

Avril 2024

Le financement des politiques publiques locales de mobilité

Dylan Garancher

Mémoire dirigé par le Professeur Fabrice Melleray

Second membre du jury : Olga Mamoudy

Master Politiques publiques
Spécialité Administration publique

Résumé :

La notion de financement, appréhendée en tant qu'objet juridique, joue un rôle structurant dans la définition et la réalisation du service public local des transports. Outre son caractère déterminant dans la mise en œuvre matérielle des services de transport, les modalités du financement des transports emportent un certain nombre de conséquences sur leur régime juridique. Depuis la loi d'orientation des mobilités de 2019, le paradigme des transports a été remplacé par celui plus englobant et transversal des mobilités. Si la gouvernance des mobilités a en conséquence été refondue, la question du financement des nouvelles autorités organisatrices a été plutôt délaissée, alors même qu'elles sont confrontées à des difficultés financières croissantes.

En effet, plus qu'une condition de matérialisation des politiques locales de mobilité, la capacité financière devient aussi avec l'essor des mobilités un instrument privilégié de régulation, contribuant en soi à la mise en œuvre de la compétence mobilité : tarification incitative, contribution au développement de mobilités, répartition des interventions publiques et privées, et orientation des investissements vers les mobilités décarbonées.

Dans ce contexte, l'efficacité de la nouvelle gouvernance des mobilités ne peut faire l'économie d'une mise en cohérence de son financement, dans le cadre d'une approche financière des mobilités cherchant à intégrer les aspects politiques, économiques, sociaux et territoriaux des mobilités. Adapter les ressources financières aux évolutions de la compétence mobilité permet également d'ouvrir de nouvelles perspectives de financement pour les autorités organisatrices.

Mots clés :

Financement, mobilités, gouvernance, régulation, autorités organisatrices des mobilités (AOM), transition écologique

TABLES DES MATIÈRES :

Principaux apports de la recherche :.....	7
Introduction	8
Le financement : l’appréhension juridique d’une notion économique	8
Les politiques publiques locales de mobilité : du changement de paradigme à l’organisation d’une nouvelle gouvernance	10
Délimitation du sujet.....	11
État des savoirs et méthodologie	12
Problématique et annonce de plan.....	13
<u>I. Le financement, une notion structurante du service public des transports relativement délaissée par le droit des mobilités</u>	<u>14</u>
A. La construction largement imprégnée de considérations financières du service public des transports.....	14
1. La dimension financière des contours du service public des transports.....	14
a. Le financement comme déterminant des finalités du service public des transports	14
<i>i. Un droit au transport mis en œuvre dans des conditions raisonnables d’accès, de qualité, de prix et de coût.....</i>	<i>15</i>
<i>ii. Le versement mobilité comme matérialisation financière des facilités économiques permises par le service public des transports.....</i>	<i>21</i>
b. Le financement comme motif d’assouplissement au régime juridique de droit commun des services publics	28
<i>i. Un faible financement par redevances des usagers dérogatoires à la qualification de SPIC</i>	<i>28</i>
<i>ii. Une dérogation au principe d’interdiction des aides d’État spécifique au service public des transports.....</i>	<i>30</i>
2. L’incidence du financement sur le régime de mise en œuvre du service public des transports	32
a. Une logique financière imprégnant concrètement les modalités de mise en œuvre du service public des transports	32
<i>i. La traduction des lois du service public en matière de mobilités.....</i>	<i>32</i>
<i>ii. Les aspects financiers des lois du service public des transports.....</i>	<i>35</i>
b. Des modalités de financement déterminantes dans les choix de mise en œuvre contractuelle du service public des transports	39

<i>i. Un mode de financement favorable à une relative homogénéité des choix de mode de gestion</i>	40
<i>ii. Un mode de financement vecteur de risques pour la conclusion des contrats de commande publique</i>	43
B. L'émergence d'un cadre juridique des mobilités inadapté aux réalités financières des autorités organisatrices	52
1. Une contrainte financière pesant sur les autorités organisatrices renforcée par le nouveau cadre juridique des mobilités	52
a. Un équilibre financier déjà fragilisé par les récentes crises	52
<i>i. Des pertes de recettes partiellement compensées</i>	52
<i>ii. Des hausses de dépenses amplifiées par l'inflation</i>	56
b. La création juridique de nouvelles obligations financières pour les autorités organisatrices	59
<i>i. Des obligations liées aux impératifs de transition écologique</i>	59
<i>ii. Un élargissement de la compétence mobilité financièrement contraint</i>	60
<i>iii. De nouveaux besoins de financement liés à la mise en place des RER métropolitains</i>	61
c. La mise en place de nouvelles ressources financières inadaptées pour les autorités organisatrices	62
2. Une nouvelle gouvernance des mobilités propice à un éparpillement des financements	63
a. Un enchevêtrement peu efficient de la gouvernance et de la planification des mobilités	64
<i>i. La multiplicité des autorités concourant à la planification locale des mobilités</i>	64
<i>ii. La prolifération et l'enchevêtrement des instruments de planification des mobilités</i>	67
b. Une tentative limitée de rationalisation via des instruments de coopération	69
<i>i. Un cadre juridique partenarial renouvelé</i>	70
<i>ii. Des coopérations dont l'efficacité pratique demeure limitée</i>	71
c. La multiplicité et la complexité des mécanismes privilégiés pour le financement des mobilités	73
<i>i. Une fragmentation du produit du versement mobilité</i>	73
<i>ii. Le développement récent du recours aux sociétés de projet pour financer les infrastructures des mobilités</i>	74
Transition :	75
<u>II. Le financement, un vecteur de mise en cohérence pratique et théorique du droit des mobilités</u>	<u>77</u>

A. Le recours au critère du financement comme instrument de régulation des mobilités	77
1. La persistance de la dimension financière comme critère de choix des modes de mobilité	77
a. Le renouvellement de la condition d'exigence socio-économique par l'arbitrage entre services de transport et solutions de mobilité	78
b. Les modalités financières d'encadrement de la concurrence des interventions publiques et privées en matière de mobilités	79
<i>i. L'atteinte substantielle à l'équilibre économique du service conventionné comme critère de régulation des SLO</i>	<i>79</i>
<i>ii. Le choix d'une régulation patrimoniale des mobilités actives et partagées</i>	<i>81</i>
2. Le renforcement récent de la dimension normative du financement	83
a. La différenciation tarifaire comme outil de régulation des mobilités	83
<i>i. La mobilisation des outils de différenciation tarifaire</i>	<i>84</i>
<i>ii. Le nécessaire encadrement du financement des baisses tarifaires</i>	<i>85</i>
b. L'élargissement de la portée normative du financement du fait de son verdissement	86
<i>i. Le financement comme outil privilégié de mise en œuvre du principe du pollueur-payeur dans le champ des mobilités</i>	<i>86</i>
<i>ii. Le verdissement des concours financiers nationaux et européens comme instrument d'orientation des investissements vers les mobilités décarbonées</i>	<i>87</i>
B. Le recours au critère du financement comme levier de renforcement de la gouvernance des mobilités.....	90
1. Une nouvelle gouvernance des mobilités pouvant être confortée par une réaffectation des ressources financières	90
a. L'attribution exclusive du versement mobilité aux AOM régionales.....	90
<i>i. L'efficacité territoriale et financière d'un versement mobilité régional</i>	<i>90</i>
<i>ii. La cohérence juridique et financière d'un versement mobilité régional.....</i>	<i>91</i>
<i>iii. Les modalités pratiques d'un versement mobilité régional.....</i>	<i>92</i>
b. L'affectation complémentaire de la fraction régionale de la TICPE aux AOM locales	93
<i>i. Une affectation logique du point de vue de la compensation financière et de l'acceptabilité fiscale</i>	<i>93</i>
<i>ii. Un manque à gagner pour les régions encore difficilement chiffrable</i>	<i>94</i>
2. L'adaptation des ressources financières au nouveau paradigme des mobilités	95
a. La réduction de la dimension conditionnelle du versement mobilité	95

<i>i. La suppression de la condition de mise en place d'un service régulier de transport public de personnes.....</i>	95
<i>ii. La suppression du lien entre l'assiette du versement mobilité et la masse salariale</i>	97
b. L'intégration de la billettique et de la tarification des usagers.....	100
<i>i. Une intégration tarifaire financièrement souhaitable</i>	100
<i>ii. Une intégration juridiquement et techniquement possible</i>	101
c. La mobilisation de nouvelles ressources financières dans le cadre du nouveau paradigme des mobilités	102
<i>i. Le rétablissement des péages urbains en lien avec les nouvelles zones à faibles émissions mobilité.....</i>	102
<i>ii. Le partage des plus-values foncières et immobilières permises par les infrastructures de mobilité.....</i>	104
Conclusion : recommandations fondées sur les résultats de la recherche	107
Synthèse des recommandations :	108
Bibliographie :	109
Annexes :	123

Principaux apports de la recherche :

L'objet de ce mémoire est de rendre compte des interactions entre le droit et le financement des mobilités. Le nouveau paradigme des mobilités consacré par la loi d'orientation des mobilités de 2019 a en effet emporté de nombreux bouleversements dans le secteur des transports, et les différentes approches retenues jusqu'ici ont dû s'appuyer sur des champs disciplinaires différents pour en rendre pleinement compte. Dans ce contexte, force est de constater que l'approche financière des mobilités – à l'intersection de la fiscalité, des finances publiques et du droit des services publics – n'a pas beaucoup retenu l'attention.

Or, la notion de financement, appréhendée en tant qu'objet juridique, joue un rôle structurant dans la définition et la réalisation du service public local des transports. Outre son caractère déterminant dans la mise en œuvre matérielle des services de transport, les modalités de financement des transports produisent des effets juridiques très concrets, justifiant des dérogations à certaines règles de droit commun et favorisant des choix spécifiques de formules contractuelles.

Avec le basculement dans le paradigme plus englobant des mobilités, le rôle joué par le financement est devenu plus crucial encore. D'abord, parce que la réforme de la gouvernance des mobilités introduite par la loi d'orientation des mobilités a relativement délaissé la question des ressources financières de la nouvelle compétence mobilité. Ensuite, parce que les nouvelles autorités organisatrices des mobilités se trouvent confrontées à des difficultés financières croissantes au sortir des récentes crises, alors même que la transition écologique des mobilités apparaît désormais comme une priorité. Enfin, parce que dans le contexte des mobilités, le levier financier apparaît comme un instrument privilégié de régulation.

Au-delà de permettre l'apport des moyens matériels nécessaires à la concrétisation des politiques publiques locales de mobilité, le financement revêt en effet une portée régulatoire en ce sens qu'il permet d'orienter le comportement des usagers des mobilités, de répartir les rôles des interventions publiques et privées, et de diriger les investissements des autorités organisatrices vers les mobilités décarbonées. De ce point de vue, le financement n'est pas seulement une activité accessoire aux politiques locales de mobilité, mais bien une composante de leur activité à titre principal.

Compte tenu de la place essentielle qu'elle occupe dans ce nouveau cadre, la notion de financement apparaît au plan théorique comme un vecteur de mise en relation des différentes approches disciplinaires des mobilités, permettant de faire le lien entre celles-ci et les sciences de gestion, la géographie, l'économie comportementale, la sociologie politique et de l'action publique, et les sciences environnementales notamment. À travers l'étude de l'objet juridique qu'est le financement, il devient possible de mettre en évidence la façon dont le droit des mobilités appréhende les contributions de ces différents champs disciplinaires.

Retenir une approche financière au sens large des mobilités ouvre enfin des pistes de réforme du cadre actuel des politiques publiques locales de mobilité. Le financement constitue en effet un levier décisif pour améliorer la gouvernance des mobilités, à travers une réorganisation de ses flux financiers. L'adaptation des ressources financières au paradigme englobant des mobilités permet également de dégager de nouvelles pistes de recettes.

Introduction

La question des mobilités est aujourd'hui au « carrefour des évolutions du monde moderne ». A la fois au cœur des préoccupations concrètes et immédiates des citoyens, et des enjeux de globalisation des échanges, d'équilibre des territoires et de transition numérique et écologique, les mobilités revêtent une importance considérable pour les politiques publiques. Elles sont, du reste, d'autant plus valorisées qu'elles incarnent le nouvel idéal d'émancipation et de liberté individuelles qui caractérisent notre époque.

Ce rôle central des mobilités contraste avec l'état actuel de la réflexion sur les moyens financiers qui doivent y être alloués. Or, dans le contexte de la transition écologique, l'offre de mobilités du quotidien devra s'accroître d'au moins 20 à 25 % d'ici 2030, ce qui implique non seulement de trouver de quoi financer les dépenses d'investissement nécessaires, mais également de s'interroger sur de nouvelles recettes susceptibles de répondre au surcroît de dépenses de fonctionnement pérennes que cette transition supposera. Associant recettes fiscales issues du versement mobilité, subventions publiques et redevances versées par les usagers, chacun s'accorde à penser que le financement des politiques de mobilité n'apparaît plus adapté aux défis que celles-ci devront relever durant les prochaines années.

Ces réflexions matérielles se reflètent dans le cadre juridique dans lequel prennent place les politiques de mobilité. Traditionnellement présenté comme un « laboratoire » du droit administratif et du droit des obligations, le droit des transports apparaissait déjà comme une discipline de plus en plus transversale. De ce point de vue, la confirmation du nouveau paradigme des mobilités par la loi d'orientation des mobilités de 2019 a indéniablement renforcé cette tendance.

L'ensemble juridique qui se rattache au nouvel objet des mobilités apparaît néanmoins très hétérogène, construit autour d'approches traditionnellement sectorielles et d'une notion de service public des transports très élaborée, et intégrant désormais des formes de mobilités beaucoup moins régulées. Il est par ailleurs le terrain de nombreuses tensions liées à son nouveau caractère transversal : plus que jamais, il appartient désormais au droit des mobilités de concilier les logiques issues du droit public et du droit privé, du droit interne et du droit européen, de la réglementation et du droit souple, mais aussi du droit lui-même avec d'autres disciplines, comme l'économie, la géographie et les sciences environnementales.

Dans ce cadre, développer une approche financière du cadre des politiques de mobilité participe au dépassement de l'ancienne approche sectorielle des transports au profit d'un nouvel angle transversal. Surtout, la question du financement des mobilités s'inscrit dans une démarche résolument pratique puisqu'elle permet de s'interroger sur la nature des moyens qui pourront y être consacrés.

Le financement : l'appréhension juridique d'une notion économique

Au plan étymologique, le terme « finance » renvoie au verbe latin classique « *finire* » qui signifie littéralement « terminer », ou « mener à son terme »¹. Cette origine souligne la

¹ AMSELEK, Paul (1983), « Peut-il y avoir un État sans finances ? », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n°2, p. 267-285

dimension technique de cette activité, qui présente la particularité de découpler l'acquisition du règlement : moyennant la naissance d'une obligation, une partie peut obtenir une ressource sans rien céder immédiatement en retour. Juridiquement, le financement s'analyse dès lors comme une opération synallagmatique d'échange de valeurs, avec l'idée d'une contrepartie économique : il s'agit concrètement d'échanger l'espérance d'une valeur future matérialisée par un actif réel, contre une valeur monétaire présente. Le financement se présente alors comme le moyen par lequel un investisseur peut acquérir un actif financier, c'est-à-dire un droit sur la valeur économique des actifs réels dans lesquels il a été investi. En ce sens, le financement doit bel et bien être distingué de l'investissement, dont il apparaît en quelque sorte comme le miroir : alors que l'investissement consiste en l'acquisition d'une valeur future matérialisée par un bien de production via une valeur monétaire présente, le financement consiste à l'inverse à acquérir des moyens présents en contrepartie de l'espérance d'une valeur future.

En pratique, les opérations de financement d'une activité revêtent des formes variées. Au-delà de la distinction entre financements internes (capital social, rémunération de l'exploitant, autofinancement de l'activité) et financements externes (subventions, emprunts obligataires, appel public à l'épargne, facilité de caisse, crédits bancaires, etc.), il apparaît nécessaire d'adopter une approche plus large du financement. Le financement peut en effet avoir une dimension extra-monnaire, dès lors que l'on considère les dotations de personnels, d'équipements, de matériels ou de foncier comme des ressources appréciables en argent. Parce qu'ils sont fournis, ces moyens allègent les charges financières qui pèsent sur l'activité, et réduisent donc d'autant le montant des fonds monétaires nécessaires pour la faire fonctionner. De manière plus large encore, il semble opportun d'intégrer à la notion de financement les « facilités » offertes par la puissance publique à une activité économique afin de restreindre ses activités concurrentes².

S'agissant des activités publiques, le financement fait l'objet d'un certain nombre de règles juridiques qui reflètent la conception que l'on se fait de ces dernières, notamment du point de vue de l'idée de contrepartie. Traditionnellement, le financement des activités publiques passe par l'impôt, qui implique précisément l'absence de contrepartie directe et immédiate. De ce point de vue, la dynamique d'universalisation de la protection sociale tendant à réduire l'idée de contrepartie, s'est logiquement traduite financièrement par un accroissement de son financement par l'impôt. Certaines activités, proches par nature de celles qu'exercerait une entreprise sur un marché concurrentiel, à l'instar des services publics industriels et commerciaux (SPIC), voient néanmoins leur financement se rapprocher de l'idée de contrepartie, avec un financement théoriquement majoritairement supporté par les usagers. Néanmoins, parce qu'elles supportent des obligations de service public qui ont pour effet d'accroître les coûts qui pèsent sur l'activité, ces activités peuvent également bénéficier de subventions publiques compensatoires. La question se pose alors de savoir dans quelle mesure la collectivité peut, dans l'interstice de ces différentes règles, bénéficier d'une marge de manœuvre pour adapter la structure financière d'une activité à des considérations plus volontaristes.

² C'est, en tout cas, ce qu'estime la Cour de justice de l'Union Européenne dans sa jurisprudence relative à l'encadrement des aides d'État. V. CJUE, 2009, n°C-169/08, *Presidente del Consiglio dei Ministri c. Regione Sardegna*

En ce qui concerne plus particulièrement les mobilités, on pourra s'interroger sur la question de savoir si tous les modes de financement de leurs activités se valent réellement, au plan économique comme juridique. À rebours d'une telle approche objective du financement des mobilités, quelle est la marge de manœuvre volontariste dont disposent les autorités publiques pour faire évoluer leur financement sans changer la nature de ces activités ?

Dans le cadre de ce mémoire, on retiendra ainsi que le financement correspond à une opération juridique qui, dans un cadre juridique et économique donné et sous le contrôle d'une collectivité, permet de procurer à une activité des ressources, entendues largement comme regroupant des moyens matériels et des facilités atténuant les charges de l'activité.

Les politiques publiques locales de mobilité : du changement de paradigme à l'organisation d'une nouvelle gouvernance

Historiquement, les infrastructures de transport retiennent depuis longtemps l'attention des gouvernants, qui y voient un moyen de faciliter et de sécuriser les approvisionnements de marchandises, et partant de favoriser le développement économique. La « mise en politique » de ce secteur commence néanmoins surtout à partir des progrès de l'industrialisation dès le XVIII^e siècle, avec l'émergence de nouvelles problématiques relatives aux risques induits par l'accélération de la vitesse, et à la nécessité de partager les usages de l'espace public entre différents modes de transport (piétons, cyclistes, usagers des transports collectifs, puis automobile, etc.)³.

Après une intense période de politisation des transports ayant donné lieu notamment à une remise en cause du modèle de la voiture individuelle, la politique des transports prend un nouveau tournant à partir des années 1980 en étant placée au service du développement local des territoires, dans le cadre de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982 et celui plus général de la décentralisation. Les mouvements de décentralisation des politiques de transport conduisent alors à une distribution des compétences articulée autour des périmètres administratifs de chaque type de collectivité : les communes et intercommunalités se voient attribuer le transport urbain, les départements le transport scolaire et interurbain, tandis que les régions se trouvent chargées des transports régionaux, notamment ferroviaires⁴. Le déploiement local des politiques de transports permet alors de renforcer la légitimité des élus locaux qui héritent d'une compétence visible sur l'espace public, et qui contribuent à structurer le quotidien des citoyens.

Avec les réformes institutionnelles accroissant les prérogatives des intercommunalités et métropoles et des régions dans le domaine des transports, le désengagement financier relatif de l'État, et le renforcement des préoccupations environnementales au début des années 2000, de nouvelles solutions innovantes portées par des acteurs privés ont émergé : mobilités actives, mobilités partagées, et mobilités solidaires notamment. Dans ce contexte, la place centrale des systèmes de transports parmi les autres politiques publiques a également conduit à renforcer

³ HURÉ, Maxime (2022), *Histoire des transports et des mobilités en France*, Armand Collin, p. 123-134

⁴ HURÉ, Maxime, « Mobilité », in PASQUIER, Romain, GUIGNER, Sébastien, et COLE, Alistair (2020), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris : Presses de Sciences Po

l'exigence de coordination de la politique locale des transports avec celles-ci, s'agissant notamment des politiques de transition écologique, d'aménagement du territoire et de développement économique.

En consacrant le concept de mobilité, la loi d'orientation des mobilités (LOM) de 2019 est ainsi venue confirmer un changement de paradigme se voulant plus transversal et systémique qui commençait déjà à s'opérer localement. Afin d'intégrer à la politique locale des transports la diversité des modes de transport ainsi que l'ensemble de leurs incidences pour les autres politiques publiques, tout en organisant la contribution des nouveaux acteurs du secteur, la LOM a ainsi élaboré une nouvelle gouvernance des mobilités, autour des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) locales et régionales. Ces dernières se trouvent désormais dotées d'une large compétence en matière d'organisation et de développement des mobilités, s'appuyant en partie sur le service public des transports. Elles disposent également d'instruments variés plus ou moins coercitifs pour y parvenir.

En ce sens, les politiques locales de mobilité désignent l'ensemble des actions, des politiques et des stratégies mises en place par les autorités organisatrices des mobilités (AOM) pour favoriser et réguler les déplacements des individus et des biens dans un ressort territorial donné.

Délimitation du sujet

S'intéresser au financement des politiques locales de mobilités dans une perspective juridique implique d'identifier le droit positif applicable au financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM). En tant qu'objet de droit, le financement participe en effet à l'évolution du cadre juridique des politiques locales de mobilité. L'activité de financement se présente également plus largement comme un objet de réflexion sur le droit, en tant qu'elle constitue une condition d'effectivité de la norme et du pouvoir régulateur des AOM, et qu'elle contribue donc en soi à la mise en œuvre des politiques locales de mobilité.

Le sujet de ce mémoire se concentre donc principalement sur les modalités de financement des AOM au sens large et sur la manière dont celles-ci contribuent à dessiner un cadre juridique singulier de déploiement des politiques de mobilité. Il prend également en compte l'influence des autres aspects des mobilités (ressources humaines, commande publique) ayant une incidence réelle sur leur modèle de financement.

Il laisse de côté, lorsqu'elles n'apparaissent pas pertinentes, d'autres dimensions essentielles du cadre des politiques de mobilité, comme la question du rapport des mobilités à l'énergie, ou la question des mobilités en lien avec l'aménagement du territoire. Surtout, il se concentre essentiellement sur les transports publics terrestres, qu'ils soient urbains ou interurbains, et délaisse les mobilités particulières que sont les transports aériens, maritimes et fluviaux. Enfin, puisqu'il s'agit d'ici d'envisager les politiques locales de mobilité, on ne se préoccupera que des mobilités qui font l'objet de la compétence des AOM, en excluant – sauf pour les aspects qui touchent sa mise en œuvre locale – ce qui relève de la politique nationale des transports.

État des savoirs et méthodologie

À rebours d'une approche exclusivement centrée sur l'analyse économique du droit, qui consisterait à étudier l'efficacité économique et financière du régime juridique des mobilités, la présente étude cherche à adopter une perspective plus large via une approche juridique de l'objet « financement ». Il s'agit ainsi d'appréhender la notion de financement comme un objet de droit à part entière, produisant des effets de droit et motivant des modifications de règles de droit. Cet angle d'attaque permet dès lors de mettre en évidence la façon dont, par l'intermédiaire du financement, les contributions d'autres champs disciplinaires peuvent imprégner le cadre juridique des mobilités.

Les tentatives d'analyse juridique du financement des activités publiques demeurent à ce jour peu nombreuses au sein de la doctrine publiciste, essentiellement en raison d'une approche fonctionnelle de l'action publique qui a eu pour effet d'évincer les questions relatives à son financement⁵. Certains travaux s'y sont néanmoins essayés, le plus souvent sur des thématiques précises comme celle de la gratuité⁶, de la tarification⁷ ou de la compensation des obligations de service public⁸. D'autres ont parfois retenu des approches sectorielles, s'agissant par exemple du financement des associations⁹ ou des services publics de l'eau et de l'assainissement¹⁰. À cet égard, il convient de souligner le travail inédit réalisé par Louis Bahougne, qui s'est efforcé fois de poser les fondements d'une analyse systématique de la place du financement au sein du régime des services publics¹¹.

