimentations menées et volontaires quant à leur intervention sur ce marché des mobilités, les AOM étaient alors dans l'expectative de l'élaboration d'un cadre juridique prometteur.

### **3. Les prémices du cadre juridique de la mobilité**

Dès lors, le gouvernement s'est attelé à la refonte du cadre juridique dans lequel les services de transport public se déployaient jusqu'à présent.

La première pierre à l'édifice a consisté à convoquer des **assises de la mobilité** pendant une durée de trois mois<sup>20</sup> afin de préparer, en concertation, les grands principes que devrait contenir la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités. Les travaux se sont étendus du 19 septembre au 13 décembre 2017. Ainsi, compte tenu des grands enjeux que revêtait la refonte du dispositif légal du service public de transport, six grands thèmes ont été définis afin de réunir des groupes de travail et des commissions spécialisées sur les sujets définis.

Il s'agissait de :

- l'environnement, sous l'intitulé « *des mobilités plus propres* » ;
- les fractures sociales et territoriales, thème résumé sous l'appellation « *des mobilités plus solidaires* » ;
- l'intermodalité, titré « *des mobilités cohérentes et complémentaires* » ;
- la sécurité et la sûreté, sous l'intitulé « *des mobilités plus sûres* » ;
- la gouvernance et le financement, dénommés « *des mobilités plus soutenables* » ;
- le numérique, intitulé « *des mobilités plus connectées* ».

Les assises de la mobilité portaient globalement sur le transport de voyageurs, quels que soient le mode de transport terrestre, maritime ou fluvial et la logistique de proximité. Des démarches de concertation supplémentaires ont été initiées concernant le transport ferroviaire, le transport de marchandises et la logistique, le transport maritime et le secteur aérien. La **méthodologie** retenue a laissé une large place aux débats puisqu'une plateforme participative a permis à tous de faire part de son avis ou de ses idées. En outre, plusieurs ateliers se sont organisés sur tout le territoire national afin d'aborder les différents thèmes énumérés. Ils se sont tenus sous l'égide des préfetures en partenariat avec les collectivités territoriales, les parlementaires et les élus locaux sous forme d'ateliers relais au sein des communes représentatives du territoire en termes de mobilités, à savoir des villes de superficie, de densité de population mais aussi de géographie différentes.

En complément, six groupes de travail se sont formés pour aborder les six thèmes d'étude retenus. Ils étaient composés de façon à assurer la représentativité de tous les acteurs du secteur comprenant des élus, des experts, des entreprises, des administrations, des acteurs de la mobilité, des organisations non gouvernementales, des syndicats dont la mission était de faire des recommandations en vue de faire évoluer les politiques publiques. Des ateliers de l'innovation ont encore complété les travaux amorcés sous l'appellation d'assises de la mobilité. Ces ateliers devaient permettre de donner la parole à tous les acteurs qui créent des solutions innovantes de mobilité. Enfin, un conseil d'orientation des infrastructures a vu le jour afin de préparer la loi de programmation et de financement des infrastructures tendant à planifier sur dix ans les investissements en matière d'infrastructures. Ce sont donc l'ensemble de ces instances de dialogue et de concertation qui ont formé durant plusieurs mois les assises de la mobilité. Le Conseil national de la transition écologique (CNTE) a créé une commission spécialisée afin de porter un regard sur les travaux des assises de la mobilité et de préparer un avis formel sur le projet de loi à venir.



Notons que la mise en place de la plateforme de consultation numérique a été un succès avec plus de 2 000 contributions et 20 000 votes. Le sujet qui a conduit au plus grand nombre de participations, avec 833 contributions et 10 000 votes, est celui des mobilités propres. En revanche, la thématique autour de la sécurité dans les transports a

20. Les assises de la mobilité se sont tenues du 19 septembre au 13 décembre 2017.