De ce point de vue, la présente étude adopte à la fois une perspective plus restreinte et plus large du financement. Plus restreinte d'abord, car à la manière des précédentes analyses sectorielles, elle ne rend compte que des questions financières relatives aux politiques locales de mobilité. Plus large ensuite, car à la différence des politiques de transport, qui étaient principalement structurées autour de la notion de service public, les politiques de mobilité tendent à la dépasser.

Les mobilités apparaissent en effet comme un champ théorique relativement récent en droit¹². Hormis un premier ouvrage collectif de référence sur « le droit des mobilités » publié en début d'année 2024¹³, la plupart des manuels et encyclopédies juridiques sur le sujet privilégient encore la notion mieux connue et plus familière de « transports »¹⁴. Pourtant, le passage des transports aux mobilités n'est pas que sémantique : il revêt une véritable portée conceptuelle, voire épistémologique, puisque l'appréhension de ce domaine paraît désormais difficilement

⁵ ALHAMA, Frédéric (2018), *L'intérêt financier dans l'action des personnes publiques*, Paris, Dalloz

⁶ HERTZOG, Robert (1972), *Recherches sur la gratuité et la non-gratuité des services publics*, Université de Strasbourg

⁷ LONG, Martine (2005), *Le financement des services publics locaux*, Paris : LGDJ, coll. Décentralisation et développement local

⁸ ZIANI, Salim (2015), *Du service public à l'obligation de service public*, Paris : LGDJ

⁹ MERLET, Jean-François (2001), *Le financement public des associations*, Paris : Juris associations

¹⁰ BOURDIN, Joël (2007), *Le financement des services publics de l'eau et de l'assainissement*, 2e édition, Paris : Economica

¹¹ BAHOUGNE, Louis (2015), *Le financement du service public*, Paris : LGDJ

¹² MARTIN, Sébastien (2010), *Les transformations contemporaines des services publics de transport*, Université Bordeaux 4

¹³ DE FONTENELLE, Louis et MARTIN, Sébastien. (2024), *Le droit des mobilités*, Paris : LexisNexis

¹⁴ DELEBECQUE, Philippe. (2023). *Droit des transports 2023/2024*, Paris : Dalloz, coll. Dalloz Action

envisageable sans le concours complémentaire de plusieurs champs disciplinaires. La présente étude a donc délibérément retenu une approche interdisciplinaire du financement des mobilités, quoique principalement centrée ici sur l'analyse juridique et économique.

Aussi, pour replacer la notion de financement dans le cadre des politiques publiques locales de mobilité, la présente étude a principalement mobilisé la lecture de travaux de doctrine et de rapports institutionnels relatifs à cette thématique. Afin de rendre compte des incidences concrètes que pouvaient avoir les questions relatives au financement sur la mise en œuvre locale des mobilités, elle s'est également attachée à s'appuyer sur des cas réels tirés d'études de cas, de rapports de chambres régionales des comptes et de décisions jurisprudentielles.

Problématique et annonce de plan

Ce travail fait l'hypothèse que la fragilité de la cohérence d'ensemble du cadre des mobilités à l'issue de la LOM de 2019 peut – en partie – être améliorée à partir d'une analyse du rôle joué par le financement dans cet ensemble. En conséquence, ce travail examine si la notion de financement, appréhendée comme un objet juridique, peut permettre d'éclairer l'organisation et le fonctionnement des politiques publiques locales de mobilité, et ainsi constituer un outil de mise en cohérence de la nouvelle compétence mobilité.

Alors que le financement constituait une notion structurante du régime du service public des transports, il apparaît avoir été relativement délaissé par la loi d'orientation des mobilités de 2019, qui a consacré le nouveau paradigme des mobilités (I). Lorsqu'il est pris en compte, le financement peut constituer une approche pour appréhender théoriquement le nouveau paradigme des mobilités, et peut dès lors être un levier d'action pour améliorer l'efficacité de la gouvernance des mobilités et dégager de nouvelles ressources financières (II).

I. Le financement, une notion structurante du service public des transports relativement délaissée par le droit des mobilités

Dans cette première partie, il sera démontré à quel point la dimension financière du service public des transports a été déterminante pour la construction d'un cadre juridique singulier des politiques locales de transport, s'agissant tant de la définition des objectifs poursuivis par le service public des transports que de son incidence sur ses règles de fonctionnement. L'accent sera ainsi mis sur le contraste qui existe entre l'omniprésence financière qui caractérise le service public des transports et son absence relative dans la conception du nouveau cadre juridique des mobilités.

A. La construction largement imprégnée de considérations financières du service public des transports

Le service public des transports se trouve au cœur de la politique locale des transports. Il reçoit sa première consécration législative avec la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (dite « LOTI »), dont l'article 5 pose le principe de son existence et précise ses contours. D'un point de vue matériel, ce dernier y est défini comme un ensemble de missions ayant pour but d'organiser et de promouvoir le transport des personnes et des biens. Ces missions sont : a) la réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements ; b) la réglementation des activités de transport et son contrôle ; c) le développement de l'information sur les transports ; d) le développement de la recherche, des études et statistiques ; e) l'organisation du transport public. D'un point de vue organique, ces missions sont confiées aux pouvoirs publics, leur exécution étant assurée par « l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics en liaison avec les entreprises privées ou publiques qui sont chargées ou qui y participent ». La dimension financière apparaît omniprésente dans la construction d'un service public des transports singulier, qu'il s'agisse d'en déterminer les finalités spécifiques en suivant une logique d'efficacité socio-économique d'essence financière, ou de justifier des dérogations au régime de droit commun des services publics.

1. La dimension financière des contours du service public des transports

La dimension financière apparaît omniprésente dans la construction d'un service public des transports singulier, qu'il s'agisse d'en déterminer les finalités spécifiques en suivant une logique d'efficacité socio-économique d'essence financière, ou de justifier des dérogations au régime de droit commun des services publics.

a. Le financement comme déterminant des finalités du service public des transports

Parce qu'il induit de nombreuses externalités positives, le service public des transports a une place centrale dans le reste de la société dans la LOTI. Au-delà de permettre la concrétisation du droit au transport dont sont titulaires les usagers, le service public des transports concourt à de nombreux objectifs plus larges, repris à l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} de la LOTI : « à l'unité et à la solidarité nationale, à la défense du pays, au développement économique et social, à l'aménagement du territoire et à l'expansion des échanges internationaux et notamment européens ». Compte tenu de ce rôle central, les finalités du

service public des transports sont conçues selon une logique de « rentabilité sociale ». Une partie de ses externalités fait par ailleurs l'objet d'une véritable matérialisation financière via le versement mobilité.

i. Un droit au transport mis en œuvre dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité, de prix et de coût

Une effectivité à géométrie variable. La LOTI a donc été la première à consacrer l'existence d'un droit au transport en disposant, à son article 1^{er}, « *le droit qu'a tout usager de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens ainsi que la faculté qui lui est reconnue d'exécuter lui-même le transport de ses biens ou de le confier à l'organisme ou à l'entreprise de son choix* ». En son article 2 alinéa 1^{er}, elle précisait que « *la mise en œuvre progressive du droit au transport permet aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coûts pour la collectivité, notamment par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public* ». Ces dispositions¹⁵ traduisent à la fois le souci du législateur de conférer une portée matérielle effective du droit au transport et soulignent ainsi la dimension financière du cadre de sa mise en œuvre. En pratique néanmoins, le droit au transport tel qu'envisagé par la LOTI recouvre plusieurs libertés distinctes, pour lesquelles le degré d'effectivité juridique diffère.

La concrétisation du droit de se déplacer. D'abord, le droit au transport vient consacrer « *le droit qu'a tout usager de se déplacer* », en accompagnant cette reconnaissance d'une exigence de le rendre effectif. Il s'agit là de l'une des expressions principales du droit au transport, « *le droit qu'a tout usager de se déplacer* » figurant d'ailleurs dès l'article 1^{er} du texte de loi, alors que le droit au transport n'y apparaît explicitement qu'à l'article 2. Néanmoins, le droit de se déplacer doit bien être compris comme l'une des déclinaisons du droit au transport. Plus précisément, le droit au transport s'analyse comme la combinaison du droit de se déplacer et de l'exigence – nouvellement reconnue – de rendre ce dernier effectif. Formellement, le droit de se déplacer n'a en effet pas attendu la proclamation du droit au transport pour recevoir une valeur et une protection constitutionnelle, ce dernier pouvant s'analyser comme l'expression matérielle de la liberté d'aller et venir¹⁶. L'innovation du droit au transport réside ainsi davantage dans l'exigence corollaire d'assurer l'effectivité de ce droit, à travers la mise en œuvre de dispositions poursuivant cet objectif. Ce basculement est d'ailleurs clairement explicité dans le 2^e alinéa de l'article 1^{er} de la LOTI¹⁷. Dès lors, non seulement les besoins des usagers sont transformés en droits via la mise en œuvre des dispositions adéquates, mais ces dispositions apparaissent en plus comme la condition nécessaire de l'effectivité du droit de se déplacer, ainsi que comme la finalité du système de transports intérieurs, qui a précisément vocation à satisfaire ces besoins. Sous cet angle, le droit de se déplacer apparaît simultanément comme le fondement et la finalité du droit au transport. Fondement d'abord, car c'est le droit

¹⁵ Ces dispositions se retrouvent désormais pour l'essentiel aux articles L. 1111-1 du Code des transports.

¹⁶ Cette liberté trouve son fondement dans les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, qui figurent au Préambule de la Constitution de 1958. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de confirmer la valeur constitutionnelle de la liberté d'aller et venir dans sa décision du 12 juillet 1979, *Ponts à péages*.

¹⁷ Pour mémoire, cet aliéna dispose que les « *besoins des usagers sont satisfaits par la mise en œuvre des dispositions permettant de rendre effectif le droit qu'a tout usager de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens* ».

de se déplacer de manière effective qui va déterminer les conditions d'existence du droit au transport : il faut que la liberté de se déplacer soit garantie de manière effective, et dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité, de prix et de coût, pour que le droit au transport soit considéré comme mis en œuvre. Finalité ensuite, car le droit de se déplacer ne trouve la garantie de son effectivité que dans la mise en œuvre progressive du droit au transport. Autrement dit, c'est bel et bien le droit au transport qui permet de matérialiser et de rendre effectif le droit que chaque usager a de se déplacer. L'étroitesse des rapports entre droit de se déplacer et droit au transport conduira même certains auteurs à parler d'une « *progressive assimilation* » du droit de se déplacer avec la notion de droit au transport.¹⁸

La consécration corollaire de la liberté de choisir les moyens de son déplacement et du droit à l'information. Ensuite, le droit au transport vient également consacrer la liberté de choisir les moyens du déplacement. Cette liberté est rappelée par le 2^e alinéa de l'article 1^{er} de la LOTI, et ses modalités sont précisées par son article 2, qui mentionne l'une de ces modalités comme étant notamment « *l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public* ». La justification du rappel de cette liberté, corollaire du droit de se déplacer, doit être comprise comme un moyen de garantir « *une concurrence loyale entre les modes de transports et entre les entreprises de transport* », laquelle constitue un des objectifs de la politique globale des transports de personnes et de marchandises au sens de l'article 3 de la LOTI. La liberté de choix de l'usager demeure toutefois subordonnée à l'offre de transport décidée par les autorités organisatrices, et ne s'exerce en réalité qu'entre les différents modes de transport mis à sa disposition par les collectivités. En ce sens, la mise en œuvre de cette liberté demeure profondément contingente et dépendante du contexte propre à chaque situation territoriale. Le droit à l'information est quant à lui désigné plus loin comme « compris » par le droit au transport : moins déterminant que le droit de se déplacer dans la définition de ce dernier, le droit à l'information participe néanmoins de l'effectivité du droit de se déplacer. C'est sans doute en ce sens qu'il convient d'interpréter le rôle de ce droit dans la définition du droit au transport.

Une concrétisation justifiant un ensemble de mesures particulières. Parce que le droit au transport repose surtout sur l'exigence d'effectivité du droit qu'ont les usagers de se déplacer, il permet que des « mesures particulières » soient prises pour renforcer les conditions d'accès aux transports des personnes à mobilité réduite et des catégories sociales défavorisées¹⁹. Plusieurs séries de mesures concrètes de nature à favoriser l'accès aux transports de ces catégories de populations verront ainsi le jour afin de mettre en œuvre leur droit au transport. S'agissant des personnes à mobilité réduite, d'abord, la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (dite loi « Handicap »)²⁰ a imposé aux autorités organisatrices d'adopter un « schéma directeur d'accessibilité-agenda d'accessibilité programmée » (SD'AP) fixant la programmation de la mise en accessibilité des services²¹. Surtout, la loi Handicap a prescrit une obligation de mise en accessibilité des transports collectifs aux personnes en situation de handicap (PSH) et à

¹⁸ Institut international de Paris La Défense (1997), *Définir le service public, réguler un secteur concurrentiel : genèse de la loi d'orientation des transports intérieurs*, Rapport de recherche, établi par AFFICHARD, Joëlle, CHAMPEIL-DESPLATS, Véronique et LYON-CAEN, Antoine

¹⁹ Art. 2 de la LOTI, al. 2 et 3 ; repris aux articles L. 1111-5 et -6 du Code des transports

²⁰ Loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, art. 45

²¹ Art. L. 1112-2 du Code des transports

mobilité réduite (PMR) sous 10 ans²². Face aux difficultés des collectivités pour respecter cette exigence à l'approche de l'échéance, cette obligation fut modifiée par une ordonnance de 2014²³ se transformer en une obligation de rendre accessible une partie des points d'arrêts seulement, jugés « prioritaires »²⁴. L'ordonnance autorisa également les autorités organisatrices à mettre en œuvre des « *moyens de transports adaptés* » en lieu et place de la mise en accessibilité d'un arrêt identifié comme prioritaire, dès lors que celle-ci s'avérait techniquement impossible, sauf à procéder à « des aménagements d'un coût manifestement disproportionné »²⁵. D'autres mesures particulières seront également adoptées pour permettre une accessibilité effective des transports aux personnes défavorisées avec la loi du 13 décembre 2000, dite « SRU »²⁶, ainsi que pour assurer une continuité territoriale effective, notamment vis-à-vis des territoires insulaires et des régions lointaines du territoire national²⁷.

Une vocation matérielle justifiant l'intervention publique. La présentation du droit au transport reprend une conception classique de la fonction des droits sociaux dits « de deuxième génération », et s'inscrit pleinement dans le cadre d'une vision promotionnelle du droit²⁸. Cette fonction s'entend de « *l'utilisation toujours plus fréquente des techniques d'encouragement, qui s'ajoutent ou se substituent aux techniques traditionnelles de découragement* »²⁹. Autrement dit, il ne s'agit pas simplement de proclamer formellement un droit subjectif, mais bien d'assurer qu'un ensemble d'actions permettront de lui donner un contenu substantiel. Dans son discours de présentation du projet de la LOTI devant l'Assemblée nationale en 1982, le ministre des Transports de l'époque Charles Fiterman déclarait ainsi à propos du droit au transport : « *Il s'agit d'un droit économique et social qu'il conviendra de s'attacher à satisfaire progressivement par une politique active* »³⁰. La spécificité du droit au transport réside donc précisément dans la justification de sa concrétisation matérielle par l'intervention publique. C'est d'ailleurs plus en raison de l'intervention publique qu'il implique qu'en raison de sa dimension principielle que le droit au transport a été critiqué au moment de l'examen du projet de loi. À côté de la crainte d'une disparition du transport privé consécutive à l'extension du service public des transports³¹, c'est la question des coûts engendrés par le nouveau droit au transport, ainsi que leur répartition, qui sera objectée, et ce dès la période de consultation interministérielle³².

²² À la suite de la création du Code des transports en 2010, cette obligation fut reprise par son article L. 1112-1.

²³ Ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées

²⁴ L'article L. 1112-1 du Code des transports modifié par l'ordonnance de 2014 énoncera ainsi que « *l'accessibilité du service de transport est assurée par l'aménagement des points d'arrêt prioritaires compte tenu de leur fréquentation, des modalités de leur exploitation, de l'organisation des réseaux de transport et des nécessités de desserte suffisante du territoire* ».

²⁵ Art. L. 1112-4 du Code des transports.

²⁶ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, art. 123 ; repris à l'article L. 1113-1 du Code des transports

²⁷ Cf. *infra*.

²⁸ BOBBIO, Noberto, (2007), *De la structure à la fonction. Nouveaux essais de théorie du droit.*, Paris, Dalloz, p. 186

²⁹ *Ibid.*

³⁰ FITERMAN, Charles, Discours sur le projet de loi d'orientation sur les transports intérieurs, Assemblée nationale, 1982

³¹ Assemblée nationale, rapport n°1133, au nom de la commission de la production, sur le projet de loi d'orientation des transports intérieurs, par M. Alain Chenard, député, octobre 1982

³² Compte-rendu de la réunion interministérielle, 18 mai 1982

Un droit financièrement contraint. L'article 2 de la LOTI (devenu article L. 1111-2 du Code des transports) vient donc nuancer la proclamation de principe du droit au transport en précisant que sa mise en œuvre demeure « *progressive* » d'une part, et subordonnée au respect de « *conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité* » d'autre part. L'exigence de prise en compte des coûts économiques, pour la création, l'entretien et l'usage des infrastructures, équipements et matériels de transports, est également rappelée en ce qui concerne la politique globale des transports par l'article 3. De même, l'article 1^{er} dispose que l'objectif du système de transports intérieurs est de satisfaire les besoins des usagers dans « *les conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la collectivité* ». Il en résulte que le droit au transport ne s'entend nullement comme un droit inconditionnel, mais s'apparente en réalité davantage à un simple objectif de politique publique visant à favoriser l'accès aux différentes modalités de transports dans un cadre économique et financier donné. Le procédé consistant à appeler « droit » des attentes dont la satisfaction dépend finalement d'une mise en œuvre « progressive » et conditionnée par des considérations matérielles et financières, fera d'ailleurs l'objet de nombreuses critiques de la part de l'opposition de l'époque, la formulation étant qualifiée comme « ne signifiant rien »³³. Le droit au transport se traduit alors par un droit particulier dont le bénéficiaire apparaît non seulement contingent, mais également « non-immédiat », puisque sa mise en œuvre demeure « progressive ».

Au plan juridique, les limites matérielles apportées à la possibilité de pouvoir jouir du droit au transport se traduisent par un principe d'inopposabilité du droit au transport, qui contraste avec le régime traditionnel des droits rattachés aux droits de deuxième génération³⁴. En réponse aux critiques susmentionnées, le Ministre des transports de l'époque indiquera ainsi lors des travaux préparatoires de la LOTI que « *le droit au transport n'est pas un droit dont on puisse réclamer la satisfaction en justice* »³⁵. Dès lors, en pratique, lorsqu'est alléguée la mise en cause du droit au transport, le juge administratif se limite donc à un simple contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation de la décision de l'exploitant du service public de transport, eu égard aux objectifs de la LOTI. Le raisonnement n'est en soi pas surprenant, et s'inscrit plus largement dans le prolongement de la jurisprudence relative au droit d'accès au service public, dont la justiciabilité demeure soumise à l'interprétation que le juge veut bien retenir des lois du service public³⁶. À cet égard, de nombreuses illustrations d'application de ce raisonnement peuvent être retrouvées en ce qui concerne le contentieux des suppressions de services ferroviaires et des déclassements de lignes ou sections de lignes du réseau ferré. N'est ainsi, par exemple, pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation au regard des objectifs de la LOTI le décret de déclassement d'une ligne sur laquelle tout trafic a cessé depuis 26 ans, dès lors que « *l'intensité du trafic ne permettait plus une exploitation à des conditions raisonnables de coût* »³⁷. De même, la décision de la SNCF de fermer des liaisons interrégionales, en raison de la faiblesse de leur fréquentation et de l'ampleur du déficit qu'elle supportait pour leur

³³ FÈVRE, Charles, JOAN, n°147, 16 décembre 1982, p. 8422

³⁴ À titre d'exemple, il existe un droit au logement auquel le législateur, comme pour le droit au transport, a souhaité donner un contenu effectif par la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du logement. Néanmoins, à la différence du droit au transport, le droit au logement jouit d'un caractère opposable, qui permet à ses titulaires de déposer un recours amiable devant une commission de médiation lorsqu'ils ne parviennent pas à accéder effectivement à un logement par leurs propres moyens, ou à s'y maintenir.

³⁵ Compte-rendu de la réunion interministérielle, 18 mai 1982

³⁶ DONIER, V. (2010), « Le droit d'accès aux services publics dans la jurisprudence : une consécration en demi-teinte », *RDSS*, p. 800,

³⁷ CE, 6 novembre 2000, n°180496, *Comité Somport*

exploitation, n'est pas non plus entachée d'une erreur manifeste d'appréciation eu égard à l'exigence d'exploitation dans des conditions économiques avantageuses et raisonnables des articles 1 et 3 de la LOTI³⁸. De manière analogue, le Conseil d'État considère que le droit au transport s'apparente simplement à un « principe » mis en œuvre par les autres dispositions de la LOTI et de ses différents textes d'application. Par conséquent, il juge que le droit au transport n'est pas directement invocable devant le juge, et que seules les dispositions qui le mettent en œuvre peuvent être utilement invoquées à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir³⁹.

Pour limitée que soit sa portée juridique, le droit au transport ne saurait pour autant justifier toutes les libertés prises par les autorités organisatrices. Ainsi, par exemple, la mise en œuvre « progressive » de ce « droit à terme »⁴⁰ n'a pas suffi à justifier que les collectivités ne respectent pas une échéance légale. C'est, en substance, ce qu'a pu affirmer le Conseil d'État dans une décision de 2012⁴¹, à propos du délai de 10 ans prévu par la loi Handicap de 2005 pour la mise en accessibilité des systèmes de transport aux PSH et PMR. Dans cette décision, le Conseil d'État avait en effet confirmé l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon, par lequel celle-ci avait annulé le schéma directeur d'accessibilité du réseau de transports publics du Pays Voironnais, au motif que ce dernier ne prévoyait l'aménagement que de 42,5 % des points d'arrêt du réseau d'ici la fin du délai légal⁴². La cour administrative d'appel de Lyon avait en effet estimé que la seule contrainte financière du Pays Voironnais était insuffisante pour déroger à l'obligation d'aménagement, et que ce dernier ne pouvait se retrancher derrière le seul « coût global trop élevé » de l'opération d'aménagement sans faire état de réelles difficultés techniques avérées rendant le coût de cet aménagement disproportionné. La décision du Conseil d'État a, on le devine, suscité de vives réactions parmi les collectivités⁴³, partagées entre des ressources stables et des obligations croissantes⁴⁴ ; et sera en partie à l'origine de l'intervention du législateur de 2014 pour remédier à la situation.

Un droit tendu vers un objectif d'efficience sociale. La subordination du droit au transport à une mise en œuvre dans des « *conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité* » s'analyse à la fois comme une limite de l'action des autorités organisatrices, et comme un objectif justifiant de hiérarchiser parmi différentes exigences contradictoires. Cette disposition contribue à limiter encore davantage la portée du droit au transport en adoptant le point de vue de la collectivité face à l'usager. Dans la perspective interventionniste qui est la sienne, le législateur fait ainsi primer l'intérêt général sur la satisfaction des besoins particuliers en transport des usagers, quitte à ce que ces derniers payent un prix plus élevé pour faire en sorte que l'objectif de moindre coût soit atteint pour la collectivité⁴⁵. S'agissant des transports, cet intérêt général peut être défini comme la mise en œuvre du droit au transport « *dans les conditions économiques, sociales et environnementales*

³⁸ CE, 13 novembre 2006, n°287665, *Région Pays de la Loire*

³⁹ CE, 21 juin 1996, n° 127155, *Association Aquitaine alternatives*

⁴⁰ Assemblée nationale, rapport n°1133, au nom de la commission de la production, sur le projet de loi d'orientation des transports intérieurs, par M. Alain Chenard, député, octobre 1982

⁴¹ CE, 22 juin 2012, n°343364, *Communauté d'agglomération du Pays Voironnais*

⁴² CAA Lyon, 1^{er} juillet 2010, n°09LY00079, *Bouret*

⁴³ Sénat, rapport d'information n°319, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, sur les collectivités territoriales et les transports, par M. Yves Krattinger, sénateur, janvier 2012

⁴⁴ JÉGOUZO, Yves, (2010), « Les collectivités territoriales face au handicap », *AJDA*, p. 1961

⁴⁵ Assemblée nationale, rapport n°1133, au nom de la commission de la production, sur le projet de loi d'orientation des transports intérieurs, par M. Alain Chenard, député, octobre 1982

les plus avantageuses pour la collectivité » (article 1^{er} de la LOTI)⁴⁶. Cette disposition traduit ainsi une conception particulière des transports, dont la place est considérée ici comme suffisamment centrale et importante dans la société pour mériter que la loi précise une exigence qui aurait pu relever de l'évidence dans d'autres domaines. C'est qu'à la différence d'autres droits, le droit au transport est appréhendé de façon très pragmatique : il s'agit en quelque sorte de transposer aux transports une logique d'efficacité sociale consistant à employer au mieux des ressources nécessairement contraintes, pour faire face à des coûts, envisagés ici dans toutes leurs dimensions, afin d'obtenir le meilleur résultat possible pour la société. Le député Rimbault aura ainsi, à l'occasion de l'examen de la LOTI par l'Assemblée nationale, une intervention des plus révélatrices préfigurant déjà le basculement vers l'enjeu plus transversal des mobilités : *« il faut substituer à la notion étroite de rentabilité financière celle de rentabilité sociale, qui inclut non seulement la création, l'entretien et l'usage des infrastructures, mais aussi l'ensemble des éléments humains et sociaux tels que les exigences de la réglementation du travail ou encore la sécurité, les consommations énergétiques, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement »*⁴⁷. Si cette « rentabilité » s'entend sur le plan social d'une recherche de qualité et d'accessibilité des services de transport (en luttant notamment contre les retards et la vétusté des transports collectifs), elle n'exclut pas pour autant sur le plan économique et financier la dénonciation des différents gaspillages (énergie, infrastructures d'équipement et matériels) et des déséquilibres tarifaires et financiers (manques de productivité de certaines lignes ou entreprises de transport, fréquentation insuffisante, déficits récurrents liés à une politique tarifaire inadéquate).

Si la mise en œuvre du droit au transport ne doit donc pas être déterminée seulement par une logique de rentabilité financière, elle continue néanmoins d'emprunter à la logique économique de « rentabilité ». Les moyens matériels alloués aux transports déterminent ainsi doublement les finalités auxquelles doit concourir le droit au transport. Ils les déterminent d'abord économiquement, en excluant toutes les conditions économiques, sociales et environnementales matériellement inatteignables compte tenu de la quantité de moyens alloués aux transports. Surtout, ils les déterminent aussi juridiquement, en désignant parmi les situations matériellement atteignables celle maximisant le bien-être collectif au plan économique, social et environnemental. Il s'agit, dans une optique toute parétienne du droit⁴⁸, alors de ne viser que les conditions économiques, sociales et environnementales auxquelles il est possible de prétendre compte tenu d'un niveau donné de moyens, mais de viser parmi toutes celles atteignables celle qui tirera le meilleur parti des moyens alloués. D'où une conception « financière » des finalités auxquelles du droit au transport, dès lors que le niveau de moyens alloués détermine en grande partie les objectifs qui doivent être ceux du droit au transport.

⁴⁶ Art. L. 1111-1 du Code des transports

⁴⁷ Propos rapportés, V. Institut international de Paris La Défense (1997), *Définir le service public, réguler un secteur concurrentiel : genèse de la loi d'orientation des transports intérieurs*, Rapport de recherche, établi par AFFICHARD, Joëlle, CHAMPEIL-DESPLATS, Véronique et LYON-CAEN, Antoine, 1997, p. 52

⁴⁸ La notion d'optimum économique au sens de Pareto renvoie aux travaux de l'économie du bien-être. On retrouve ici la thèse selon laquelle l'analyse économique pourrait donner une justification « objective » à l'existence de certains services publics face au marché, V. BAHOUAGNE, Louis (2015), *Le financement du service public*, Paris : LGDJ

ii. Le versement mobilité comme matérialisation financière des facilités économiques permises par le service public des transports

Une imposition dynamique. Le versement transport, devenu « versement mobilité » (VM) depuis la loi d'orientation des mobilités de 2019, est une singularité du modèle français de financement des transports. Il vise, sous la forme d'une imposition sur la masse salariale, à faire supporter une partie du financement du système de transports sur les entreprises localisées dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice (désormais « autorité organisatrice des mobilités », AOM) qui l'a instauré. Son régime général, codifié aux articles L. 2333-64 à L. 2333-71, L. 5722-7 et L. 5722-7-1 du Code général des collectivités territoriales, et complété par l'article 74-1 de la loi du 12 juillet 1999⁴⁹, prévoit ainsi la possibilité d'y assujettir « *toutes les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social et des associations intermédiaires* », dès lors qu'elles emploient au moins 11 salariés. Un régime spécifique a été maintenu distinct pour la région Île-de-France⁵⁰, au sein de laquelle l'autorité compétente pour fixer le versement mobilité est Île-de-France Mobilités (IDFM).

Le produit du VM s'élevait en 2021 à 4,8 milliards d'euros pour l'ensemble des autorités organisatrices hors IDFM, ce qui représente près de la moitié (45 %) des ressources totales des AOM si l'on excepte les emprunts⁵¹. Historiquement, il a par ailleurs connu une forte progression : à titre d'exemple, entre 2015 et 2021, et malgré les aléas liés à la crise sanitaire, son produit a connu une hausse de 23,1 %⁵². Ce dynamisme a été facilité par l'action du législateur : hausses du nombre d'entités compétentes pour instaurer un VM (leur nombre est passé de 7 en 1974, à 272 en 2023, dont 262 AOM et 10 communes non AOM)⁵³ ; hausses successives des taux plafonds en Île-de-France et créations de plusieurs majorations sur les taux plafonds en province notamment. Même lorsqu'il a souhaité, à des fins d'harmonisation administrative, modifier le seuil d'assujettissement des employeurs au versement en 2016 en le réhaussant de 9 à 11 salariés, faisant ainsi mécaniquement baisser son produit, le législateur a prévu une compensation financière sous la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État pour ne pas pénaliser les AOM⁵⁴. Le versement mobilité s'est ainsi imposé au fur et à mesure comme une ressource incontournable dans le financement des transports. Il demeure cependant une imposition très singulière, empreinte de fortes considérations territoriales, dont le fonctionnement tend à se rapprocher d'une logique quasi-tarifaire.

Un mode de financement singulier. Ce mode de financement particulier des transports contraste par rapport aux modalités de financement des transports adoptées par d'autres économies développées. D'abord, le financement par l'impôt demeure une modalité marginale de financement des transports dans de nombreux modèles étrangers, qui privilégient souvent

⁴⁹ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

⁵⁰ Art. L. 2531-2 à L. 2531-7 du CGCT

⁵¹ GART (2022), *Sept propositions du GART en faveur de la mobilité*, Rapport

⁵² Sénat, rapport d'information n°830, au nom de la commission des finances, sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), par MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, sénateurs, juillet 2023

⁵³ *Ibid.* Depuis la loi LOM de 2019, seules les régions et les intercommunalités peuvent être des AOM, mais les communes disposant d'un réseau de transport urbain communal et d'un versement mobilité afférent avant le 1^{er} juillet 2021 ont été autorisées à conserver la faculté de le percevoir.

⁵⁴ Loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, art. 15. Il convient également de relever que cette compensation a été plafonnée quelques années plus tard à 48 millions d'euros par la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

une contribution des usagers comme principale source de financement. C'est notamment le cas de la ville de Londres, pour qui les recettes tarifaires représentent 73 % du financement du système. De manière plus générale, alors qu'en France le versement mobilité apparaît comme la source de financement des transports la plus importante (45 %), c'est généralement la participation financière des usagers qui couvre la part la plus importante des dépenses de transports du quotidien dans des pays européens comparables : les recettes commerciales représentent ainsi entre 40 % et 50 % du financement des transports en Allemagne, 60 % en Espagne et en Suisse, et 50 % aux Pays-Bas⁵⁵. Surtout, alors qu'en France de nombreuses voix s'élèvent pour faire en sorte que le produit du versement mobilité puisse contribuer encore davantage au financement des transports, la tendance observée dans ces pays était plutôt à une augmentation de la participation des usagers⁵⁶. Enfin, la nature même de l'imposition qu'est le versement mobilité contraste avec les modalités financières retenues à l'étranger, s'agissant notamment du principe d'une contribution spécifique des entreprises au financement des transports à concurrence de leur masse salariale. Sous sa forme actuelle, l'assiette du versement mobilité est en effet constituée « *des revenus d'activités tels qu'ils sont pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations d'assurance maladie mises à la charge des employeurs et affectés au financement des régimes de base de l'assurance maladie* »⁵⁷. Nonobstant l'exclusion de certaines rémunérations par rapport à celles prises en compte pour les cotisations de sécurité sociale⁵⁸, il s'agit ainsi d'une imposition globalement assise sur la main d'œuvre d'une entreprise, présentant la particularité d'être due quel que soit le montant des bénéfices obtenus, y compris en l'absence de résultat. En ce sens, le versement mobilité s'analyse économiquement comme un impôt de production, qui correspond à une imposition frappant « *la production et l'importation de biens et de services, l'emploi de main d'œuvre et la propriété ou l'utilisation de terrains, bâtiments et autres actifs, utilisés à des fins de production* »⁵⁹. Le recours à un impôt de production pour financer les transports contribue ainsi encore à singulariser la France par rapport aux autres pays développés, dans lesquels la part globale des impôts de production demeure limitée. Ainsi, alors que le poids total des impôts de production français était de 4,7 % en 2022, il n'était que de 2,3 % en moyenne en zone euro⁶⁰.

Une contribution instaurée localement. Outre sa singularité par rapport aux modes de financement ailleurs dans le monde, le versement mobilité a été conçu comme une véritable contribution territoriale, de sorte que son instauration et son fonctionnement dépendent largement des considérations propres à chaque territoire. La naissance même du versement mobilité, par une loi du 12 juillet 1971⁶¹, est liée à des considérations territoriales particulières puisqu'il s'agissait de contribuer au financement des transports d'Île-de-France en tirant parti

⁵⁵ DG Trésor (2023), *Gouvernance et financement de la mobilité*, Études comparatives internationales

⁵⁶ Sénat, rapport d'information n°830, au nom de la commission des finances, sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), par MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, sénateurs, juillet 2023

⁵⁷ Art. L. 2333-65 du Code des transports. Ces conditions d'assujettissement s'appliquent également au versement mobilité additionnel.

⁵⁸ V. AUMERAN, Xavier (2022), « Régime général : versement mobilité », Fasc. 640-80, *Jurisclasseur Protection sociale*. Figurent notamment parmi les rémunérations exclues les rémunérations versées à des salariés en dispense totale d'activité ; et les rémunérations versées aux salariés d'employeurs implantés dans certaines zones en difficulté (ZFU, BER, etc.).

⁵⁹ CAE (2020), *Éclairages complémentaires sur les impôts sur la production*, par Philippe Martin et Hélène Paris, Focus n°042

⁶⁰ Données Eurostat, 2024. À titre de comparaison, les recettes tirées des impôts de production français sont ainsi près de 3,5 fois plus élevées qu'en Allemagne, pour un PIB 1,5 fois moins important.

⁶¹ Loi n°71-559 du 12 juillet 1971 relative à l'assujettissement de certains employeurs de Paris et des départements limitrophes à un versement destiné aux transports en commun de la région parisienne

de son solide tissu économique. Ce n'est que plus tard qu'il a été progressivement étendu aux autres agglomérations du territoire national, à la suite des revendications de l'Association des Maires de France (AMF) et du Groupement des autorités responsables des transports (GART)⁶². Ses extensions ont alors suivi la baisse du seuil démographique ouvrant droit à sa perception : d'abord étendu à l'ensemble des AOM de province de plus de 300 000 habitants en 1973⁶³, il a été rendu accessible aux AOM de plus de 100 000 habitants (1974)⁶⁴, puis de 30 000 habitants (1982)⁶⁵, de 20 000 habitants (1992)⁶⁶ et finalement de 10 000 habitants (2000)⁶⁷. Pour les communes touristiques, la perception du versement mobilité n'est conditionnée par aucun seuil démographique depuis 2010⁶⁸. Le nombre d'entités pouvant percevoir le versement mobilité a ainsi bondi en passant de 7 en 1974 à 272 en 2023⁶⁹. La compétence pour instaurer un versement mobilité est, depuis lors, réservée aux communes et intercommunalités ayant la qualité d'autorité organisatrice des mobilités, dès lors qu'elles organisent au moins un service régulier de transport public de personnes⁷⁰. Au terme de l'article L. 2333-66 du CGCT⁷¹, « le versement est institué par délibération du conseil municipal ou de l'organe compétent de l'établissement public ». La dimension territoriale du versement transport se retrouve également dans le rôle qu'il a historiquement joué dans la définition des périmètres administratifs d'exercice des compétences transport. Dans sa première phase (de sa création à 1983), le versement transport a ainsi constitué un puissant vecteur de coopération intercommunale, dès lors que la loi conditionnait la mise en place de cet impôt au fait de satisfaire des seuils de population. Cette configuration juridique a ainsi généré une forte incitation en faveur de l'extension des autorités organisatrices à des communes géographiquement périphériques de plus faible densité démographique. De ce point de vue, l'évolution du périmètre administratif d'exercice de la compétence transport apparaît indissociable des outils financiers affectés à cette politique, tout particulièrement en ce qui concerne les règles d'instauration du versement mobilité⁷².

Des règles de fonctionnement territorialisées. Outre le contexte local de son instauration, l'empreinte territoriale du versement mobilité se manifeste également à travers son régime de fonctionnement. Conséquence de sa création en deux temps, la marque territoriale du versement mobilité se retrouve d'abord dans le maintien de son régime dual, opposant les règles applicables pour la région Île-de-France et celles concernant les AOM de

⁶² MENERAULT, Philippe, (1991), *Réseaux de transports et solidarités territoriales en milieu urbain*, Institut d'urbanisme de Paris – Université de Paris-Val-de-Marne

⁶³ Loi n°73-640 du 11 juillet 1973 autorisant certaines communes et établissements publics à instituer un versement destiné aux transports en commun

⁶⁴ Décret n°74-933 du 7 novembre 1974 étendant aux communes et établissements publics de plus de 100 000 habitants les dispositions de la loi n°73-640 du 11 juillet 1973 autorisant certaines communes et établissements publics à instituer un versement destiné aux transports en commun, art. 1^{er}

⁶⁵ Loi n°82-864 du 4 août 1982 relative à la participation des employeurs au financement des transports publics urbains, art. 1^{er}

⁶⁶ Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (dite « loi ATR »), art. 108

⁶⁷ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite « loi SRU »), art. 112

⁶⁸ Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, art. 55

⁶⁹ Sénat, rapport d'information n°830, au nom de la commission des finances, sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), par MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, sénateurs, juillet 2023

⁷⁰ V. art. L. 2333-65 du CGCT.

⁷¹ Pour la région Île-de-France, cette compétence est prévue par l'article L. 2351-4 du CGCT. Pour les syndicats mixtes classiques, ouverts ou fermés, elle est prévue par l'article L. 5722-7-1 du CGCT.

⁷² GALLEZ, Caroline, MENERAULT, Philippe, (2005), *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport, de recherche, coll. Recherche Transport

province. Cette opposition se traduit dans un premier temps dans les règles à respecter en matière de choix du taux du versement mobilité. Ainsi, en Île-de-France, l'IDFM est expressément désigné comme compétent pour fixer les taux du versement mobilité sous des règles de plafonnement propres à la région : 3,20 % maximum à Paris et dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ; 2,01 % dans les autres communes situées dans le périmètre de l'unité urbaine de Paris ; 1,6 % dans les communes de la région Île-de-France situées en dehors de ce périmètre⁷³. Il en résulte une spécificité territoriale du versement mobilité en Île-de-France par rapport aux versements mobilité des autorités organisatrices de province, puisqu'à la différence de celles-ci, l'IDFM est légalement autorisé à fixer, de manière pérenne, des taux différents de versement mobilité au sein de son ressort territorial. En effet, hors Île-de-France, le principe est celui de l'application d'un taux uniforme de versement mobilité sur l'ensemble du territoire pour lequel l'autorité organisatrice est compétente, dans la limite de plusieurs taux plafonds pouvant être soumis à des majorations⁷⁴. Par ailleurs, conformément à la logique duale du régime du versement mobilité, ces plafonds sont globalement plus faibles hors majorations que ceux fixés pour l'Île-de-France : 0,55 % pour les AOM dont la population est comprise entre 10 000 et 100 000 habitants ; et 1 % pour les AOM dont la population est supérieure à 100 000 habitants⁷⁵.

Une imposition de toute nature. Le paiement du versement mobilité est effectué par les employeurs auprès des organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale (les Urssaf), suivant les mêmes règles de recouvrement, de contentieux et de pénalités qui sont applicables aux divers régimes de sécurité sociale. Nonobstant cette subtilité, il ne fait aucun doute que, juridiquement, le versement mobilité a bien le caractère d'une imposition de toute nature et non d'un prélèvement social⁷⁶, et s'analyse plus précisément comme une taxe locale affectée. Il en résulte que, conformément à la conception française de l'impôt, le paiement du versement mobilité est réglé à titre définitif et ne donne lieu, en principe, à aucune obligation de contrepartie explicite : la simple existence du service, et non son utilisation effective ou sa mise en œuvre efficace, suffit à déclencher l'exigibilité de la taxe⁷⁷. Autrement dit, les employeurs assujettis au versement mobilité ne le payent pas en échange d'une desserte, en transport collectif par exemple, mais bien seulement en raison de leur adresse. À ce titre également, la délibération de l'AOM instaurant ou modifiant le versement revêt un caractère réglementaire et ne supporte aucune obligation de motivation, notamment en ce qui concerne les dépenses précises auxquelles il est affecté⁷⁸. Elle n'est du reste soumise à aucune

⁷³ V. art. L. 2531-4 du Code général des collectivités territoriales. À noter que la dernière modification de ces taux plafonds est récente puisqu'elle a été permise par la loi de finances pour 2024. L'ajout d'un 7^e alinéa précisant, par dérogation aux modalités de droit commun, une entrée en vigueur précoce sous deux mois après la délibération d'IDFM, témoigne de sa situation financière fragile.

⁷⁴ Le principe d'un taux uniforme de versement mobilité sur l'ensemble du territoire d'une AOM comprend une exception en cas d'extension de son périmètre ou de création d'une nouvelle AOM : l'article L. 2333-67 dispose alors d'une faculté pour l'AOM de réduire ou de porter à zéro le taux du versement pour les communes qui n'avaient auparavant pas instauré de versement mobilité, ou dont le taux était inférieur à celui instauré à l'échelle de l'AOM. Cette dérogation est toutefois limitée à 12 ans maximum.

⁷⁵ V. art. L. 2333-67 du CGCT. Le régime de ces différentes majorations est précisé dans la prochaine section.

⁷⁶ CC, 16 janvier 1991, *Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales*, n°90-287 DC ; TC, 7 décembre 1998, n°212336, *District urbain de l'agglomération rennaise c/ Société des automobiles Citroën*

⁷⁷ BOUVIER Michel (2020), *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, LGDJ, 14^e éd., LGDJ, p. 28

⁷⁸ CE, 26 novembre 2010, n°318923, *SAS ARM GROUPE HMY et autres*

autorisation budgétaire préalable de l'organe délibérant⁷⁹. Une AOM peut ainsi simultanément choisir d'augmenter le taux de son versement mobilité et de laisser inchangée la qualité des réseaux de transports offerts aux usagers⁸⁰. Enfin, en tant qu'il entre dans la catégorie des impositions directes⁸¹, le versement mobilité peut faire l'objet d'un droit de reprise fiscale^{82 83}.

Une imposition de plus en plus conditionnelle. La création du versement mobilité répond, au moins implicitement, à l'idée sous-jacente selon laquelle les employeurs devraient contribuer financièrement à la mise en œuvre de services de transport dès lors qu'ils en tirent bénéfice, ne serait-ce que par l'intermédiaire des salariés qui effectuent quotidiennement le trajet de leur domicile vers leur lieu de travail. Ce caractère de contrepartie financière du versement mobilité produit ainsi un certain nombre d'effets sur son régime, en dépit du maintien de son caractère d'imposition de toute nature. Il en résulte une ressource aux aspects juridico-financiers ambigus, empreints de considérations politiques et économiques, et révélateurs des finalités complexes des services de transport.

D'abord, conformément au principe d'une taxe affectée, les recettes issues de cette imposition ont la particularité d'être des ressources affectées qui dérogent au principe de non-affectation budgétaire. Ainsi, au terme de l'article L. 2333-68 du CGCT, le versement mobilité ne peut financer que « *les dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains et non urbains* » de la compétence mobilité au sens large des AOM. Ensuite, l'instauration par une AOM d'un versement mobilité suppose que celle-ci organise « *au moins un des services mentionnés au 1° du I de l'article L. 1231-1-1 du Code des transports* »⁸⁴. Concrètement, cela signifie que l'instauration du versement mobilité est conditionnée à la mise en place d'un service régulier de transport public de personnes, défini comme un « *service collectif offert à la place, dont le ou les itinéraires, les points d'arrêt, les fréquences, les horaires et les tarifs sont fixés et publiés à l'avance* »⁸⁵. Enfin, nonobstant l'absence d'obligation de motivation de la délibération instaurant le versement mobilité, l'article L. 2333-66 du Code des transports dispose expressément que celle-ci doit énumérer « *les services de mobilité, mis en place ou prévus, qui justifient le taux du versement* ».

Par ailleurs, outre leur caractère territorial, les règles légales de plafonnement du taux du versement mobilité des AOM hors Île-de-France comprennent également une série de majorations potentielles en fonction de la réalisation ou non de certaines infrastructures de transport⁸⁶. Ainsi, le plafond légal du taux du versement mobilité peut-il être élevé à 0,85 % (contre 0,55 % pour le plafond de droit commun) pour les AOM comprises entre 50 000 et 100 000 habitants ayant décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en site propre

⁷⁹ CE, 26 juillet 1982, n°23558, *Interprofessionnelle du Bassin de la Sandre*

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ DGCT (2012), *Guide statistique de la fiscalité locale 2011-2012*

⁸² En application de l'art. L. 173 du LPF, l'administration fiscale est compétente pour régulariser les erreurs d'assiette ou de recouvrement, et pour corriger d'éventuelles erreurs déclaratives de la part du contribuable.

⁸³ Comme indiqué plus haut, les règles de recouvrement applicables en cas d'irrégularité seront cependant bien celles de l'article L. 243-6 du Code de sécurité sociale, et non celles prévues par le LPF.

⁸⁴ V. art. L. 2333-66 du CGCT

⁸⁵ Art. R. 3111-1 et R. 3111-37 du Code des transports

⁸⁶ V. art. L. 2333-67 du CGCT

(TCSP)⁸⁷, et ce sous un délai maximal de 5 ans à compter de l'application de la majoration⁸⁸. S'agissant des agglomérations de plus de 100 000 habitants, le taux plafond de droit commun de 1 % peut être réhaussé jusqu'à 1,75 % si elles décident de réaliser une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé. À cet égard, il peut être noté qu'une fois prise la décision de réaliser une infrastructure de transport collectif, l'AOM peut décider de modifier le projet initialement envisagé sans remettre en cause la légalité de sa décision antérieure de majoration du versement mobilité⁸⁹. Ces différents « bonus » peuvent par ailleurs se cumuler avec les majorations prévues spécifiquement pour les communautés urbaines, les communautés d'agglomérations et de communes et les syndicats mixtes auxquelles elles ont adhéré⁹⁰ ; ainsi qu'à celles liées à la qualification de « communes touristiques » au sens de l'article L. 133-11 du Code du tourisme^{91 92}. La dimension « conditionnelle » du versement mobilité se manifeste finalement dans l'existence de deux hypothèses autorisant son remboursement aux entreprises contribuables⁹³. D'une part, le remboursement est accordé de plein droit aux entreprises justifiant avoir assuré le logement permanent sur les lieux de travail de leurs salariés, ou avoir effectué intégralement et à titre gratuit le transport collectif de tout ou partie de leurs salariés. D'autre part, les AOM ont la faculté d'accorder le remboursement du versement mobilité aux entreprises situées au sein du périmètre d'urbanisation des villes nouvelles ou d'une zone d'activité industrielle ou commerciale, en fonction des choix d'aménagement effectués. Conformément à la Constitution⁹⁴, ces deux exceptions confortent l'idée d'un impôt fortement empreint d'une dimension de conditionnalité matérielle et suivant une logique quasi-tarifaire, proche de la notion de « contrepartie directe » nécessaire à la qualification de redevance⁹⁵.

Une logique quasi-tarifaire proche de celle d'une redevance pour service rendu.

Ces différentes modalités ont pour effet de renforcer le lien de dépendance entre l'existence et le niveau du versement mobilité d'une part, et les services de transport public qui sont effectivement mis en place. Elles alimentent l'idée plus générale selon laquelle la taxe locale financerait bien un service effectif et non un service potentiel, alimentant ainsi le brouillage des frontières juridiques entre fiscalité et tarification⁹⁶. Cette forme hybride trouve un élément d'explication dans la forte dimension conflictuelle de cet impôt : tout se passe alors comme si la nécessité de renforcer son acceptabilité avait conduit le législateur à lui faire revêtir certains des atours de la redevance. Au reste, cette évolution a été confortée par la LOM de 2019, qui a

⁸⁷ Selon le GART, un transport en commun en site propre est un système de transport collectif utilisant majoritairement des emprises affectées à son exploitation et fonctionnant avec des matériels allant du bus au métro, en passant par le tramway ou le transport par câble.

⁸⁸ Lorsque la population de l'AOM est supérieure à 100 000 habitants, le taux plafond de droit commun de 1 % peut être réhaussé jusqu'à 1,75 %

⁸⁹ CE, 23 avril 1997, n°153539, *Communauté urbaine de Strasbourg*

⁹⁰ Ces différentes entités ont la faculté de mettre en œuvre une majoration globale supplémentaire de 0,05 % sur leur taux plafond, y compris après prise en compte des majorations prévues pour la mise en œuvre d'infrastructures de transport.

⁹¹ Lorsque le territoire de l'AOM compétente comprend une ou plusieurs « communes touristiques », elle peut opérer une majoration supplémentaire de 0,2 %. Cette circonstance permet également aux AOM dont la population est inférieure à 10 000 habitants de mettre en place un versement mobilité, au taux de droit commun de 0,55 %. À noter qu'il suffit que l'AOM comprenne une seule commune touristique sur son territoire pour pouvoir bénéficier de ce bonus, et ce, pour l'ensemble de son périmètre.

⁹² V. Annexe n°1 pour un tableau récapitulatif des différents taux plafonds en vigueur.

⁹³ V. Art. L. 2333-70 du CGCT

⁹⁴ CC, 14 février 2014, n°2013-366 QPC

⁹⁵ CE, Ass., 1958, n°30693 et 33939, *Syndicat national des transporteurs aériens*

⁹⁶ EISINGER Thomas (2014), « L'essor de la fiscalité locale affectée : demain, la fin de l'impôt général local ? », *Revue française des finances publiques*, n°126

encore accru la « conditionnalité » du versement mobilité en introduisant de nouvelles possibilités de modulation de taux et l'ajout d'une condition expresse de mise en place d'un service régulier de transport public pour pouvoir instaurer un versement mobilité. Cela a pu conduire le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale de l'époque à affirmer que le versement mobilité ne serait « *économiquement plus un impôt, mais bien le prix d'un service* »⁹⁷. À ce titre, il est intéressant de noter que cette volonté d'accroître la conditionnalité du VM coïncide dans la LOM avec des dispositions visant à accroître le nombre d'entités compétentes pour le percevoir et à relever les taux plafonds légaux pour l'Île-de-France. Ceci tend donc à confirmer la thèse selon laquelle le renforcement de la conditionnalité du versement mobilité s'inscrirait dans une stratégie de préservation de son acceptabilité dans un contexte de hausse des contributions dues par les entreprises.

De fait, toute l'ambiguïté relative à la nature juridico-financière du versement mobilité trouve son origine dans l'analyse économique entourant la nature du service rendu par le système de transports. La justification économique initiale de l'instauration du versement transport réside dans la présence d'externalités positives associées au système de transports pour les employeurs locaux : les bénéfices d'un système de transports excèdent en effet l'utilité directe qu'en tirent ses usagers, en ce qu'ils favorisent plus généralement la mobilité des travailleurs⁹⁸. Cette approche économique des transports est d'ailleurs au cœur de la logique interventionniste d'efficacité sociale à l'œuvre dans la réforme issue de la LOTI de 1982. Un système de transports accessible, performant et de qualité permet ainsi de favoriser l'emploi au sein d'un bassin de mobilité, ce dont profite indirectement l'ensemble des employeurs qui y sont implantés. Ces bénéfices sont d'ailleurs d'autant plus importants que les coûts associés au transport individuel via l'autosolisme sont élevés, tant pour les entreprises que pour la société dans son ensemble (coûts de congestion, accidents de circulation, pollution atmosphérique, dommage esthétique pour les paysages, bruits, etc.). De fait, la littérature économique montre que les transports en commun exercent un effet positif sur la création de richesses et l'emploi⁹⁹. Il a en particulier été démontré, à partir de 23 agglomérations françaises¹⁰⁰, que la vitesse de déplacement au sein d'une agglomération avait un effet positif substantiel sur la taille de son marché de l'emploi, et donc sur la productivité globale des entreprises qui y sont implantées¹⁰¹. Les entreprises et les administrations présentent ainsi un intérêt économique certain à disposer d'une desserte efficace, et d'un bassin d'emploi conséquent. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'assiette du versement mobilité repose, depuis sa création, sur la masse salariale¹⁰² ¹⁰³. Il paraît dès lors cohérent de faire en sorte que les « facilités économiques »¹⁰⁴ produites par un

⁹⁷ Assemblée nationale, compte rendu n°88, examen du rapport d'information sur l'application des mesures fiscales, propos rapportés de Laurent SAINT-MARTIN, rapporteur général de la commission des finances, 2020

⁹⁸ V. MIRABEL, François, REYMOND, Mathias (2013), *Économie des transports urbains*, La Découverte, Paris. Il sera démontré plus loin que ce seul intérêt économique est loin d'épuiser l'ensemble des externalités positives générées par un système de transports.

⁹⁹ MONTE, Ferdinando, REDDING, Stephen J., ROSSI-HANSBERG, Esteban, (2018), "Commuting, Migration, and Local Employment Elasticities", *American Economic Review*, vol. 108, n°12, 2018

¹⁰⁰ PRUD'HOMME Rémy, LEE Chang-Woon, (1999), "Size Sprawl, Speed and the Efficiency of Cities", *Urban Studies*, vol. 36

¹⁰¹ Ibid. Cet effet peut être expliqué par le fait qu'un grand marché de l'emploi renforce la probabilité que chaque travailleur trouve l'emploi qui correspond le mieux à ses capacités.

¹⁰² Inspection générale des finances, et Inspection générale de l'environnement et du développement durable (2023), *Perspectives financières d'Île-de-France Mobilités*

¹⁰³ C'est également la raison pour laquelle les employeurs sont tenus, conformément à l'article L. 3261-2 du Code du travail, de prendre en charge une partie du prix des titres d'abonnement souscrits par leurs salariés pour leurs déplacements entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail.

¹⁰⁴ BAHOUAGNE, Louis (2015), *Le financement du service public*, Paris : LGDJ, p. 445 et suivantes

système de mobilités soient intégrées dans le calcul et la répartition de leurs charges financières. Or, il est probable que ce soit précisément le fait que certaines entreprises et administrations tirent un bénéfice visible d'un système de transport collectif, quand d'autres n'en sont que des bénéficiaires potentiels, qui a incité le législateur, à des fins d'acceptabilité sociale, à abandonner l'idée d'une véritable contribution commune sous la forme d'un impôt général au profit d'une taxe affectée de plus en plus conditionnelle.

b. Le financement comme motif d'assouplissement au régime juridique de droit commun des services publics

Le service public des transports a reçu sa première consécration législative avec la LOTI en 1982, dont l'article 5 pose le principe de son existence ainsi que ses contours. S'agissant des autorités organisatrices, les activités qui relèvent de la qualification de service public correspondant à la réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport, l'organisation du transport public, la réglementation des activités de transport, et le développement et la mise à disposition des informations et données sur le système des transports¹⁰⁵. Par ailleurs, si « l'organisation » des transports publics est un service public, « l'exécution » de certaines activités de transport en constitue également un. Le juge administratif y a ainsi notamment intégré le transport scolaire¹⁰⁶ tandis que le pouvoir réglementaire y a inclus les transports réguliers et à la demande¹⁰⁷.

i. Un faible financement par redevances des usagers dérogatoires à la qualification de SPIC

Le service public des transports a reçu de la loi une qualification de service public industriel et commercial (SPIC), pour ce qui concerne les activités de transport régulier et à la demande¹⁰⁸, de même que pour le transport ferroviaire¹⁰⁹ et la gestion des gares routières¹¹⁰. L'activité de transport scolaire demeure en revanche un service public administratif (SPA), ce qui peut se comprendre dans la mesure où elle constitue l'accessoire du service public de l'éducation¹¹¹.

Exceptions à la règle d'équilibre financier du SPIC. Il résulte de ce régime juridique plusieurs conséquences au plan financier. D'abord, les SPIC doivent être équilibrés en recettes et en dépenses, qu'ils soient exploités en régie ou en gestion déléguée¹¹². En pratique, cela signifie que les SPIC doivent faire l'objet d'un budget propre, et notamment d'un budget annexe lorsqu'ils sont exploités en régie. S'agissant du service public des transports, ces régies peuvent prendre la forme soit d'établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), soit de régies dotées de la seule autonomie financière¹¹³. Surtout, la règle d'équilibre financier des SPIC interdit en principe aux collectivités de prendre en charge dans leur budget propre des

¹⁰⁵ Art. L. 1211-4 du Code des transports

¹⁰⁶ CE, 1983, n°27214 et n°27215, *Association familiale rurale de circuit et de transport des élèves de la région Meslay-du-Maine*

¹⁰⁷ Art. R. 3111-1 et -2 du Code des transports

¹⁰⁸ Art. L. 1221-3 du Code des transports

¹⁰⁹ TC, 2011, n°C3793, *SCI Malesherbes Opéra et SCI La Villa blanche c/ SNCF*

¹¹⁰ TC, 1988, n°02527, *Mascle*

¹¹¹ TC, 2003, n°3360, *Société GAN Eurocourtage*

¹¹² Art. L. 2224-1 du Code général des collectivités territoriales

¹¹³ Art. R. 1221-1 du Code des transports

dépenses au titre du SPIC, en lui versant notamment une subvention destinée à absorber un éventuel déficit d'exploitation. On constate alors une certaine incohérence entre le régime d'équilibre financier normalement applicable aux SPIC, et la réalité financière des services publics de transport, qui demeurent largement financés par des subventions d'équilibre. En 2020, la participation des subventions des collectivités territoriales aux AOM locales s'élevait à 3 milliards d'euros, soit une part relativement stable correspondant à un peu plus de 30 % de leurs recettes. Cette situation s'explique par le fait que le service public des transports peut figurer parmi les cas justifiant une dérogation à la règle d'équilibre financier des SPIC. Des assouplissements à la règle d'équilibre financier des SPIC sont en effet prévues pour les communes et leurs groupements, qui peuvent prendre en charge des dépenses prévues au titre d'un SPIC dans leurs budgets propres lorsque les exigences du service public les conduisent à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ; lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ; et lorsque la suppression de toute prise en charge par le budget de la collectivité aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs pour les usagers¹¹⁴. La structure financière du service public des transports, généralement caractérisée par d'importants coûts fixes, justifie ainsi que les AOM locales puissent recevoir des subventions au titre des deux dernières exceptions. En effet, il ne fait aucun doute qu'en l'état actuel, la suppression des subventions d'équilibre ne pourrait que se traduire par une hausse des tarifs pour les usagers, d'autant plus importante que la part des subventions publiques dans le financement des AOM est de 30 %. Le cas échéant, le conseil municipal doit néanmoins adopter à peine de nullité une délibération motivée fixant les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune¹¹⁵.

Nécessité d'une intervention du législateur pour les tarifications différenciées excédant le prix de revient. La qualification de SPIC a également des conséquences financières en matière de politique tarifaire. En effet, une collectivité qui souhaiterait aménager le montant des tarifs destinés à certaines catégories d'usagers ne pourrait théoriquement le faire sans augmenter symétriquement les tarifs des autres catégories d'usagers. Or, les tarifs les plus élevés applicables à ces derniers ne peuvent en principe excéder le prix de revient du service rendu¹¹⁶, ce qui limite fortement les marges de manœuvre pour financer des baisses tarifaires ciblées sur certains usagers, à budget constant. Dans le cadre d'un SPIC, la règle d'équilibre budgétaire suppose qu'il n'est pas possible de couvrir une baisse des tarifs, même ciblée sur certains usagers, par une subvention d'équilibre qui viendrait combler le déficit induit par une telle tarification. Il en résulte que, sauf exception légale, les politiques tarifaires des SPIC sont fortement contraintes par les règles d'équilibre financier et de proportionnalité des redevances pour service rendu. Dans ce contexte, la prise en compte des éventuelles difficultés d'accès de certains usagers nécessite l'intervention du législateur pour y obliger le SPIC : c'est notamment ce qui s'est passé en 2000¹¹⁷ lorsque la loi est venue contraindre les autorités organisatrices à prévoir des réductions tarifaires d'au moins 50 % pour les usagers dont les ressources sont égales ou inférieures à un certain plafond, ou à défaut à prévoir une aide équivalente¹¹⁸. À titre

¹¹⁴ Art. L. 2224-2 du Code général des collectivités territoriales

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ CE, 1997, n°124883, *Commune de Montgeron*

¹¹⁷ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains, art. 123

¹¹⁸ Art. L. 1113-1 du Code des transports

d'exemple, pour les transports ferroviaires, les AOM régionales peuvent compenser des tarifs sociaux établis par voie réglementaire via une compensation versée à l'opérateur privé et prévue dans le contrat de service public conclu avec ce dernier¹¹⁹.

ii. Une dérogation au principe d'interdiction des aides d'État spécifique au service public des transports

Assouplissement du régime de droit commun des aides d'État. Les spécificités économiques du secteur des transports exigent qu'une partie de son financement puisse être assurée par des subventions publiques, en dépit du principe d'interdiction des aides d'État. La conciliation de ces deux exigences a ainsi pu justifier que les aides versées aux entreprises de transport soient soustraites au régime de droit commun des aides d'État, conduisant ainsi à lui façonner un régime juridique spécifique. En effet, au terme de l'article 93 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « *sont compatibles avec [le traité] les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public* ». Deux remarques peuvent être faites à propos de cette disposition. D'abord, il est curieux de relever que le secteur des transports est le seul pour lequel le TFUE comporte une référence explicite à la notion de « service public », alors même que l'Union européenne développe par ailleurs les notions de service d'intérêt économique général (SIEG), de service d'intérêt général (SIG) et de service universel. Au reste, la différence ne semble être que d'ordre sémantique puisque son régime se rapproche de celui d'un SIEG dans ses effets, s'agissant notamment de justifier une dérogation au principe d'interdiction des aides d'État.

Ensuite, la portée de l'article 93 TFUE a été fortement restreinte par les apports successifs du pouvoir réglementaire européen et de la jurisprudence, de sorte que les hypothèses dérogatoires au régime de droit commun des aides d'État demeurent limitées. Un règlement adopté en 1969 autorise en effet à titre spécial seulement deux catégories d'aides d'État en matière de transports : les aides publiques qui découlent de l'imposition d'obligations tarifaires d'une part, et les aides publiques ayant pour objet de compenser les obligations d'exploiter et les obligations de transporter que supportent des entreprises en vertu d'un contrat de service public conclu avec l'autorité compétente d'un État-membre d'autre part. Au terme de ce règlement, les obligations tarifaires correspondent aux obligations pour les entreprises de transport de pratiquer les prix fixés ou homologués par l'autorité compétente et qui sont contraires à l'intérêt commercial de l'entreprise¹²⁰. Les obligations d'exploiter et de transporter correspondant quant à elles aux obligations en vertu desquelles les entreprises de transport doivent prendre toutes les mesures en vue de garantir un service de transport répondant à des normes déterminées de continuité, de régularité et de capacité, et accepter d'effectuer des transports de voyageurs à des prix et conditions de transport déterminés¹²¹. Ces différentes obligations imposées aux entreprises peuvent alors faire l'objet d'une subvention compensatoire de la part de l'autorité publique, dont le montant ne doit cependant pas excéder leur coût effectif pour l'entreprise, c'est-à-dire ce qu'elle pourrait économiser en étant

¹¹⁹ Art. L. 2151-4 du Code des transports

¹²⁰ Règlement (CEE), n°1191/69 du Conseil, du 26 juin 1969, relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, art. 2

¹²¹ *Ibid.*

dispensée. La subvention ne vise ainsi à couvrir que les dépenses relatives aux obligations que l'entreprise n'assumerait pas, ou pas dans les mêmes conditions, si elle ne considérait que son propre intérêt commercial¹²². Ainsi, même en échappant à la qualification d'aide d'État, le financement public des obligations de service public des transports demeure bien limité juridiquement¹²³.

Les aides publiques correspondantes aux obligations définies par le règlement de 1969 échappent ainsi à la procédure de notification et d'autorisation de droit commun des aides d'État issue de l'article 107 TFUE. C'est notamment ce qu'a eu l'occasion d'affirmer la Cour dans son célèbre arrêt *Altmark* de 2003¹²⁴, et ce qu'a pu confirmer le règlement dit « OSP » de 2007¹²⁵, qui a remplacé en l'abrogeant le règlement précité de 1969. Ainsi, demeurent autorisées et dispensées de l'obligation de notification l'ensemble des aides ayant pour objet de compenser des entreprises de transport de voyageurs par chemin de fer, par route ou voie navigable, dès lors que cette compensation remplit les conditions figurant en annexe au règlement « OSP ».

Persistance du régime de droit commun des aides d'État. A contrario, les aides publiques allouées aux entreprises de transport qui ne sont pas visées par le règlement de 1969 demeurent soumises au droit commun des aides d'État. C'est notamment ce que précise un règlement adopté en 1970¹²⁶, dont le principal effet est de neutraliser l'application de l'article 77 TCE (ancienne version de l'article 93 TFUE) en rendant applicables par principe les dispositions des articles 92 à 94 TCE, relatives aux règles de droit commun des aides d'État, aux aides versées aux entreprises de transports. Par conséquent, le seul fondement dont peuvent se prévaloir les États-membres pour déroger au régime de droit commun des aides d'États en matière de transports est bien le règlement de 1969. En pratique, cela signifie que les secteurs maritime et aérien de transport se voient bien appliquer les règles de droit commun du TFUE en matière d'aides d'État.

Il subsiste néanmoins, au terme de ce règlement, une procédure moins contraignante pour les aides versées aux entreprises de transport, lorsqu'elles sont notamment destinées à compenser des charges d'infrastructures, de recherche et de développement de transports plus économiques, et des obligations tarifaires non visées par le règlement de 1969. Il convient enfin de noter que le règlement « OSP » précité de 2007 a également abrogé et remplacé le règlement de 1970. Enfin, il convient cependant de relever que le transport collectif de passagers par bus, métro et tramway est désormais régi par un règlement de 2007 dit « OSP », qui remplace en les abrogeant les règlements précités de 1969 et 1970¹²⁷ mais ne modifie pas les règles précitées.

¹²² *Ibid.*, art. 11

¹²³ RITLENG, Dominique (2004), « Financement du service public et aides d'État », *AJDA*, n°1011

¹²⁴ CJCE, 2003, C-280/00, *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg c/ Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*

¹²⁵ Règlement (UE) n°1370/2007 du Parlement et du Conseil, du 23 octobre 2007, relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n°1191/69 et (CEE) n°1107/70 du Conseil

¹²⁶ Règlement (CEE) n°1107/70 du Conseil, du 4 juin 1970, relatif aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable

¹²⁷ Règlement (UE) n°1370/2007 du Parlement et du Conseil, du 23 octobre 2007, relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n°1191/69 et (CEE) n°1107/70 du Conseil

2. L'incidence du financement sur le régime de mise en œuvre du service public des transports

Si la dimension financière est essentielle pour appréhender la manière dont se sont construites les finalités et les spécificités du service public des transports, elle joue également un rôle majeur dans sa mise en œuvre. La dimension financière affecte ainsi certains des principes de fonctionnement du service public des transports, renforçant ainsi sa singularité. Elle est également cruciale pour expliquer les comportements contractuels des AOM en matière de gestion du service public des transports.

a. Une logique financière imprégnant concrètement les modalités de mise en œuvre du service public des transports

À l'instar de tous les services publics, le service public des transports est régi par un certain nombre de principes fondamentaux s'appliquant indistinctement aux services publics administratifs et aux services publics industriels et commerciaux, indépendamment de leur mode de gestion. Ces principes, généralement désignés sous l'expression de « lois du service public », ont été dégagés par Louis Rolland au XXe siècle avant d'être repris par la loi pour être érigés en socle commun à tous les services publics. La mise en œuvre de ces principes en matière de service public des mobilités revêt cependant une dimension singulière. Leur traduction financière permet également de révéler quelques traits saillants de ce service public.

i. La traduction des lois du service public en matière de mobilités

Le triptyque traditionnel des lois du service public est bien connu. Y figure d'abord le principe de continuité¹²⁸, qui suppose que les services publics « doivent fonctionner sans heurts, sans à-coups, sans arrêts »¹²⁹. Le principe de mutabilité¹³⁰, ensuite, qui implique que les règles d'organisation et de fonctionnement des services publics puissent toujours être modifiées à tout moment par l'autorité publique compétente. Le principe d'égalité, enfin, en vertu duquel deux usagers placés dans une situation identique peuvent revendiquer un traitement identique, tant en ce qui concerne l'accès que le fonctionnement du service¹³¹. Ces lois ont bien sûr vocation à régir le service public des transports, à l'instar de tous les autres services publics. Elles font cependant l'objet d'une traduction particulière en ce domaine, s'agissant tout particulièrement du principe d'égalité et de continuité¹³².

Égalité d'accès aux transports et mesures particulières d'accessibilité. Il en va ainsi du principe d'égalité, qui reçoit une concrétisation particulière dans le domaine des transports à travers les diverses mesures de mise en accessibilité, notamment à destination des personnes en situation de handicap (PSH) ou à mobilité réduite (PMR). En effet, l'objet du service public des transports est d'assurer le déplacement matériel d'une personne physique d'un point à un autre, ce qui, pour assurer la pleine effectivité du principe d'égalité d'accès et de traitement des

¹²⁸ CE, 1909, n°37317, *Winkell* ; CC, 1979, *Droit de grève à la radio et à la télévision*, n°79-105 DC

¹²⁹ ROLLAND, Louis (1957), *Précis de droit administratif*, 11^e éd., Dalloz,

¹³⁰ CE, 1961, n°38661, *Vannier*

¹³¹ CE, sect., 1951, n°92004, *Société des concerts du conservatoire*

¹³² Nous ne développons pas les incidences du principe de mutabilité, car elles ne trouvent pas d'application spécifique en matière de transports.

usagers, nécessite d'accorder une attention particulière aux conditions physiques individuelles susceptibles de limiter de tels déplacements.

Or, la question des moyens de cette accessibilité se pose ainsi avec une acuité particulière en matière de transports : les infrastructures de transports présentent une dimension commune et coûteuse qui peut rendre financièrement disproportionnée une adaptation ; leur aménagement suppose de tenir compte de la configuration géographique (le relief, par exemple, ou le caractère souterrain ou surélevé de certains points d'arrêt) et architecturale des lieux ; et le nouvel impératif d'intermodalité nécessite également d'aménager les transitions d'un mode de transport à un autre. Ces préoccupations n'ont cependant connu qu'une montée en puissance récente et progressive¹³³ : après une première avancée permise par la loi du 13 juillet 1991 visant essentiellement à favoriser l'accessibilité des bâtiments au sens large, c'est la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées¹³⁴ qui est venue poser aux collectivités une obligation de mise en accessibilité des transports. Moyennant un délai de mise en œuvre fixé à 10 ans, l'article 45 de cette loi posait ainsi pour la première fois un principe, repris pour l'essentiel aux articles L. 1111-1 et L. 1112-1 et suivants du Code des transports, de non-discrimination et d'accessibilité de la chaîne de transport dans son ensemble à l'endroit des PSH et des PMR¹³⁵ : « *la chaîne du déplacement, qui comprend le cadre bâti, la voirie, les aménagements des espaces publics, les systèmes de transport et leur intermodalité, est organisée pour permettre son accessibilité dans sa totalité aux personnes handicapées ou à mobilités réduite* ». Ayant pris acte de l'impossibilité financière des collectivités de respecter cette échéance¹³⁶, le Gouvernement avait alors opté pour une approche moins stricte avec l'ordonnance du 26 avril 2014¹³⁷ : d'une part, afin de tenir compte des nombreuses contraintes techniques et financières des collectivités, sera acté le principe d'une priorisation des points d'arrêt devant faire l'objet d'un aménagement en vue de leur accessibilité¹³⁸ ; d'autre part, un outil de programmation spécifique à la mise en accessibilité des transports sera créé, le schéma directeur d'accessibilité-agendas d'accessibilité programmée (SD'AP). D'une durée pouvant s'étendre sur trois ans pour le transport urbain, et six ans pour le transport interurbain, le SD'AP donne ainsi la possibilité aux autorités organisatrices de transport de prolonger les travaux requis au-delà de 2015 en contrepartie d'un engagement de leur part à réaliser les travaux et actions d'accessibilité dans le délai prescrit. Le SD'AP comporte notamment une analyse des actions nécessaires pour rendre accessible le

¹³³ Pour une généalogie de la notion d'accessibilité dans les transports, V. LARROUY, Muriel, (2011), *L'invention de l'accessibilité. Des politiques de transports des personnes handicapées aux politiques d'accessibilité de 1975 à 2005*, PUG, Coll. Handicap, vieillissement, société. L'accessibilité serait née d'un changement de paradigme sur les difficultés des personnes handicapées, d'abord conçues exclusivement comme le résultat d'une situation individuelle, avant d'être envisagées sous l'angle d'une interaction entre individu et environnement. Les politiques ont donc évolué pour sortir des solutions au cas par cas au profit d'une approche globale de mise en accessibilité de l'environnement.

¹³⁴ Loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

¹³⁵ La distinction entre PSH et PMR n'est pas explicite en droit français. Si la notion de handicap a bien reçu une définition légale à l'article L. 114 du Code de l'action sociale et des familles, la notion de personnes à mobilité réduite n'a quant à elle pas été définie. Cette catégorie apparaît néanmoins être simultanément plus large que celle des personnes handicapées (y sont aussi incluses les personnes de petite taille, les personnes âgées, les femmes enceintes et les personnes accompagnées de jeunes enfants) et plus spécifique, puisque son usage demeure circonscrit au seul domaine des mobilités.

¹³⁶ Cf. *supra*.

¹³⁷ Ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées

¹³⁸ V. art. L. 1112-1 du Code des transports

système de transports, une programmation de celles-ci et les financements correspondants nécessaires¹³⁹. Conformément au nouveau principe de l'ordonnance de 2014, le SD'AP précise notamment les points d'arrêt identifiés comme prioritaires et, le cas échéant, les dérogations nécessaires en cas d'impossibilité technique avérée, ainsi que les mesures de substitution envisagées. Pour l'heure, le bilan des SD'AP demeure cependant limité : sur les plus de 30 000 arrêts jugés prioritaires, seuls 18 000 étaient accessibles en 2022, et 12 000 restaient encore à aménager¹⁴⁰.

La concrétisation juridique du principe d'égalité au bénéfice des personnes à mobilité réduite ou handicapées a par ailleurs franchi un cap supplémentaire avec la LOM de 2019. Dans un souci de favoriser une accessibilité *in concreto* des réseaux de transport, la LOM a ainsi posé le principe selon lequel les AOM sont tenues de prendre des mesures particulières à destination de leur accompagnateur, en prévoyant notamment à leur bénéfice des réductions tarifaires spécifiques, ces mesures pouvant aller jusqu'à la gratuité¹⁴¹. En parallèle, conformément à la nouvelle logique « globale » des mobilités, la LOM étend l'exigence d'accessibilité aux informations nécessaires pour les déplacements des personnes handicapées ou à mobilité réduite : en conséquence, les AOM sont désormais tenues de disposer d'une base de données spécifique destinée à alimenter les applications permettant de renseigner les usagers sur les possibilités qui leur sont ouvertes¹⁴². Enfin, poursuivant le même objectif de renforcement de l'accessibilité réelle des transports, le législateur a également souhaité sécuriser davantage l'usage des transports, notamment pour tenir compte des craintes exprimées par certaines femmes, en instaurant un dispositif d'arrêts à la demande des autobus de nuit¹⁴³.

Continuité matérielle des transports et droit de grève. Le principe de continuité trouve quant à lui deux traductions singulières en ce qui concerne le service public des transports. Si la dimension géographique de son application à travers le principe de continuité territoriale sera abordée plus loin, sa dimension matérielle en lien avec l'encadrement du droit de grève, mérite d'être relevée¹⁴⁴. En effet, si le principe de continuité ne suppose pas nécessairement un accès permanent au service, il implique néanmoins que le législateur¹⁴⁵, ou à défaut le gouvernement¹⁴⁶ ou le chef de service¹⁴⁷, puissent apporter au droit de grève les « limitations nécessaires » pour garantir une continuité effective du service public. Or, parce que l'exercice d'un certain nombre de libertés fondamentales (liberté d'aller et venir, liberté d'accès aux services publics, liberté du travail, liberté du commerce et de l'industrie)¹⁴⁸ dépend

¹³⁹ Des dispositions spécifiques encadrent la mise en accessibilité de chaque mode de transport : par exemple, les modalités de mise en accessibilité des transports réguliers interurbains routiers sont précisées par le décret n°2015-1170 du 22 septembre 2015, codifié aux articles D.1112-1 et suivants du Code des transports

¹⁴⁰ CEREMA (2023), *Accessibilité des transports routiers interurbains. Des obligations à la mise en œuvre. État des lieux 2022*. La méthodologie de cette évaluation demeure cependant discutable puisqu'elle consiste en une enquête annuelle à laquelle seules 9 régions sur 18 ont répondu.

¹⁴¹ Art. L. 1111-5 du Code des transports

¹⁴² Art. L. 1115-6 et L. 1115-7 du Code des transports

¹⁴³ Art. L. 3115-3-1 du Code des transports

¹⁴⁴ CLOUZOT, Ludivine (2020), « Services publics locaux – Régime particulier des principaux services. Transports », *Jurisclasseur Administratif*, Fascicule 126-15

¹⁴⁵ CC, 1979, *Droit de grève à la radio et à la télévision*, n°79-105 DC ; Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, al. 7

¹⁴⁶ CE, 1950, n°01645, *Dehaene*

¹⁴⁷ CE, 1936, n°43321, *Jamart*

¹⁴⁸ Le droit à la mobilité, parce qu'il comprend un ensemble d'exigences à l'égard des collectivités davantage qu'il ne confère la jouissance d'une prérogative aux individus, n'apparaît pas pouvoir être rattaché aux libertés fondamentales en tant que tel. Il est néanmoins le support matériel de l'exercice de certaines d'entre elles, V.

concrètement de la continuité effective des services publics de transports, le législateur a souhaité en 2007 encadrer les différentes sources de « perturbation prévisible du trafic »¹⁴⁹. Sans qu'elle n'ait abouti à instaurer un véritable service minimum dans les transports¹⁵⁰, la loi de 2007 a néanmoins permis de fixer des exigences particulières en matière de droit de grève dans les services publics de transport, afin de favoriser le dialogue social et de fluidifier leur fonctionnement. En cas de grève, les organisations syndicales sont désormais tenues de respecter une durée de préavis de 5 jours francs, et doivent également avoir préalablement enclenché une procédure « d'alarme sociale ». Les salariés grévistes doivent quant à eux notifier leur intention de participer à la grève 48 heures à l'avance. À défaut du respect de ces règles, la grève est entachée d'illégalité et les salariés grévistes engagent leur responsabilité personnelle. Enfin, les usagers doivent pouvoir bénéficier d'une information gratuite la veille du mouvement sur les services qui seront impactés. Ainsi, la loi n'organise pas véritablement de service minimum, et renvoie aux autorités organisatrices et aux entreprises de transport le soin de déterminer les conditions d'organisation du service en cas de grève, en fonction des dessertes prioritaires¹⁵¹.

L'équilibre actuel entre droit de grève et principe de continuité des transports apparaît néanmoins insatisfaisant à plusieurs égards, puisqu'il ne prévoit aucun pouvoir de réquisition du personnel, et qu'il a favorisé des pratiques de « préavis dormant »¹⁵² et de « grèves perlées »¹⁵³ préjudiciables à la logique de dialogue social et de prévention des conflits souhaitée par le législateur. Ces grèves inopinées apparaissent d'autant plus dommageables que, dans un contexte de renforcement de l'intermodalité, il est nécessaire de pouvoir compter sur la continuité de l'ensemble des maillons de la chaîne de déplacement. Afin de mieux garantir l'effectivité du principe de continuité dans les transports, certains proposent ainsi de prévoir en amont d'exclure l'enclenchement d'une grève lors de certaines périodes, de rendre automatiquement caducs les préavis non-utilisés passé un certain délai, et de confier aux AOM un pouvoir de réquisition du personnel nécessaire¹⁵⁴.

ii. Les aspects financiers des lois du service public des transports

La mise en œuvre des principes du service public en matière de transports revêt une dimension financière importante, symptomatique du rôle joué par la notion de financement dans la caractérisation des missions et du fonctionnement de ce service public. Ainsi, le souci de concrétiser certaines exigences juridiques propres au service public des transports a pu se traduire par la mise en œuvre de pratiques financières idoines. En ce sens, il est possible de

MOUTON, Stéphane. « Le droit à la mobilité est-il un droit fondamental ? », in DE FONTENELLE, Louis, MARTIN, Sébastien. (2024). *Le droit des mobilités*, LexisNexis, Paris

¹⁴⁹ Loi n°2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs

¹⁵⁰ MELLERAY, Fabrice (2007), La loi du 21 août 2007 sur le dialogue social ou l'introuvable service minimum, *AJDA*, p. 1752

¹⁵¹ Art. L. 1222-1 et suivants du Code des transports

¹⁵² Les « préavis dormants » consistent pour une organisation syndicale à déposer un préavis soit illimité, soit de très longue durée, soit automatiquement reconductible ; afin de pouvoir contourner la procédure d'alarme sociale et de pouvoir entrer en grève à tout moment.

¹⁵³ En cas de préavis dormant, certains salariés peuvent entrer en grève durant moins d'une heure à un moment stratégique de la journée, ce qui les expose à un coût relativement faible tout en ayant de lourdes conséquences sur le trafic.

¹⁵⁴ V. not. Proposition de loi n°493 visant à concilier la continuité du service public des transports avec l'exercice du droit de grève, déposée au Sénat le 3 avril 2024

considérer que les activités financières afférentes au service public des transports contribuent par elles-mêmes à mettre en œuvre ses missions, s'agissant par exemple des modulations tarifaires retenues pour concrétiser le principe d'égalité, ou des facilités juridico-financières admises pour permettre une continuité territoriale effective.

Tarifications sociale et solidaire. Dans le même esprit que les démarches de mise en accessibilité destinées aux personnes en situation de handicap ou à mobilité réduite, la question de l'accessibilité concrète des transports a rendu nécessaire de s'interroger sur le frein posé par l'existence de tarifs payants pour les usagers. Par-delà une égalité formelle, il s'agissait de tenir compte des capacités contributives réelles des usagers afin de tendre vers une égalité réelle, via la mise en œuvre de tarifs abordables pour toutes les catégories d'usagers. Sur ce point, il est intéressant de noter que si le juge considérait que le principe d'égalité ne s'opposait pas par principe aux différenciations tarifaires, il n'en tirait pas pour autant un droit pour l'utilisateur à recevoir un traitement différent¹⁵⁵. Même si certaines décisions du Conseil d'État montrent bien, sous l'influence de la jurisprudence communautaire notamment¹⁵⁶, l'essor progressif d'un tel droit à la différenciation dans certains cas spécifiques¹⁵⁷, ce dernier – comme le Conseil constitutionnel – se refuse encore à une généralisation de celui-ci¹⁵⁸. Par conséquent, le renouvellement du principe d'égalité par l'objectif d'accessibilité tarifaire repose encore largement sur des politiques volontaristes du législateur et des autorités organisatrices.

En matière de transports, l'intervention du législateur fut, dès lors, décisive¹⁵⁹ : l'article L. 1113-1 du Code des transports prévoit ainsi que certains usagers dont les ressources sont inférieures ou inférieures au plafond de la sécurité sociale doivent bénéficier d'une réduction « d'au moins 50 % » pour l'achat de titres de transport « ou d'une aide équivalente ». Cette disposition présente d'abord le caractère d'une obligation pour les autorités organisatrices : le Conseil d'État a ainsi pu annuler la délibération du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) excluant le coupon mensuel de la carte orange de la réduction tarifaire prévue par l'article L. 1113-1 du Code des transports¹⁶⁰. Elle permet ensuite une certaine marge de manœuvre aux autorités organisatrices, qui peuvent tout à fait mener une politique volontariste en choisissant d'accorder une réduction tarifaire plus importante que 50 %, pouvant même aller jusqu'à la gratuité ; et/ou en décidant d'étendre le bénéfice d'une telle réduction à d'autres publics que ceux visés par la loi. À titre d'exemple, l'extension de la réduction tarifaire a pu être admise par le juge administratif au profit des demandeurs d'emploi, pourvu qu'aucune différence entre ces derniers¹⁶¹.

Le caractère insuffisant de cette tarification sociale – car suivant une logique essentiellement statutaire et/ou individuelle – a par ailleurs logiquement conduit les autorités organisatrices à s'emparer des marges de manœuvre offertes par la loi en élaborant des formes de tarification dites solidaires, reposant sur des critères prenant en compte la composition et les revenus du foyer et adoptant un certain degré de progressivité. Dans certains cas, ce sont d'ailleurs précisément les difficultés de mise en application des dispositions de l'obligation de

¹⁵⁵ CE, 1997, n°179049, *Société Baxter* ; CE, 2009, n°300608, *Commune Saint-Jean-d'Aulps*

¹⁵⁶ CJCE, 1963, n°C-13/63, *Italie c/ Commission*

¹⁵⁷ CE, 1997, n°168695, *Commune de Dunkerque*

¹⁵⁸ CC, 2007, n°2007-558 DC, cons. 4

¹⁵⁹ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite « loi SRU »), art. 123

¹⁶⁰ CE, 2004, n°255111, *Association La raison du plus faible*

¹⁶¹ CAA Lyon, 2002, n°97LY01972

tarification sociale qui ont rendu nécessaire de s'approprier davantage les outils de modulation tarifaire. De nombreuses collectivités ont ainsi mis en place des systèmes de tarification plus sophistiqués que ce que prescrit simplement la loi en proposant, outre des tarifs dédiés pour certaines catégories d'usagers (étudiants, personnes âgées, demandeurs d'emploi), un système de tarification progressive en fonction du quotient familial. À titre d'exemple, la grille tarifaire de l'Eurométropole de Strasbourg combine des tarifs progressifs sur la base de trois paliers de quotient familial (ou des échelons de bourses octroyées par le CROUS pour les étudiants), avec un système de réduction tarifaire catégorielle (pour les jeunes de 4 à 25 ans, les personnes âgées de plus de 65 ans, et les PSH et PMR¹⁶²). Dans certains cas, la tarification solidaire peut même conduire à la mise en place d'une gratuité – totale ou partielle – des transports¹⁶³.

Modulations tarifaires géographiques. À rebours de cette logique d'accessibilité tarifaire, le principe d'égalité autorise aussi paradoxalement que des discriminations tarifaires puissent être mises en place afin que certains usagers payent un prix plus élevé, notamment pour tenir compte de leurs caractéristiques géographiques. Cela paraît logique, notamment lorsque la logique d'accessibilité commande de déployer une infrastructure de services publics dans un lieu éloigné, pour un coût par définition plus élevé¹⁶⁴. En matière de transports, le principe est connu et mis en œuvre depuis longtemps, même s'il demeure encadré par l'article L. 1113-1 du Code des transports, qui prévoit expressément que la réduction tarifaire obligatoire doit s'appliquer quel que soit le lieu de résidence de l'utilisateur. Pour les autres, néanmoins, la tarification géographique peut consister à mettre en œuvre des tarifs différenciés en fonction de la distance parcourue¹⁶⁵ ou de zones géographiques de départ et d'arrivée spécifiques¹⁶⁶. À cet égard, le système de zonage concentrique retenu en Île-de-France pour les seuls tickets uniques montre que IDFM pourrait mobiliser davantage les leviers de la différenciation tarifaire pour rendre ses recettes commerciales plus dynamiques, en ce qui concerne ses pass mensuels et annuels¹⁶⁷.

Continuité financière des transports. Sans que cela soit une spécificité du secteur des transports, le principe de continuité des services publics trouve juridiquement une déclinaison au plan financier à travers le principe de continuité financière. Cette continuité financière des services publics implique ainsi, pour l'autorité compétente, une obligation de trouver et de maintenir à un niveau suffisant les ressources financières nécessaires à la réalisation d'une activité de service public¹⁶⁸. Puisque le financement d'une activité est une condition nécessaire de sa réalisation, alors la mise à disposition de ressources financières suffisantes apparaît bel et bien comme une exigence découlant du principe de continuité des services publics. L'activité de recherche de financements, accessoire de la mission principale de service public, a ainsi pu justifier que lui soit aussi étendue la qualification même d'activité de service public. La « jurisprudence des casinos » est à cet égard riche d'enseignements, en ce qu'elle montre bien que les jeux de casinos, bien que n'ayant pas le caractère d'un service public¹⁶⁹, peuvent faire

¹⁶² <https://www.cts-strasbourg.eu/fr/Titres-de-transport/tarifs/tarification-solidaire/>

¹⁶³ Le cadre juridique – et les risques afférents – des politiques de gratuité sont présentés plus loin.

¹⁶⁴ CE, 1996, n°130363, *Association Narbonne Libertés* 89

¹⁶⁵ CE, 1993, n°353605, *SNCF*

¹⁶⁶ CE, 1992, n°108367, *Département du Puy-de-Dôme*

¹⁶⁷ Cour des comptes (2022), *Les transports collectifs en Île-de-France*, Rapport public annuel

¹⁶⁸ BAHOUGNE, Louis (2015), *Le financement du service public*, Paris : LGDJ

¹⁶⁹ CE, 1966, n°46504, *Ville de Royan*

l'objet d'un contrat de délégation de service public, dès lors que ledit contrat stipule une obligation pour le délégataire de participer au financement d'un service public¹⁷⁰.

Juridiquement, l'une des traductions de ce principe de continuité financière peut être trouvée dans l'obligation faite aux collectivités de déposer l'ensemble de leurs disponibilités auprès de l'État, afin de permettre que le solde du compte du Trésor public ne soit pas débiteur¹⁷¹. Source de contraintes, le principe de continuité financière autorise également quelques assouplissements juridiques. C'est en ce sens qu'il convient d'interpréter la décision autorisant un syndicat intercommunal des eaux, « *eu égard à la nature et à l'objet des redevances pour services rendus* », à déterminer rétroactivement ses tarifs à la suite d'une précédente annulation par le juge administratif. Il paraît d'ailleurs raisonnable de penser que cette faculté pourrait également s'appliquer à l'égard des tarifs fixés ou homologués par une autorité organisatrice en matière de mobilités¹⁷². Plus largement, cette exigence de continuité financière trouve un écho particulier s'agissant des transports, car la mise en œuvre du droit au transport doit se faire dans les conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la collectivité¹⁷³. Ainsi, plus que pour d'autres services publics, la continuité financière du service public des transports impose que l'autorité organisatrice s'interroge sur la pérennité économique et financière de son système de transports.

Aspects financiers de la continuité territoriale des transports. La dimension financière du principe de continuité en matière de transports est également marquée en ce qui concerne sa déclinaison géographique, au travers de la continuité territoriale. Le principe de continuité territoriale a initialement été conçu pour promouvoir des liaisons régulières de transport entre la France continentale et métropolitaine et les territoires insulaires et DOM-TOM¹⁷⁴. De ce point de vue, d'ailleurs, la continuité territoriale s'analyse moins comme une émanation du principe de continuité des services publics que comme une concrétisation logique du principe d'égalité d'accès aux services publics, dès lors qu'il s'agit surtout avec ce principe de corriger une inégalité de fait en matière de déplacements¹⁷⁵. La mise en œuvre de ce mécanisme a commencé en 1976 à l'égard de la Corse¹⁷⁶, et a été ensuite étendue aux outre-mer en 2003¹⁷⁷. Concrètement, la continuité territoriale se traduit par le versement d'une dotation spécifique de l'État à l'Office des transports de la Corse d'une part, et aux collectivités d'outre-mer d'autre part, de façon à ce qu'ils puissent définir les modalités d'organisation des transports aériens et maritimes avec la France métropolitaine et continentale (dessertes et tarifs notamment). En dépit d'un fonctionnement identique, les dispositifs de continuité territoriale à l'égard de la Corse et des DOM-TOM demeurent bel et bien juridiquement distincts : le premier trouve son fondement aux articles L. 4424-18 et suivants, et L. 4425-23 et suivants du Code général des collectivités territoriales ; le second, dénommé « fonds de continuité territoriale », figure à l'article L. 1803-2 du Code des transports.

¹⁷⁰ CE, 2012, n°341562, *SA Groupe Partouche*

¹⁷¹ CC, 2003, *Loi de finances pour 2004*, n°2003-489 DC, cons. 33.

¹⁷² CE, req., 2014, n°357090, *Mme Anchling*

¹⁷³ Cf. *supra*

¹⁷⁴ LAVAINE, Mickaël, (2018), « La continuité territoriale en droit public français », *RDP*, p. 457

¹⁷⁵ *Ibid.* On pourra d'ailleurs noter que la continuité territoriale a été définie par une loi n°2017-256 du 28 février 2017 ayant pour objet la programmation relative à « l'égalité réelle outre-mer ».

¹⁷⁶ Cour des comptes (2011), *Rapport public annuel*, p. 554

¹⁷⁷ Loi n°2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer

Il est néanmoins possible de se faire une conception plus large du principe de continuité territoriale, et de choisir de voir également comme une émanation de ce principe certaines clauses visant à assurer l'exécution d'un service public de transports dans des zones à l'origine de contraintes techniques (relief, surdimensionnement des infrastructures, etc.) et/ou financières (absence ou faible rentabilité de l'exploitation du service dans les territoires peu denses). Dans de telles configurations, il est notable que le principe de continuité autorise les collectivités compétentes à procurer au service public un certain nombre de facilités particulières, notamment de nature à restreindre l'application des règles de concurrence. Dans un arrêt de principe *Société des autobus antibois*¹⁷⁸, à propos d'une entreprise de transports en commun qui concurrençait la société concessionnaire d'autobus de la ville, le Conseil d'État avait déjà pu admettre que l'administration dispose de prérogatives étendues pour limiter les activités commerciales exploitées sur le domaine public et concurrençant un service public : soumission à autorisation préalable, interdiction d'effectuer des voyages à l'intérieur de l'agglomération, et prescription d'itinéraires et d'arrêts spécifiques, par exemple. Dans le prolongement de cette jurisprudence, il a estimé légale la réglementation de l'utilisation d'un ponton flottant utilisé par le navire de desserte maritime de la régie concessionnaire pour l'embarquement et le débarquement des passagers, afin d'y interdire l'accostage des bateaux de compagnies privées avant, après et pendant son utilisation par le navire de la régie¹⁷⁹. Dans un souci de « bon fonctionnement du service public », se confondant ici avec la nécessité de garantir une continuité territoriale, l'autorité peut ainsi octroyer un droit exclusif – lequel présente toujours un caractère financier en dernière analyse, afin de compenser des difficultés liées aux obligations particulières du service public des transports. Ce droit peut d'ailleurs prendre des formes assez diverses, puisqu'il peut ne résider que dans l'obligation faite à l'autorité concédante de ne pas délivrer un nombre excessif de licences d'armateur à des compagnies concurrentes¹⁸⁰. La latitude dont elle dispose à cet égard est d'ailleurs d'autant plus importante que l'activité a lieu exclusivement sur son domaine public¹⁸¹, ce qui n'est pas sans susciter d'interrogations du point de vue de la régulation concurrentielle des mobilités¹⁸².

b. Des modalités de financement déterminantes dans les choix de mise en œuvre contractuelle du service public des transports

S'il peut être constaté une relative stabilité et une homogénéité des choix de mode de gestion du service public des transports, c'est aussi parce que la structure des financements conditionne en grande partie les modalités de recours aux contrats de commande publique. Cette structure de financement est néanmoins porteuse de risques pour la mise en œuvre du service public des transports, s'agissant notamment de risques juridiques de requalification. Au total, les modalités financières spécifiques du secteur des transports viennent éprouver les catégories traditionnelles des contrats publics, en soulignant les limites pratiques.

¹⁷⁸ CE, 1932, n°99532, *Société des autobus antibois*

¹⁷⁹ CE, 2004, n°250124, *Département de Vendée*

¹⁸⁰ CAA, 1992, n°90PA01067, *SA Tahiti Moorea Service*

¹⁸¹ NICINSKI, Sophie, (2004), « Les conditions d'accès à un ponton au risque des règles de la concurrence », *AJDA*, p. 2210

¹⁸² Pour des développements relatifs à ces questions, cf. *infra*.

i. Un mode de financement favorable à une relative homogénéité des choix de mode de gestion

Liberté apparente du choix du mode de gestion des transports. Il est toujours frappant de constater la relative stabilité et l'homogénéité des choix des modes de gestion des collectivités pour un service public donné, tant la liberté dont elles disposent juridiquement à cet égard demeure importante. Pour mémoire, en effet, les collectivités territoriales disposent par principe d'une liberté dans le choix du mode de gestion des services publics locaux. Cette liberté est en effet inhérente à la liberté contractuelle des collectivités territoriales, dont le Conseil constitutionnel a implicitement reconnu la valeur constitutionnelle en tant qu'elle constitue un attribut de la libre administration¹⁸³. Elle a également reçu une confirmation législative en ce qui concerne plus particulièrement les modalités de recours à un contrat de la commande publique¹⁸⁴, qui ne font du reste l'objet d'aucune obligation juridique de motivation pour les collectivités¹⁸⁵. En dépit de ces nombreuses confirmations, le législateur a également cru bon de conforter ce principe par une disposition spéciale en matière de service public des transports. L'article L. 1221-3 du Code des transports, qui reprend pour l'essentiel les dispositions de l'article 7-2 de la LOTI, dispose ainsi que « *l'exécution des services publics de transport de personnes réguliers et à la demande est assurée [...] soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention avec l'autorité organisatrice* ». Plusieurs caractéristiques supplémentaires du service public des transports viennent également renforcer la liberté effective dont disposent les collectivités dans le choix de son mode de gestion. D'abord, par contraste avec d'autres services publics, un nombre conséquent d'obligations du service public des transports se trouvent être précisées directement par la loi¹⁸⁶, ce qui réduit ainsi l'intérêt de recourir spécifiquement à la concession de services publics pour les déterminer par voie contractuelle¹⁸⁷. Ensuite, en tant que prestation complexe, les services publics de transports sont susceptibles d'être divisés en prestations distinctes (construction et entretien de l'infrastructure, achat et entretien du matériel roulant, prestation du service de transports, etc.) faisant chacune l'objet d'un mode de gestion propre, de sorte que la liberté de choix du mode de gestion se trouve là encore renforcée au plan matériel¹⁸⁸.

Explication financière de l'homogénéité des choix de mode de gestion. En dépit de cette liberté apparente, il faut rechercher la cause de l'homogénéité et de la stabilité des choix de mode de gestion des services publics des transports dans les conditions juridiques, économiques et financières particulières dans lesquelles il s'insère. Or, puisque c'est précisément par sa structure financière particulière que se démarque le service public des

¹⁸³ CC, 1993, *Prévention de la corruption*, n°92-316 DC

¹⁸⁴ Art. L. 1 du Code de la commande publique

¹⁸⁵ CE, 2011, n°338285, *Commune de Ramatuelle* : les motivations du choix de gestion d'un service public ne rentrent pas dans l'étendue du contrôle opéré par le juge administratif. Par exception, l'article L. 2212-1 retient une obligation d'évaluation du mode de réalisation du projet lorsqu'un recours à un marché de partenariat est envisagé.

¹⁸⁶ V. art. L. 1222-1 à 12 du Code des transports

¹⁸⁷ DESTAILLEUR, Thomas (2018), *L'obligation de service public en droit de l'Union européenne*, Université Polytechnique Hauts-de-France

¹⁸⁸ KALFLÈCHE, Grégory (2016), « Les modalités d'exploitation des services publics de transports urbains », *Droit et Ville*, n°82, p. 85-105

transports, il paraît logique que ce soit ce dernier critère qui soit le plus déterminant dans le choix du mode de gestion de ce service public.

En effet, les services publics de transports se caractérisent financièrement par une prédominance des financements publics au sens large, regroupant le versement mobilité et les autres contributions publiques. Si la composition de ces financements publics est variable, leur part représente en moyenne 80 % du total des financements des plus grands réseaux, et 90 % des plus petits en 2015¹⁸⁹. Cette spécificité s'explique principalement par l'ampleur des investissements souvent requis, notamment lorsqu'il s'agit d'aménager un réseau à part entière comme un métro souterrain. Dans ces conditions, sauf à laisser une liberté tarifaire totale au concessionnaire ou à prévoir une durée contractuelle excessivement longue permettant à l'exploitant d'amortir ses investissements, ces derniers ne sauraient être intégralement pris en charge par des financements privés. Or, l'impératif d'accessibilité des systèmes de transport plaide au contraire pour que le prix des billets de transport demeure inférieur à leur coût, afin d'encourager leur utilisation : c'est la raison pour laquelle les collectivités mettent généralement en place des politiques de tarifications sociales. Pour ces raisons, un financement exclusivement privé est donc exclu la plupart du temps, alors que le contexte de raréfaction des ressources publiques interdit aussi généralement un financement exclusivement public, et donc une gestion en régie¹⁹⁰.

Par conséquent, la structure de financements des services publics de transport conduit presque le plus souvent à adopter une formule médiane de gestion permettant d'associer efficacement financements publics et privés, souvent via des sociétés d'économie mixte (SEM)¹⁹¹, et quasi systématiquement via des contrats de délégation de service public. La délégation du service public des transports à une entreprise parapublique présente ainsi l'avantage de laisser un pouvoir décisionnel important à la collectivité du fait de sa position d'actionnaire majoritaire, tout en lui permettant de bénéficier des avantages relatifs à la gestion privée (comptabilité privée et droit du travail notamment)¹⁹².

Incidence financière sur le choix de la formule contractuelle. Le critère financier se manifeste également dans le choix de la formule contractuelle du mode de gestion des services publics de transport à travers le critère du risque d'exploitation économique. En effet, ce critère d'origine jurisprudentielle¹⁹³ est aujourd'hui le principal élément distinctif des contrats de marché public et des contrats de concession : la qualification de concession suppose qu'une part « substantielle » de la rémunération du concessionnaire soit assurée par le résultat de l'exploitation, de sorte que celui-ci supporte un risque impliquant une réelle exposition aux aléas du marché¹⁹⁴. À défaut d'un tel transfert de risque, le contrat pourra être requalifié par le juge en marché public, nonobstant la qualification souhaitée par les parties. Le modèle économique et financier spécifique des transports publics a au demeurant été un des principaux

¹⁸⁹ Commissariat général du développement durable (CGDD) (2018), *Les comptes des transports en 2018*, 56^e rapport de la Commission des comptes des transports de la Nation

¹⁹⁰ Cour des comptes (2015), *Les transports publics urbains de voyageurs : un nouvel équilibre à rechercher*, Rapport public annuel. Seuls 10 % des réseaux seraient ainsi exploités sous la forme de régie directe.

¹⁹¹ *Ibid.* Entre 50 % et 60 % des modes de gestion mobilisés dans le cadre des transports seraient ainsi des modes mixtes sous la forme de SEM.

¹⁹² Banque des Territoires (2020), *Développer les solutions de mobilité avec les Entreprises Publiques Locales* : plus des deux tiers des 98 entreprises publiques locales du secteur des mobilités exerceraient ainsi sous la forme de sociétés d'économie mixte.

¹⁹³ CE, 1996, n°168325, *Préfet des Bouches-du-Rhône*

¹⁹⁴ Art. L. 1121-1 du Code de la commande publique

moteurs d'évolution de l'appréciation juridique du risque d'exploitation. Le risque objectivement faible supporté par certains concessionnaires du fait de l'importance des subventions publiques et du caractère relativement captif des usagers rendait en effet illusoire les tentatives préalables de quantification stricte du risque économique¹⁹⁵, d'où le choix de laisser désormais une certaine latitude au juge pour qu'il apprécie au cas par cas l'effectivité du transfert de risque¹⁹⁶. Cette sécurisation juridique apparente du recours aux DSP dans le cadre du service public des transports a ainsi permis de conforter son usage, moyennant quelques modifications rédactionnelles des contrats.

En pratique, il existe aujourd'hui deux formes principales de DSP permettant de tenir compte de la spécificité du modèle économique des transports tout en stipulant un transfert de risque effectif à l'endroit du concessionnaire. Le schéma « historique » est celui de la DSP à contribution financière forfaitaire (CFF). Dans cette hypothèse, l'autorité organisatrice rémunère l'opérateur via une CFF correspondant à la différence entre les charges et les recettes prévisionnelles. L'exploitant supporte ainsi un risque résultant de la différence entre recettes prévisionnelles et recettes réelles (risque commercial lié à la fréquentation), et à la différence entre dépenses réelles et dépenses prévisionnelles (risque industriel lié à une mauvaise gestion). Dans cette configuration, le concessionnaire est fiscalement « propriétaire » de ses recettes, ce qui signifie qu'il récupère lui-même la TVA sur ses charges¹⁹⁷. Une deuxième modalité de DSP, particulièrement courante en matière de transports, paraît cependant globalement plus intéressante : la DSP dite à « forfait de charges ». Dans cette hypothèse, la compensation versée par l'AO correspond à l'intégralité des dépenses prévisionnelles : le concessionnaire collecte alors les recettes du service pour le compte de la collectivité et les lui reverse, suivant un montant sur lequel il s'engage indépendamment des recettes réellement perçues (c'est donc l'autorité organisatrice qui demeure propriétaire fiscalement des recettes, à charge pour elle d'encaisser la TVA et d'en pratiquer la déduction). Le risque du concessionnaire réside alors dans un éventuel dépassement de dépenses par rapport au montant de la compensation versée par l'AO, ainsi que dans le fait de ne pas parvenir à réaliser autant de recettes que le montant sur lequel il s'est engagé (risque commercial équivalent à celui de la DSP à CFF). L'AO peut par ailleurs venir compléter ce dispositif par un mécanisme d'intéressement du concessionnaire aux recettes : cet intéressement peut alors prendre la forme d'une pénalité (souvent plafonnée) en cas de non-atteinte de l'objectif de recettes. A contrario, en cas de dépassement des objectifs de recettes, l'exploitant peut bénéficier d'un bonus de rémunération¹⁹⁸.

Compte tenu de données financières relativement similaires, il n'est guère étonnant de constater une relative stabilité dans le choix des modes de gestion du service public des transports : sur un panel de 209 réseaux hors Île-de-France, l'Union des Transports Publics et Ferroviaires (UTP) observe ainsi qu'environ 77 % ont opté pour une gestion externalisée via

¹⁹⁵ V. not. CE, 2008, n°291794, *Département de Vendée* pour une illustration d'un revirement de jurisprudence sur l'existence de seuils au-delà desquels le risque serait considéré comme inefficace

¹⁹⁶ Les risques de requalification en marché public n'en ont pas pour autant complètement disparu, cf. *infra*.

¹⁹⁷ GART (2019), « Analyse des impacts de la gratuité des transports en matière de TVA », in *Gratuité(s) des transports publics pour les usagers : une étude du GART pour objectiver le débat*, Rapport d'analyse

¹⁹⁸ Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur (2021), *Avis sur le contrat de délégation de service public pour l'exploitation du réseau de transport de voyageurs La métropole Mobilité – Réseau Bus de l'Étang, Libébus*, Rapport n°2021-0141

une DSP ou une SEM¹⁹⁹. Il convient cependant de relever le choix récent de certaines collectivités, comme à Grenoble (2021) et à Montpellier (2021), d'opérer une remunicipalisation complète du service public des transports, avec le plus souvent le basculement d'une structure semi-publique (SEM) vers une structure complètement publique (SPL). L'analyse des motivations affichées montre cependant une prédominance des motifs d'ordre politique sur les motifs d'ordre économique et transactionnel, avec notamment la volonté d'améliorer la réponse aux enjeux de mobilité du territoire dans un contexte de gouvernance fragmentée des mobilités²⁰⁰. La contrainte que représente l'obligation de mise en concurrence préalable du contrat de DSP apparaît de surcroît excessive au regard de la faible intensité concurrentielle du secteur.

ii. Un mode de financement vecteur de risques pour la conclusion des contrats de commande publique

Les spécificités financières du secteur des transports ne sont pas sans emporter un certain nombre de risques juridiques quant à l'équilibre des contrats de commande publique. D'une part, l'environnement économique et financier du secteur tend à favoriser un certain déséquilibre contractuel au détriment des collectivités et, en conséquence, génère des incitations à adopter certains comportements de mutualisation en matière de commande publique. D'autre part, ces modalités particulières de financement des transports exposent les collectivités à des risques de requalification de leurs DSP en marchés publics. Sans prétendre à l'exhaustivité, les prochains développements s'attarderont sur deux hypothèses spécifiques au secteur des transports pour lesquelles des risques de requalification des contrats de commande publique ont été identifiés compte tenu de leur mode de financement : les IRVE et les politiques de gratuité des transports.

Conséquence de l'environnement économique et financier sur l'équilibre du contrat de délégation. L'environnement économique des services publics de transports est globalement propice au maintien de rapports contractuels déséquilibrés au détriment des collectivités. Les conditions économiques du recours aux financements privés dans le domaine des transports s'inscrivent en effet dans le cadre d'un marché caractérisé par une faible intensité concurrentielle du côté de l'offre, et par une certaine inertie technique et financière du côté de la demande.

S'agissant de l'offre, la Cour des comptes a pu constater dès 2005²⁰¹ que le marché des transports urbains se caractérisait par un degré élevé de concentration autour d'un petit nombre d'opérateurs, et que la mise en concurrence effective des contrats d'exploitation était en pratique « *problématique* ». De fait, sur les 17 réseaux de transport urbain des métropoles françaises pour lesquels les AOM ont fait le choix d'une gestion déléguée et d'une mise en concurrence (contre 5 en régie), tous sont exploités par des filiales des trois principaux opérateurs français que sont les groupes SNCF/Keolis, Transdev et RATP. Cette structure

¹⁹⁹ UTP (2024), *La concurrence dans le transport urbain, Études 2022 et 2023*. Le panel de l'étude comprend l'ensemble des réseaux adhérents à l'UTP, auxquels s'ajoutent les réseaux des AOM comprenant plus de 50 000 habitants. A contrario, 23 % ont choisi une gestion directe via une SPL ou une régie.

²⁰⁰ DESMARIS, Christian, VAN DE VELDE, Didier, (2023), *La remunicipalisation des transports publics urbains en France. Combien et pourquoi ?*, Working Papers, Laboratoire Aménagement Économie Transports (LAET)

²⁰¹ Cour des comptes (2005), *Les transports publics urbains*

fortement oligopolistique, à peine contestée par la présence d'opérateurs étrangers (Vectalia France, CarPostal, racheté par Keolis en 2019). En conséquence, les procédures d'appel d'offres obligatoires, durant lesquelles s'exerce effectivement la concurrence pour l'accès aux contrats de DSP, apparaissent largement superflues au regard de cette faible intensité concurrentielle. À titre d'exemple, plusieurs appels d'offres récents réalisés par des métropoles n'ont vu qu'un seul candidat déposer une offre : Lyon en 2017 (Keolis), Dijon en 2023 (Keolis), Nantes en 2018 (Semitan, dont Transdev est actionnaire), Rennes en 2018 (Keolis). Sur certains marchés plus spécifiques liés à certaines mobilités comme les vélos en libre-service, le caractère oligopolistique du marché des exploitants se trouve par ailleurs renforcé par les montages contractuels retenus par les collectivités dans le cadre de leur DSP, qui couplent souvent exploitation des vélos et gestion de l'affichage publicitaire urbain. Si le montage permet des gains d'efficacité dans la recherche et la conclusion de contrats pour la collectivité, tout en allégeant les coûts de maintenance pour l'exploitant, il a également pour effet de favoriser indument les exploitants déjà bien implantés dans le secteur de la publicité (ceci permet notamment de comprendre pourquoi les deux principaux acteurs du secteur ont longtemps été les anciens afficheurs Clear Channel et JCDecaux). Les vicissitudes du démarrage de Smovengo à Paris, liées aux conditions de renouvellement d'un tel contrat, illustrent bien la difficulté pour les collectivités de trouver un montage contractuel adéquat en cette matière²⁰².

S'agissant de la demande, l'Autorité de la concurrence avait pu insister sur le rôle déterminant des choix technologiques et financiers dans le cadre des appels d'offres pour les transports urbains, en soulignant notamment la manière dont ils pouvaient constituer des obstacles supplémentaires à la concurrence. S'appuyant sur l'exemple de la Communauté urbaine de Bordeaux, qui avait fait le choix de rames équipées d'un système d'alimentation électrique par le sol pour son tramway (spécificité d'Alstom à l'époque) et se trouvait ainsi techniquement contrainte de ne pouvoir recourir qu'à Alstom pour ses choix ultérieurs de rames de remplacement, l'Autorité avait en effet alerté sur les conséquences à long terme pour la concurrence de certains choix techniques opérés par les collectivités²⁰³. Cette inertie financière et technologique des choix initiaux est par ailleurs transposable aux arbitrages qui intéressent actuellement les collectivités, s'agissant par exemple du choix de recourir à des véhicules alimentés par des carburants spécifiques (électricité, biocarburant, hydrogène, etc.).

Dans ces conditions, le recours aux financements privés peut faire naître des relations contractuelles déséquilibrées au profit des concessionnaires, qui peuvent tirer profit de leur position de force pour négocier des conditions leur étant plus favorables, en termes de répartition des risques notamment. Au plan financier, cette configuration emporte un obstacle structurel à la hausse du taux de couverture des recettes commerciales de l'activité sur les dépenses, a fortiori pour les plus petites AOM : alors que le taux de couverture moyen des dépenses par les recettes commerciales était de 28,6 % en moyenne en 2015, il ne s'établissait qu'à 18 % pour les réseaux de moins de 100 000 habitants²⁰⁴. Dès lors que ce taux de couverture peut s'analyser juridiquement comme une part du risque effectivement transféré à l'opérateur, il y a lieu de penser que ce déséquilibre a également pour effet de renforcer le risque de

²⁰² AUBY, Jean-Bernard, LIGNIÈRES, Paul, CLUZEL-MÉTAYER, Lucie (2008), « Les contrats de vélos en libre-service », *Droit administratif*, fiche pratique

²⁰³ Autorité de la concurrence, 2010, avis n°10-A-22, relatif au projet de lancement par la Communauté urbaine de Bordeaux d'un marché de rames de tramway

²⁰⁴ Cour des comptes (2015), *Les transports publics urbains de voyageurs : un nouvel équilibre à rechercher*, Rapport public annuel

requalification du contrat de concession en marché public, risque qui, malgré la souplesse d'appréciation du juge, demeure loin d'être anodin²⁰⁵. À cet égard, les marges de manœuvre à disposition des collectivités pour rééquilibrer le rapport de force sont limitées : en dehors des stratégies de remunicipalisation qui deviennent de plus en plus fréquentes²⁰⁶, l'Autorité de la concurrence constate que l'allotissement – technique ou géographique – demeure encore un choix marginal des AOM, qui préfèrent généralement confier l'intégralité de leurs services à un opérateur unique.

Incitation financière à la mutualisation des achats. Un autre élément remarquable parmi les conséquences contractuelles de la structure de financement des services publics de transport réside dans l'incitation à la mutualisation des achats qu'elle génère, notamment en réponse au déséquilibre prégnant du secteur. L'importance des financements requis pour procéder à certains achats et la nécessité de disposer d'une forte expertise technique peut ainsi conduire les collectivités à opter pour une mise en commun de leurs ressources, afin de minimiser les coûts via des économies d'échelle. À cet égard, plusieurs modalités de mutualisation sont à la disposition des collectivités pour qu'elles « rationalisent leurs achats »²⁰⁷ : les centrales d'achat, les groupements de commandes et les entités communes transnationales²⁰⁸. Les centrales d'achats sont des acheteurs spécialisés constitués de façon permanente par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices pour leur bénéfice exclusif, en exerçant des missions d'intermédiaire contractuel, de grossiste ou d'assistance à la passation d'un marché public. En matière de mobilités, ce sont surtout l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) et la Centrale d'Achat du Transport public (CATP) qui se distinguent particulièrement, cette dernière s'étant même spécialisée dans la commande publique de ce secteur. Une autre modalité de mutualisation des achats réside dans la création d'un groupement de commandes, dépourvu de personnalité morale, et pouvant associer des personnes de droit privé. Les principaux critères déterminant le choix de l'une ou l'autre de ces formules résident dans le choix de recourir ou non à une structure dotée de la personnalité morale, dans le fait de s'entourer de personnes de droit privé dépourvues de la qualité d'acheteur public, et dans l'étendue des missions que les collectivités souhaitent mutualiser²⁰⁹.

Ces mutualisations peuvent présenter un intérêt particulier s'agissant du financement des services de transports scolaire et périscolaire, dont les besoins complémentaires se trouvent concentrés sur des plages horaires différentes. La conclusion d'un accord entre le syndicat mixte du Pays de Maurienne et la région Auvergne-Rhône-Alpes pour financer ensemble un service de transport scolaire et périscolaire fournit à cet égard une illustration de l'opportunité que peut

²⁰⁵ V. par exemple TA Poitiers, Ord., 2016, n°1600803, *Société Transhorizon* ; n°1600784, *Société Voyages Goujeau* ; et n°1600827, *Société Voyages Rigaudeau* : requalification en marchés publics de concessions de transports dans lesquelles la part variable des recettes du concessionnaires représentait seulement 5 % de sa rémunération.

²⁰⁶ DESMARIS, Christian, VAN DE VELDE, Didier, (2023), *La remunicipalisation des transports publics urbains en France. Combien et pourquoi ?*, Working Papers, Laboratoire Aménagement Économie Transports (LAET)

²⁰⁷ TAILLEFAIT, Antony, (2017), « Coordination, Groupement de commandes et centrale d'achats », *Jurisque Contrats et Marchés publics*, Fascicule 50, p. 1

²⁰⁸ Art. L. 2113-2 et suivants du Code de la commande publique

²⁰⁹ TERRAUX Marion, MÉRIC Candice, (2020), « Les centrales d'achats : avantages et inconvénients », *Contrats publics*, n°208

susciter le secteur des transports²¹⁰. Une des principales limites à cet égard réside dans l'éclatement des compétences en matière de transport scolaire et périscolaire.

Risques ponctuels de requalification : cas des IRVE. Des difficultés d'articulation entre différents contrats et procédures relatives aux mobilités sont ainsi susceptibles d'être générées par les modalités spécifiques de financement qui peuvent y avoir cours. Compte de son démarrage encore récent, le cas des infrastructures de recharge pour véhicule électrique (IRVE) est à cet égard révélateur de questions juridiques relatives à la possibilité de voir certains contrats publics requalifiés.

Pour mémoire, le principal critère de distinction entre les contrats de concession de service public et les marchés publics réside dans le mode de rémunération du contractant, qui doit supposer un transfert de risque lié à l'exploitation et une réelle exposition de l'exploitant aux aléas du marché dans le cas d'une concession. Aussi, même si le concédant peut prévoir dans le contrat de concession que le droit d'exploiter l'ouvrage sera assorti d'un prix, le concessionnaire doit malgré tout supporter un véritable risque d'exploitation, ce qui implique qu'il ne doit avoir aucune garantie d'amortir les investissements ou les coûts qu'il a supportés au titre de l'exploitation de l'ouvrage. Or, cette condition n'est pas sans poser problème s'agissant des IRVE, pour lesquelles la nécessité de poursuivre le déploiement des bornes rend souvent nécessaire l'octroi d'une subvention d'investissement ou de développement technologique : tout l'enjeu est alors de faire en sorte que ces subventions de développement puissent coexister avec le maintien d'un véritable risque de perte potentielle qui ne soit ni théorique ni négligeable pour l'exploitant, au risque de voir le contrat de concession requalifié en marché public. La question se pose davantage qu'auparavant étant donné le stade de développement du secteur, puisque la nécessité de financer un nombre croissant de nouvelles installations pour assurer un maillage efficace et attractif implique désormais de recourir à des capitaux privés.

Les collectivités peuvent par ailleurs hésiter à recourir à une convention d'occupation du domaine public en lieu et place d'une concession, sous la forme assez fréquente en pratique d'un appel à initiatives privées (AIP) ou d'un appel à manifestation d'intérêt (AMI)²¹¹. À la différence de la procédure de mise en concurrence préalable requise dans le cas d'une concession, la convention d'occupation domaniale présente en effet l'intérêt d'une mise en œuvre rapide et nécessitant peu de moyens humains de la part de la collectivité, y compris lors de la phase de contrôle post-contractuelle. En contrepartie, celle-ci ne dispose pas d'une marge de manœuvre pour la définition des conditions de réalisation du service, s'agissant notamment des modalités de détermination des tarifs, de l'emplacement et des modalités d'accès des bornes, ou encore de l'encadrement des horaires. Dans ce contexte, l'insertion de clauses jugées trop prescriptives dans la convention d'occupation domaniale pourrait conduire le juge à requalifier celle-ci en concession, avec à la clé le risque que celle-ci soit annulée pour défaut

²¹⁰ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (2023), *Guide transport scolaire et marchés publics*

²¹¹ L'exploitant sollicitant un titre d'occupation domaniale en vue d'exercer une activité économique, la procédure de sélection préalable doit présenter toutes les garanties d'impartialité et de transparence et comporter des mesures de publicité suffisantes pour s'assurer de l'absence de manifestation d'intérêt concurrente, conformément aux articles L. 2122-1-1 et suivants du Code général de la propriété des personnes publiques.

de passation de la procédure de mise en concurrence préalable²¹². De ce point de vue également, le modèle de la convention d'occupation domaniale ne paraît pas adapté dans le cadre de la réalisation d'un schéma directeur de développement des IRVE²¹³, dans la mesure où le niveau de précision et de maîtrise du service attendu dans ce cadre paraît peu compatible avec la souplesse d'un AIP ou d'un AMI²¹⁴.

Les spécificités des IRVE, dont le modèle économique encore balbutiant se conjugue, du point de vue des autorités organisatrices, avec la nécessité de déployer rapidement un maillage territorial de manière précise et planifiée, reflètent ainsi un équilibre financier fragile dont s'accommodent assez difficilement les catégories usuelles de la commande publique.

Incertitudes juridiques sur les politiques de gratuité totale. La mise en place d'une politique de gratuité – totale ou partielle – de ses transports par une collectivité s'inscrit dans un cadre juridique relativement incertain. Après avoir tenu compte des questionnements légitimes sur la légalité de l'instauration d'une telle gratuité totale ou partielle, l'attention de la collectivité devra être attirée sur les risques qu'elle pourra générer pour la qualification juridique de son contrat de concession de service public.

S'agissant de la légalité de l'opération de mise en œuvre de la gratuité, il convient de rappeler que le principe en la matière semble être « *pas de gratuité sans texte* »²¹⁵. Si la reconnaissance de la gratuité en tant que principe du service public a pu être discutée par le passé²¹⁶, certains voyant en elle un trait caractéristique de l'organisation financière des services publics²¹⁷, voire une nécessité pour garantir l'effectivité de l'égalité des services publics²¹⁸, la question est désormais juridiquement tranchée sans que ne subsistent d'ambiguïtés : « *aucun principe général du droit, ni aucune disposition législative ne font obstacle à ce que les services [...] fassent l'objet d'une rémunération* »²¹⁹. À cet égard, si le principe de gratuité ne figure pas non plus parmi les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République²²⁰, la Constitution peut parfois exiger la gratuité de certains services publics dont l'usage serait obligatoire (enseignement public par exemple)²²¹. À défaut, la gratuité peut émaner d'un choix du législateur de privilégier un financement par l'impôt ou, comme c'est le cas en matière de transports, d'une décision de l'autorité organisatrice. Le cas échéant, elle procède, comme pour toute tarification du service public des transports s'imposant à l'opérateur, par voie de délibérations, au sein desquelles elle fait également apparaître le montant de la compensation accordée à l'opérateur en contrepartie. Juridiquement, l'instauration de la gratuité s'analyse ainsi comme un recours au mécanisme des obligations de service public²²², qui sont « *les*

²¹² LABAYLE-PABET, Patrick, « Logique contractuelle/partenaire et organisation des mobilités : des spécificités ? », in DE FONTENELLE, Louis et MARTIN, Sébastien (2024). *Le droit des mobilités*, LexisNexis, Paris

²¹³ V. art. L. 334-7 du Code de l'énergie

²¹⁴ Ministère de la transition écologique (2023), *Guide à l'attention des collectivités et établissements publics, Schémas directeurs pour les infrastructures de recharge pour véhicules électriques*

²¹⁵ BAHOUÛNE, Louis (2021), « Prix du service public », *Répertoire de service public*, Dalloz

²¹⁶ V. not. HERTZOG, Robert (1972), *Recherche sur la gratuité et la non-gratuité des services publics*, Université de Strasbourg

²¹⁷ HAURIU, Maurice (1938), *Précis élémentaire de droit administratif*, 4^e éd., Sirey, 1938, p. 110

²¹⁸ BEZIE, Laurent (2006), « Louis Rolland : théoricien oublié du service public », *RDP*, p. 847

²¹⁹ CE, Ass., 1996, n°168702, *Société Direct Mail Promotion*. V. aussi CE, Ass., 1998, req. n°30693, *Syndicat national des transporteurs aériens*

²²⁰ CC, 1979, *Ponts à péage*, n°79-107 DC

²²¹ Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, al. 13

²²² MARTIN, Sébastien (2020), « La gratuité du service public des transports », *AJDA*, p. 999

obligations que, si elle considérait son propre intérêt commercial, l'entreprise de transport n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions »²²³.

De ce point de vue, le fondement juridique sur lequel s'appuient les collectivités qui instaurent une gratuité totale de leurs transports publics apparaît relativement incertain. D'abord, ayant reçu la qualification expresse de SPIC par la loi²²⁴, le service public des transports doit normalement se conformer au principe d'équilibre budgétaire. Dans ces conditions, on conçoit difficilement comment un SPIC pourrait respecter ce principe d'équilibre budgétaire en se passant délibérément de toutes recettes commerciales au profit d'une couverture financière des dépenses intégralement assurée par la personne publique. D'aucuns pourraient faire remarquer qu'il existe des exceptions à ce principe, afin que les collectivités puissent prendre en charge dans leur budget propre des dépenses liées à un SPIC lorsque « *les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement* » ou lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui ne pourraient être financés que par une hausse excessive des tarifs²²⁵. Ces dérogations autorisent exceptionnellement l'octroi d'une subvention d'équilibre, mais ne sauraient pour autant justifier la mise en œuvre d'une gratuité totale et pérenne.

Ensuite, le service public des transports se caractérise par des exigences légales supplémentaires rendant encore plus improbable l'hypothèse de la légalité d'une gratuité totale des transports. Les services publics de mobilité doivent en effet faire l'objet d'une tarification fixée ou homologuée par les autorités organisatrices²²⁶, étant précisé que sa politique tarifaire doit permettre d'obtenir « *l'utilisation la meilleure, sur le plan économique et social, du système de transports correspondant* »²²⁷. Ces dispositions sont, au passage, assez proches de celles qui caractérisent le régime du service public de la distribution d'eau potable, qui prévoit que toute fourniture d'eau potable doit faire l'objet d'une « facturation »²²⁸ en dépit d'un « droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous »²²⁹. On remarquera à cet égard qu'aucune commune ne s'est encore lancée dans la distribution gratuite d'eau potable. Il pourrait être avancé qu'il existe malgré tout une différence de signification notable entre les termes « facturation » et « tarification », qui permettrait d'en déduire la possibilité d'une tarification gratuite pour les transports, et l'obligation d'une véritable redevance pour l'eau. Mais, même en ce cas, il appartiendrait à l'autorité organisatrice de démontrer que la gratuité totale qu'elle envisage répond à un meilleur usage socio-économique que des transports payants pour les usagers, ce qui, à en juger par les premiers enseignements de la littérature économique, n'est pas si évident. Bien qu'encore limitée sur le sujet²³⁰, celle-ci semble néanmoins indiquer que la hausse sensible de la fréquentation induite par la gratuité²³¹

²²³ Règlement (CEE), n°1191/69 du Conseil, du 26 juin 1969, relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, art. 2

²²⁴ Art. L. 1221-3 du Code des transports

²²⁵ Art. L. 2224-2 du Code général des collectivités territoriales

²²⁶ Art. R. 1231-5 du Code des transports

²²⁷ Art. L. 1221-5 du Code des transports

²²⁸ Art. L. 2224-12-1 du Code général des collectivités territoriales

²²⁹ Art. L. 210 du Code de l'environnement

²³⁰ Pour une revue de littérature, V. DAVID, Quentin (2023), « Gratuité des transports en commun et congestion routière : revue de la littérature et implications pour Paris », *Revue d'économie politique*, vol. 132, p. 421-452

²³¹ CROZET, Yves, FAIVRE D'ARCIER, Bruno, MERCIER, Aurélie, MONCHAMBERT, Guillaume, et PEGUY, Pierre-Yves (2019), *Réflexions sur les enjeux de la gratuité pour le réseau TCM*, Rapport de recherche,

favoriserait surtout le report modal des mobilités douces vers les transports en commun, avec par conséquent une efficacité limitée du point de vue de l'objectif de transition écologique des mobilités. En outre, la gratuité ne contribuerait qu'assez peu à la réduction de la circulation automobile et à l'amélioration de la qualité de l'air²³². En contrepartie, elle aurait pour effet d'accroître les coûts liés à l'utilisation des transports, et contribuerait à leur sous-financement, vecteur d'une dégradation de leur qualité générale. Il faudrait alors pouvoir démontrer que cette perte de recettes commerciales – certes limitée compte tenu de sa faible part dans le financement des transports – peut être compensée par une hausse équivalente des financements publics, ce qui paraît difficilement envisageable dans un contexte où les taux plafonds de versement mobilité sont la plupart du temps déjà atteints. Pour toutes ces raisons, une partie de la doctrine²³³ – dont nous partageons les conclusions – estime périlleux juridiquement de vouloir mettre en place une gratuité totale, et considère qu'une intervention du législateur serait nécessaire pour conforter cette possibilité et sécuriser les situations actuelles de certaines collectivités.

Hypothèses de conformité des politiques de gratuité partielle. Il en va en revanche autrement des différentes formes de gratuité partielle, qui regroupent les gratuités mises en place en faveur de publics déterminés, à l'occasion de périodes déterminées ou d'événements temporaires comme lors des pics de pollution²³⁴, et/ou sur certaines zones du périmètre de l'AOM (cas du réseau d'Aubagne notamment). La situation juridique semble en effet différente dès lors que le législateur lui-même semble prévoir des cas de gratuités potentielles pour certaines catégories d'usagers. Ainsi, les « *personnes dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond [ouvrant droit au bénéfice d'une couverture complémentaire de santé]*²³⁵ *bénéficient d'une réduction tarifaire d'au moins 50 % sur leurs titres de transport ou d'une aide équivalente* »²³⁶. Cette disposition, nullement limitative, autorise donc les autorités organisatrices à prévoir, dans le cadre de leur compétence pour fixer ou homologuer les tarifs des transports, un ensemble de réductions tarifaires potentiellement plus élevées que 50 %, y compris à destination d'autres publics non cités explicitement par la loi comme les jeunes, les personnes âgées, les militaires, les anciens combattants ou les personnes en situation de handicap²³⁷. Les collectivités n'ont d'ailleurs pas hésité à s'emparer de cette possibilité. La jurisprudence administrative admet ainsi sans difficulté le principe des discriminations tarifaires au regard du principe d'égalité du service public, pourvu qu'elles soient la conséquence nécessaire d'une loi, qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables, ou qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation

SYRTAL et LAET. L'étude rapporte notamment une élasticité-prix de la demande de transports assez faible, de l'ordre de -0,4 à court terme, et de -0,6 à long terme.

²³² Sénat, rapport d'information n°744, au nom de la mission d'information sur le thème : « Gratuité des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités ? », par Mme Michèle Vullien et M. Guillaume Gontard, sénatrice et sénateur, septembre 2019

²³³ V. PUGEAULT, Serge, Contribution, in Sénat, rapport d'information n°744, au nom de la mission d'information sur le thème : « Gratuité des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités ? », par Mme Michèle Vullien et M. Guillaume Gontard, sénatrice et sénateur, septembre 2019 ; V. également BAHOUGNE, Louis (2021), « Prix du service public », *Répertoire de service public*, Dalloz

²³⁴ Par exemple, l'AOM de Nancy a instauré la gratuité sur ses réseaux de transport uniquement le week-end.

²³⁵ V. art. L. 861-1 du Code de la sécurité sociale

²³⁶ Art. L. 1113-1 du Code des transports

²³⁷ Sénat, rapport d'information n°744, au nom de la mission d'information sur le thème : « Gratuité des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités ? », par Mme Michèle Vullien et M. Guillaume Gontard, sénatrice et sénateur, septembre 2019

du service ou de l'ouvrage commande cette mesure²³⁸. De telles discriminations tarifaires ne sont pas non plus contraires aux principes constitutionnels d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques²³⁹. À la différence de la gratuité absolue, néanmoins, on notera que le ciblage de la gratuité a pour effet de déplacer le rapport qu'entretient la gratuité avec le principe d'égalité du service public : d'un moyen général d'assurer l'égalité, la gratuité doit désormais s'y conformer²⁴⁰. D'une certaine façon, les formes partielles de gratuité concourent ainsi mieux que ses formes absolues au meilleur usage socio-économique des transports que doivent rechercher les autorités organisatrices, en ce qu'elles paraissent plus proportionnées et permettent un plus juste équilibre entre l'objectif d'accessibilité des transports et la contrainte des « *conditions économiques les plus avantageuses* ».

S'agissant enfin des risques éventuels de requalification des contrats de concession, la gratuité pose là encore des questions juridiques non dépourvues d'intérêt. On commencera d'abord par rappeler que les autorités organisatrices peuvent résilier sans indemnité la convention d'un exploitant qui refuserait un éventuel changement de tarification visant à instaurer la gratuité²⁴¹. Cela étant dit, en principe, la gratuité – totale ou partielle – des transports s'accompagne d'une hausse du montant des subventions accordées par la collectivité à l'opérateur, afin de compenser la perte des recettes commerciales qu'il aurait pu réaliser en l'absence de gratuité. Il en résulte ainsi une baisse corrélative de la part variable de la rémunération de l'opérateur, posant la question du risque d'exploitation effectivement supporté par ce dernier après la mise en place de la gratuité. Pour mémoire, en effet, le transfert d'un risque sur le délégataire est une condition sine qua non de la qualification en DSP, et une absence de risque pourrait conduire le juge à requalifier le contrat en marché public. À cet égard, la Cour administrative d'appel de Marseille a pu considérer que la mise en place de la gratuité n'emportait pas nécessairement suppression du risque et requalification en marché public²⁴². En l'espèce, le contrat dont il était question était une DSP suivant le modèle de la contribution forfaitaire financière (CFF), au terme duquel la subvention versée par la collectivité correspond uniquement à la différence entre les charges et les recettes prévisionnelles. La Cour en a donc déduit que la subvention ne couvrait qu'un résultat d'exploitation prévisionnel et laissait ainsi à la charge du délégataire un risque industriel (en cas de dépenses réelles non-maîtrisées), auquel s'ajoutait de surcroît un risque lié à l'existence d'une clause d'intéressement à la fréquentation et à la qualité du service, pouvant venir moduler la CFF à hauteur de 22 %. Dans ces conditions, la circonstance que le délégataire ne percevait plus aucune recette liée au paiement par les usagers était donc sans incidence sur l'existence d'un risque d'exploitation pour ce dernier. Cette conclusion nous semble pouvoir s'étendre a fortiori aux modèles de DSP dites à « forfait de charges », dont le montant de la compensation couvre de toute façon l'ensemble des dépenses prévisionnelles.

Enfin, même si le simple fait que la CFF corresponde à un résultat prévisionnel semble suffire à caractériser l'existence d'un risque d'exploitation selon la Cour (quand bien même, d'ailleurs, elle ferait l'objet d'une actualisation sur la fréquentation et les dépenses

²³⁸ CE, sect., 1974, n°88032, *Denoyez et Chorques* ; V. aussi CE, sect., 1997, n°157425, *Commune de Gennevilliers*

²³⁹ CC, 1979, *Ponts à péage*, n°79-107 DC

²⁴⁰ DUMONT, Gilles (2020), « Gratuité et service public : (in)actualité d'un principe », *AJDA*, p. 980. Pour une illustration, v. CE, 2013, n°328230, *Sos Racisme*

²⁴¹ CE, 2010, n°318617, *Syndicat intercommunal des transports publics de Cannes*

²⁴² CAA Marseille, 28 avril 2014, n°12MA00238, *Communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne*

effectivement réalisées), tout porte à croire que la mise en place par avenant d'un intéressement sur la fréquentation et la qualité demeure également déterminante. Les collectivités qui souhaiteraient donc se lancer dans l'aventure de la gratuité en modifiant leur contrat de DSP seraient donc bien avisées d'introduire, si ce n'est pas déjà le cas, un avenant stipulant un tel intéressement, afin de se prémunir contre un éventuel risque de requalification en marché public.

B. L'émergence d'un cadre juridique des mobilités inadapté aux réalités financières des autorités organisatrices

Alors que la dimension financière était omniprésente dans la définition et la mise en œuvre de la politique des transports, structurée essentiellement autour de la notion de service public des transports, force est de constater qu'elle a été plutôt négligée par la loi d'orientation des mobilités de 2019. Non seulement celle-ci n'a pas permis de répondre aux fortes attentes financières des autorités organisatrices – pourtant tenues de répondre à des exigences de plus en plus élevées en dépit d'une situation financière fragilisée à l'issue des récentes crises ; mais son absence de réflexion financière a limité en pratique l'efficacité de la nouvelle gouvernance des mobilités qu'elle a instaurée.

1. Une contrainte financière pesant sur les autorités organisatrices renforcée par le nouveau cadre juridique des mobilités

La situation financière des AOM demeure précaire au sortir des récentes crises sanitaire et inflationniste. Paradoxalement, les exigences juridiques qui pèsent sur elles ne cessent de se multiplier dans le nouveau paradigme des mobilités, et conduisent à accroître encore les charges financières qui pèsent sur elles. À cet égard, force est de constater que les réponses financières prévues par la LOM de 2019 pour y remédier n'ont pas été à la hauteur des attentes.

a. Un équilibre financier déjà fragilisé par les récentes crises

La situation financière des AOM locales et régionales était déjà largement fragilisée par une série de facteurs structurels poussant à la hausse leurs dépenses de fonctionnement. Dans ce contexte, la crise inflationniste consécutive à la guerre menée par la Russie en Ukraine est venue renforcer le dynamisme de certaines dépenses. La crise sanitaire et les mesures de confinement qui ont été mises en œuvre pour y faire face ont quant à elles exercé une contrainte sur l'évolution des recettes des AOM, dont l'importance a été disparate selon la nature des recettes. Malgré un soutien financier de l'État pour compenser ces pertes, la situation financière des AOM est ainsi particulièrement préoccupante au sortir de ces crises.

i. Des pertes de recettes partiellement compensées

Triptyque traditionnel de financement. Conformément aux articles L. 1221-12 et L. 1221-13 du Code des transports, le modèle de financement des AOM locales repose essentiellement sur un triptyque de sources de financement. Ces dispositions énoncent que le financement du service public des transports repose sur les usagers, le cas échéant par les collectivités publiques, et, en vertu de dispositions législatives particulières, notamment celles de l'article L. 1221-3 du Code des transports, les autres bénéficiaires publics ou privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect. Cette dernière catégorie de ressources désigne les dépenses engagées directement par l'exploitant du service public des transports, qu'il s'agisse d'une exploitation en régie ou en délégation²⁴³. Les ressources tirées du versement mobilité, dont les conditions d'assujettissement sont énoncées par l'article L.

²⁴³ Par commodité, et parce que cet aspect a déjà été étudié plus haut, nous excluons ici cet aspect de l'analyse.

1221-13, viennent ainsi compléter le triptyque. Des ressources supplémentaires tirées des contributions de l'État, viennent compléter le modèle de financement des dépenses et des investissements des AOM. Les dépenses d'investissement peuvent enfin être financées par des ressources issues de l'emprunt, lesquelles correspondaient en 2019 à environ 1 milliard d'euros (soit près de 10 % des recettes totales des AOM)²⁴⁴.

Versement mobilité. Sans reprendre ce qui a déjà été dit plus haut, le produit du versement mobilité joue un rôle prépondérant dans le financement de la compétence mobilité puisqu'il s'élevait en 2021 à 4,8 milliards d'euros pour l'ensemble des AOM hors IDFM, soit 45 % des ressources totales hors emprunt. Son montant a évidemment diminué à l'occasion de la crise sanitaire, mais il convient malgré tout d'en souligner la résilience puisqu'il n'a baissé que d'environ 5 %. Ceci peut s'expliquer par la stabilité relative de l'assiette de cette imposition, la contraction de la masse salariale ayant été en partie évitée grâce au dispositif d'activité partielle décidé par le Gouvernement. Aussi, malgré cette baisse exceptionnelle, le produit du versement mobilité demeure en progression constante depuis sa création. Entre 2015 et 2021, même en tenant compte des aléas de la crise sanitaire, son produit a ainsi connu une hausse de 23,1 %²⁴⁵.

Recettes tarifaires. En 2019, les recettes commerciales des réseaux de transport, à savoir le coût effectivement supporté par les usagers, s'élevaient à 1,5 milliard d'euros (17 % des recettes totales hors emprunt, en moyenne nationale)²⁴⁶. Déjà relativement modeste compte tenu de la nature de SPIC des transports, cette part connaissait avant les crises sanitaires et inflationnistes une tendance baissière de long terme : d'environ 70 % dans les années 1970, elle s'est progressivement établie aux alentours de 20 % à partir des années 2000. Ce mouvement est la conséquence logique de deux phénomènes évoqués précédemment : le dynamisme du versement mobilité, porté par le législateur via des rehaussements de taux plafonds et une croissance du nombre d'AOM pouvant en bénéficier d'une part, et l'essor des pratiques de tarification sociale et solidaire, qui relèvent pour l'essentiel du volontarisme des AOM. En conséquence, il peut être constaté une certaine disparité dans le poids que représentent les recettes tarifaires par rapport aux dépenses en fonction des AOM : le ratio de recettes tarifaires sur dépenses s'établissait ainsi en 2019 à 3 % à Lens, contre 24 % à Lyon et 32 % à Strasbourg²⁴⁷. Ce poids et cette tendance baissière des recettes commerciales des transports contrastent avec ceux de modèles économiques étrangers, pour lesquels la part du coût des transports effectivement supportée par les usagers est souvent majoritaire (entre 40 % et 50 % en Allemagne, 60 % en Espagne et en Suisse, et 50 % aux Pays-Bas), et s'élève même jusqu'à 73 % à Londres²⁴⁸. Au reste, ces pays connaissent une tendance plutôt à la hausse du poids des recettes commerciales dans le total des dépenses, notamment en Allemagne, en Suisse et en Espagne.

Les recettes tarifaires des AOM locales et régionales, ainsi que d'IDFM, ont bien entendu été fortement affectées par la crise sanitaire. En 2020, les réseaux de transports urbains

²⁴⁴ Assemblée nationale, rapport d'information n°1304, par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur les modalités du financement des transports en France : transports en commun et collectifs, par Mmes Christine Arrighi et Eva Sas, députées, juin 2023

²⁴⁵ Sénat, rapport d'information n°830, au nom de la commission des finances, sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), par MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, sénateurs, juillet 2023

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ DG Trésor (2023), *Gouvernance et financement de la mobilité*, Études comparatives internationales

hors Île-de-France auraient ainsi connu une baisse de leur fréquentation de l'ordre de 31,5 % par rapport à l'année précédente, avec une baisse d'autant plus marquée pour les grands réseaux de transports des AOM de plus de 400 000 habitants (jusqu'à -37 %) ²⁴⁹. En conséquence, les transports ont enregistré une baisse des recettes commerciales de 27 % par rapport à 2019, soit une perte d'environ 400 millions d'euros. À cela se sont ajoutées les pertes de recettes enregistrées en 2021 et en 2022, respectivement de l'ordre de 20 % et de 10 % par rapport à 2019. Le montant cumulé des pertes de recettes commerciales sur la période s'élèverait ainsi à 850 millions d'euros en moyenne pour les AOM locales (sur un total de dépenses un peu au-dessus de 10 milliards d'euros en 2019) ; et à 3,7 milliards d'euros s'agissant d'IDFM par rapport à ce qui était anticipé (sur un budget proche de 12 milliards d'euros par an) ²⁵⁰.

Par ailleurs, l'impact des crises sanitaires et inflationnistes sur la fréquentation devrait, au moins en partie, durer dans le temps, en raison de plusieurs facteurs. D'abord, la crise sanitaire et les mesures de confinement ont favorisé un essor sans précédent du télétravail, qui devrait exercer une pression à la baisse sur la fréquentation dont l'ampleur reste encore à déterminer ²⁵¹. Ensuite, les différentes crises ont permis le développement de nouvelles habitudes de mobilité au sens large, avec notamment un recours accru aux mobilités actives comme le vélo et aux déplacements de proximité (surtout pour les télétravailleurs) ²⁵². Là encore, une incertitude demeure sur l'étendue et la pérennité de cette évolution sur la fréquentation des transports publics. De manière plus large, de nombreux facteurs plus indirects (préférences de localisation des ménages, préférences de localisation des types de logement, attractivité de certains territoires), sans même parler d'éventuels changements de valeurs, pourraient aussi avoir évolué de manière profonde, avec des effets potentiels sur les besoins futurs des usagers en matière de mobilité.

Subventions des collectivités publiques. La participation des subventions des collectivités territoriales aux AOM locales s'élevait à 3 milliards d'euros en 2020. Son poids dans le financement global des AOM est demeuré relativement stable sur les deux dernières décennies, un peu au-dessus de 30 % des recettes. Concrètement, ces contributions des collectivités locales prennent la forme d'une subvention d'équilibre du budget général au budget annexe « transport » lorsque la compétence mobilité est exercée en régie par l'EPCI à fiscalité propre ²⁵³, ou d'une dotation de fonctionnement de l'AOM versée au syndicat mixte. S'agissant des AOM régionales, ces contributions publiques prennent la forme de participations du département et/ou de la région dans le cadre du transfert des charges relatives aux transports scolaires.

Contributions habituelles de l'État. En 2019, les contributions budgétaires de l'État au financement des AOM s'élevaient à 164 millions d'euros, soit une part relativement stable de 2 % de leurs ressources hors emprunt. Ces contributions concernaient essentiellement

²⁴⁹ Données UTP/GART et CGEDD, in Ministère de la transition écologique (2021), *Rapport sur le modèle économique des transports collectifs*, établi par M. Philippe Duron

²⁵⁰ IGF et IGEDD (2023), *Perspectives financières d'Île-de-France Mobilités*

²⁵¹ Ministère de la transition écologique (2021), *Rapport sur le modèle économique des transports collectifs*, établi par M. Philippe Duron

²⁵² CEREMA, (2022), *La Covid, un bouleversement dans le monde des mobilités ?, Retour sur le rendez-vous Mobilités*

²⁵³ On rappelle que, conformément à l'article L. 2224-2 du CGCT, une telle subvention d'équilibre au budget annexe d'un SPIC est autorisée sous certaines conditions, et sous réserve d'une délibération spécifique dûment motivée.

jusqu'en 2020 les appels à projet « transports collectifs en site propre » (TCSP) initiés en 2007 dans le cadre du Grenelle de l'environnement²⁵⁴, et pilotés par l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFIT). Quatre appels à projet de ce type ont jusqu'à présent eu lieu, pour un montant total de 2,75 milliards d'euros accordés entre 2008 et 2020. Les financements issus de ces appels à projet ont, en 2008 et 2010, d'abord privilégié les projets d'infrastructures de tramways et de bus à haut niveau de service (BHNS), ainsi que le développement des liaisons maritimes. Les deux appels à projet qui ont eu lieu en 2013 et 2020 ont quant à eux mis l'accent sur la desserte des quartiers prioritaires de la ville (QPV) et sur le développement de parcs à vélo et de pôles d'échanges multimodaux (PEM) en zones peu denses, en cohérence avec l'esprit de la LOM de 2019²⁵⁵. En pratique, cependant, les crédits octroyés aux lauréats des appels à projets font l'objet d'une faible consommation, tant en autorisation d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP) : plus de 770 millions d'euros d'AE resteraient à consommer jusqu'en 2027, et plus de 1,2 milliards d'euros de CP resteraient à décaisser jusqu'en 2030²⁵⁶. Cette faible consommation, ainsi que le taux élevé d'annulation des projets retenus, seraient notamment imputables aux modalités d'octroi de ces financements, qui présenteraient un cadencement espacé d'un trop grand nombre d'années²⁵⁷.

À ces appels à projets, peuvent également s'ajouter les dotations d'investissement généralistes de l'État aux collectivités territoriales, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Ces dotations permettent de financer des projets d'investissement de toute nature portés par les communes et leurs groupements, y compris des projets d'investissement dans des services de mobilités²⁵⁸. On notera que la DSIL a été complétée en 2020 par une enveloppe exceptionnelle de 950 millions d'euros.

Contributions exceptionnelles de l'État. À partir de 2020, compte tenu des conséquences des crises sanitaires et inflationnistes, l'État a accordé un soutien supplémentaire exceptionnel aux AOM, qui a eu pour conséquence de faire grimper la part des contributions de l'État dans leur financement à 8 %. Cette aide a pris la forme de plusieurs dispositifs distincts sur toute la période de crise. D'abord, un premier « filet de sécurité »²⁵⁹ a été mis en place à destination des communes et EPCI, sous la forme d'une dotation correspondant à la différence entre les recettes moyennes des trois derniers exercices et les recettes effectives de l'année 2020, de sorte que la compensation des pertes de recette du versement mobilité s'est faite de manière globalisée avec les autres recettes fiscales locales. Elle n'a permis de couvrir qu'un

²⁵⁴ Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, art. 13

²⁵⁵ Sénat, rapport d'information n°830, au nom de la commission des finances, sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), par MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, sénateurs, juillet 2023

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ Cour des comptes (2023), *L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT)*, Rapport d'observations définitives

²⁵⁸ Le ministère chargé des transports estime la contribution de la DSIL au financement des mobilités à hauteur de 100 millions d'euros ; Réponse à la question écrite de Mme Laure de La Raudière n°18253 (réponse publiée au JO le 21 juillet 2020).

²⁵⁹ Loi n°2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificatives pour 2020

tiers des pertes effectives liées au versement mobilité (44 millions d'euros)^{260 261}. Le dispositif a été reconduit en 2021²⁶², pour un montant total de 23,5 millions d'euros²⁶³, et a été complété dans le cadre de la crise inflationniste²⁶⁴ par un « amortisseur électricité » accessible aux collectivités et aux entreprises et permettant une prise en charge par l'État d'une partie de la hausse de la facture d'électricité. Un dispositif d'avances remboursables à taux zéro, assorti d'une durée de remboursement allant de 6 à 10 ans, est venu s'ajouter à ces mécanismes afin de couvrir les pertes de recettes commerciales des AOM²⁶⁵. Ce dernier dispositif a ainsi bénéficié à 86 AOM, pour un montant de 647,3 millions d'euros, de sorte qu'il constitue le principal soutien exceptionnel de l'État aux AOM face à la crise. Le choix de privilégier cette forme de soutien par rapport à des subventions n'est ainsi pas sans conséquences sur la situation financière des AOM, qui viennent contraindre leurs ratios financiers. Pour IDFM, par exemple, l'encours de dette a ainsi augmenté de 2 milliards d'euros, et sa capacité de désendettement, aujourd'hui estimée à un peu plus de 10 ans, devrait passer à 23 ans d'ici à 2031, ce qui exerce une forte contrainte sur ses dépenses de fonctionnement pour qu'elle puisse dégager davantage d'autofinancement²⁶⁶.

Au total, le soutien financier de l'État aux pertes de recettes des AOM a donc été franchement limité²⁶⁷. D'aucuns pourront d'ailleurs remarquer l'exclusion notable des AOM régionales du bénéfice de ces aides exceptionnelles. Cette frilosité contraste avec les mesures de soutien public beaucoup plus fortes qui ont été mises en œuvre dans les pays européens voisins : au Danemark, les pertes de recettes tarifaires des collectivités ont été compensées à 100 % par l'État en 2020 ; tandis qu'en Allemagne, une aide exceptionnelle de 5 milliards d'euros a été débloquée par l'État fédéral pour couvrir le déficit des réseaux de transport public sur l'année 2020 et 2021.

ii. Des hausses de dépenses amplifiées par l'inflation

La crise des prix de l'énergie consécutive à la guerre menée par la Russie en Ukraine et les pressions inflationnistes qui en ont résulté n'ont pas épargné les finances des AOM, tant locales que régionales. Des facteurs structurels préalables à ces crises poussaient déjà à la hausse leurs dépenses de fonctionnement. L'augmentation anticipée des dépenses de fonctionnement des AOM locales et régionales devrait, ensemble, être comprise entre 25 et 28 milliards d'euros d'ici 2030.

Forte progression des dépenses des AOM locales. Les dépenses de transport des AOM locales s'élevaient, en 2019, à 10 milliards d'euros. Elles se décomposaient de 7,5

²⁶⁰ Ministère de la transition écologique (2021), *Rapport sur le modèle économique des transports collectifs*, établi par M. Philippe Duron

²⁶¹ On précise que les syndicats mixtes AOM étant exclus du filet de sécurité, ils ont bénéficié d'un dispositif spécifique compensant de manière ciblée les pertes de recettes du versement mobilité, selon les mêmes modalités que le filet de sécurité standard.

²⁶² Loi n°2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021

²⁶³ 3,2 millions d'euros pour le dispositif spécifique des syndicats mixtes AOM

²⁶⁴ Loi n°2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 ; Loi n°2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024

²⁶⁵ Loi n°2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020

²⁶⁶ Cour des comptes (2022), *Les transports collectifs en Île-de-France*, Rapport public annuel

²⁶⁷ Ministère de la transition écologique (2021), *Rapport sur le modèle économique des transports collectifs*, établi par M. Philippe Duron

milliards d'euros de dépenses de fonctionnement (75 %) et de 2,5 milliards d'euros de dépenses d'investissement (25 %)²⁶⁸. Par ailleurs, avant même la survenue des crises sanitaires et inflationnistes, ces dépenses étaient déjà en hausse : entre 2016 et 2019, le total des dépenses des AOM locales avait progressé de plus de 16 %, avec une hausse essentiellement concentrée sur les dépenses d'investissement (+84,9 %)²⁶⁹.

Ce surcroît de dépenses de fonctionnement peut être vu comme la conséquence logique de l'étalement des aires urbaines et de l'agrandissement des EPCI d'une part, et du développement de nouvelles offres de mobilités, en lien avec la création de nouvelles AOM locales, d'autre part. De ce point de vue, la crise sanitaire a eu pour effet de diminuer légèrement les dépenses de fonctionnement des AOM locales, en réaction à la baisse des besoins de déplacement des usagers. Cette baisse n'a cependant pas suivi la chute des recettes consécutive à la diminution de la fréquentation, en raison de l'inertie des charges externes que représentent les contrats de prestation de service à destination des délégataires ou prestataires. En 2021, elles ont retrouvé leur tendance d'avant crise, en étant portées par la crise inflationniste. À partir de projections des tendances passées, un rapport sénatorial considère que l'augmentation cumulée des dépenses de fonctionnement des AOM locales pourrait ainsi atteindre un montant compris entre 15,6 et 18,1 milliards d'euros d'ici 2030²⁷⁰.

Forte progression des dépenses des AOM régionales. Les dépenses de transport constituent actuellement le premier poste de dépenses des régions, avec un montant de 12,3 milliards d'euros en 2023 (hors IDFM), soit le quart de leur budget en moyenne (26,9 %)²⁷¹. Elles se décomposent de 8,3 milliards d'euros de dépenses allouées au fonctionnement (dont 3,7 milliards d'euros dédiés au transport ferroviaire) et de 4 milliards d'euros de dépenses d'investissement (dont 1,8 milliard d'euros au titre du transport ferroviaire). Ces dépenses sont du reste en forte progression depuis 2011, où elles représentaient seulement 6 milliards d'euros, notamment en raison de l'élargissement des compétences transférées aux régions et de leur reprise progressive du réseau des trains d'équilibre du territoire (TET)²⁷².

Dépenses relatives à l'activité TER. D'abord, les dépenses de fonctionnement des AOM régionales allouées au ferroviaire sont en hausse depuis 2015, en raison de facteurs structurels indépendants de la crise inflationniste. Les charges d'exploitation relatives aux trains express régionaux (TER) devraient en particulier connaître des hausses importantes du fait de l'augmentation des péages ferroviaires. En effet, la circulation d'un train entraîne normalement le versement de redevances d'utilisation de son infrastructure à l'autorité gestionnaire du réseau ferré, SNCF Réseau, afin de couvrir les coûts qu'elle supporte du fait de son entretien. Il existe notamment trois types de redevance : les redevances de circulation, versées par les entreprises de transport pour couvrir les coûts marginaux d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ; et les redevances dites d'accès et de marché, qui visent à couvrir les coûts fixes d'entretien et d'investissement du gestionnaire d'infrastructure. Si les redevances d'accès sont supportées par l'État pour le compte des régions (à l'exception d'IDFM) au titre de la circulation des trains

²⁶⁸ Direction générale de l'infrastructure, des transports et des mobilités, CEREMA, GART et UTP (2020), Enquête annuelle TCU

²⁶⁹ Sénat, rapport d'information n°830, au nom de la commission des finances, sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), par MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, sénateurs, juillet 2023

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ Régions de France (2023), *Les chiffres-clés des régions*

²⁷² Sénat, rapport d'information n°830, au nom de la commission des finances, sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), par MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, sénateurs, juillet 2023

conventionnés (TER, Intercités, TET), les redevances de marché (entre 2,5 et 3 milliards d'euros) sont quant à elles versées par les AOM régionales. Or ces deux redevances constituent des coûts fixes en augmentation depuis plusieurs années (+15 % environ depuis 2019)²⁷³, notamment du fait d'une productivité stagnante de SNCF Réseau depuis 20 ans et de l'accélération de la couverture du coût complet de gestion de l'infrastructure²⁷⁴. En conséquence, les coûts d'entretien, de maintenance et de renouvellement du réseau apparaissent très élevés en France : alors que la maintenance d'un kilomètre de voie requiert en France 1,73 agent de SNCF Réseau, elle n'en nécessite que 0,99 en Allemagne²⁷⁵. Ces hausses du prix des péages ferroviaires sont ainsi amenées à se prolonger dans le temps : dans un avis de 2023²⁷⁶, l'Autorité de régulation des transports (ART) a ainsi validé la hausse des péages de SNCF Réseau jusqu'en 2026, avec une hausse annuelle comprise entre 5 % et 8 %. À ces hausses de coûts des péages, s'ajoutent des coûts unitaires croissants de SNCF Voyageurs pour l'activité TER, pour laquelle le déploiement de l'ouverture à la concurrence demeure encore limité²⁷⁷. Là encore, ces coûts unitaires apparaissent plus élevés que dans d'autres pays européens comparables : alors que les TER roulent en moyenne entre 150 000 et 200 000 kilomètres par an en Allemagne, ils ne roulent qu'entre 90 000 et 120 000 kilomètres en France sur la même période²⁷⁸. Cette insuffisante productivité a pour effet d'accroître de manière importante la charge des dépenses d'investissement laissées à la charge des AOM régionales pour l'acquisition de TER : entre 2012 et 2017, 3,3 milliards d'euros ont ainsi été dépensés pour le seul renouvellement du matériel roulant²⁷⁹. Au total, l'augmentation cumulée des dépenses de fonctionnement de l'activité TER pourrait ainsi s'élever à 6 milliards d'euros d'ici à 2030²⁸⁰.

Dépenses relatives au transport interurbain et scolaire. S'agissant des dépenses de fonctionnement hors TER, c'est-à-dire relatives au financement du transport routier interurbain et du transport scolaire, les charges d'exploitation ont connu une hausse importante dans un contexte d'inflation, qui devrait se poursuivre en raison de facteurs plus structurels. Les dépenses de personnel sont en particulier concernées, alors qu'elles représentent entre 60 et 70 % des coûts totaux des services de mobilité, et environ 30 % du coût de fonctionnement d'un autocar scolaire. Dans le cadre plus général de pénurie de conducteurs et d'agents de maintenance, un certain nombre de surcoûts de recrutement et de formation nécessaires au renforcement de l'attractivité du métier participent ainsi à alimenter cette hausse. S'y ajoutent les hausses de salaires, mises en œuvre à la suite des accords sociaux de novembre 2022 et juin 2023 sur la revalorisation des minima conventionnels de rémunération des conducteurs (+7,9

²⁷³ Assemblée nationale, rapport d'information n°1304, par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur les modalités du financement des transports en France : transports en commun et collectifs, par Mmes Christine Arrighi et Eva Sas, députées, juin 2023

²⁷⁴ Autorité de régulation des transports, 2022, Avis n°2022-009 relatif au projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030

²⁷⁵ Cour des comptes (2018), *SNCF Réseau*, Rapport public thématique

²⁷⁶ Autorité de régulation des transports, 2023, Avis n°2023-008 du 9 février 2023 relatif à la fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national pour les horaires de service 2024 à 2026

²⁷⁷ En 2023, seules 7 sept régions avaient entamé un processus effectif d'ouverture à la concurrence de leur activité TER.

²⁷⁸ Sénat, rapport d'information n°830, au nom de la commission des finances, sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), par MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, sénateurs, juillet 2023

²⁷⁹ Ministère de la transition écologique (2021), *Rapport sur le modèle économique des transports collectifs*, établi par M. Philippe Duron

²⁸⁰ Sénat, rapport d'information n°830, au nom de la commission des finances, sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), par MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, sénateurs, juillet 2023

%)²⁸¹. S'agissant d'IDFM, la convention qu'elle a conclue avec la RATP prévoyait un plafonnement des revalorisations salariales à 1,5 % seulement, ce qui a conduit la RATP à prendre elle-même en charge les hausses de salaires nécessaires à l'attractivité de ses métiers dans le cadre de la crise inflationniste, pour un surcoût d'environ 380 millions d'euros. À terme, cependant, c'est bien IDFM qui devrait avoir la charge d'une partie de ce surcoût, à l'occasion de la conclusion d'une nouvelle convention à compter de 2025. Par ailleurs, l'inflation a aussi entraîné une hausse des coûts de structure, notamment sous l'effet de la hausse des prix de l'énergie hors carburant (+12 %) et des prix d'achat des véhicules (+15 %)²⁸². Ainsi, pour les seules dépenses de fonctionnement des transports interurbains et scolaires, il est attendu une hausse de 5 milliards d'euros sur la période 2023-2030, qui viennent donc s'ajouter à la hausse des dépenses relatives au TER pour un total de 11 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement supplémentaires d'ici 2030²⁸³.

b. La création juridique de nouvelles obligations financières pour les autorités organisatrices

La situation financière des AOM locales et régionales, déjà fragilisées au sortir des crises sanitaire et inflationniste, se trouve par ailleurs confrontée à un « mur d'investissements » en raison des défis multiples auxquelles elles seront confrontées dans les prochaines années. Une partie des obligations financières auxquelles les AOM devront faire face sont d'ailleurs directement issues de contraintes portées par les pouvoirs publics.

i. Des obligations liées aux impératifs de transition écologique

Obligations de verdissement des flottes de véhicules des collectivités. Le secteur des transports est le secteur le plus émetteur de gaz à effet de serre (GES) en France, puisqu'il représente presque un tiers des émissions nationales en 2023²⁸⁴. C'est également le seul secteur dont les émissions n'ont pratiquement pas baissé depuis 1990²⁸⁵. Pourtant, la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) adoptée par la France vise une décarbonation complète du secteur routier en 2050, et une baisse de 40 % de ses émissions d'ici à 2030. Afin de respecter cet objectif, la France doit augmenter d'au moins 20 à 25 % l'offre de transport collectif du quotidien d'ici 2030. Dans ce contexte, les pouvoirs publics ont mis en œuvre un certain nombre d'instruments juridiques qui viennent renforcer la prise en compte de l'enjeu de décarbonation en matière de mobilités. Ces instruments emportent des contraintes juridiques à l'investissement pour les AOM, qui viennent renforcer la pression à la hausse qui s'exerce sur leurs dépenses.

D'abord, la loi pour la transition énergétique et la croissance verte (dite loi « TECV ») de 2015²⁸⁶ est venue imposer certaines obligations aux collectivités en matière de verdissement de leur flotte de véhicules. Depuis 2020, lorsqu'elles disposent d'un parc de plus de 20 autobus, les collectivités doivent s'assurer qu'un certain pourcentage de la flotte renouvelée devra être

²⁸¹ Comité national routier (2023), *TRV – Bilan 2023 et perspectives pour 2024*

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ Sénat, rapport d'information n°830, au nom de la commission des finances, sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), par MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, sénateurs, juillet 2023

²⁸⁴ Haut Conseil pour le Climat (2023), *Acter l'urgence, Engager les moyens*, Rapport annuel

²⁸⁵ Citepa (2023), *Gaz à effet de serre et polluants atmosphériques. Bilan des émissions en France de 1990 à 2022*, Rapport Sectern

²⁸⁶ Loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

« propre » (motorisation électrique, hybride, hydrogène, et diesel « Euro 6 » sous conditions), avec une montée en puissance progressive. Ces objectifs de verdissement ont par ailleurs été renforcés par la loi dite « Climat et résilience » de 2021²⁸⁷, avec pour effet principal de compléter la trajectoire retenue jusqu'en 2030 par de nouveaux jalons intermédiaires. Or, les coûts d'acquisition de bus hydrogène peuvent être 50 % plus élevés que son équivalent électrique, lui-même deux fois plus cher qu'un bus diesel classique. De surcroît, doivent être pris en compte les coûts relatifs à l'aménagement des dépôts de ces nouveaux bus, ainsi que les coûts relatifs à la formation des agents à la maintenance de ces nouveaux bus. Dans ces conditions, il est évident que les obligations réglementaires de verdissement de la flotte des collectivités posent une contrainte financière supplémentaire aux AOM. Par ailleurs, le rythme de verdissement des flottes publiques n'a pour l'instant été que très modéré, puisque 95 % de la flotte de bus des AOM resteraient encore à convertir en des motorisations zéro émission²⁸⁸. En d'autres termes, l'essentiel des dépenses d'investissement reste encore à réaliser.

Contrainte supplémentaire résultant de la mise en place des ZFE-m. De plus, avec la loi dite « Climat et résilience » de 2021, le législateur a instauré des « zones à faibles émissions mobilité » (ZFE-m) afin de « lutter contre les pollutions atmosphériques »²⁸⁹ dans les zones densément peuplées et de préserver la santé des individus qui y vivent en y améliorant la qualité de l'air. Il appartient ainsi aux agglomérations concernées par des dépassements réguliers de seuils réglementaires de qualité de l'air de mettre en œuvre un certain nombre de restrictions à la circulation de certains véhicules diesel, selon un calendrier déterminé par la loi. Cette disposition n'est pas sans conséquence pour les AOM qui, pour éviter que ces réglementations n'aboutissent à exclure des agglomérations les usagers les plus modestes, doivent amplifier le développement d'offres alternatives de transports collectifs et la construction de parkings relais indispensables au report modal²⁹⁰.

La mise en œuvre des ZFE-m constitue donc une pression supplémentaire à la hausse des dépenses d'investissement des AOM, qui n'a pourtant fait l'objet d'aucune compensation financière de la part de l'État, à l'exception d'une enveloppe de 100 millions d'euros dans le cadre du plan de relance²⁹¹.

ii. Un élargissement de la compétence mobilité financièrement contraint

Impact financier de l'élargissement de la compétence mobilité. Dans le cadre de l'élargissement de la compétence mobilité permis par la LOM de 2019, les AOM se sont vues dotées de nouvelles prérogatives à l'égard des nouvelles formes de mobilités. Elles sont désormais compétentes pour organiser les mobilités actives et pour organiser ou « contribuer » au développement des mobilités partagées²⁹², définies comme la mise en commun de véhicules

²⁸⁷ Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, art. 112

²⁸⁸ Sénat, rapport d'information n°830, au nom de la commission des finances, sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), par MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, sénateurs, juillet 2023

²⁸⁹ Art. 2213-4-1 du CGCT

²⁹⁰ Sénat, rapport d'information n°738, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, relatif aux zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m), par M. Philippe Tabarot, sénateur, juin 2023

²⁹¹ Ministère de la transition écologique (2021), *Rapport sur le modèle économique des transports collectifs*, établi par M. Philippe Duron

²⁹² Art. L. 1231-1-1 du Code des transports

de transport terrestre à moteur à destination d'utilisateurs abonnés ou habilités pour une durée limitée²⁹³. Dans leur ressort territorial, les AOM sont ainsi compétentes pour organiser un service public de location de bicyclettes en cas de carence de l'initiative privée²⁹⁴. En matière de mobilité partagée, elles peuvent également organiser cette activité sous la forme d'un service public, et/ou délivrer un label d'autopartage. Elles peuvent également promouvoir le développement du covoiturage, en créant des plateformes de mise en relation de conducteurs et de passagers, et/ou verser une allocation aux conducteurs covoitureurs (ou compléter celle versée par une plateforme de mise en relation)²⁹⁵. Enfin, les communautés de communes ont également reçu compétence pour construire et entretenir des infrastructures de recharge de véhicules électriques et hybrides en l'absence d'initiative privée suffisante ou adéquate. Contrairement à l'état du droit antérieur à la LOM, aucune de ces nouvelles compétences des AOM n'apparaît devoir être obligatoirement exercée par elles. De ce point de vue, l'élargissement de la compétence mobilité n'apparaît donc pas faire peser de contrainte financière supplémentaire. Ce constat appelle néanmoins plusieurs remarques.

D'abord, la LOM semble être financièrement avantageuse pour les AOM en ce qu'elle leur permet de mieux moduler leur offre de transports en fonction des besoins réels. Ainsi, suivant une logique réaffirmée d'efficacité socio-économique, une AOM pourra opportunément supprimer un service régulier de transports publics au profit d'un service de bicyclettes en libre-service ou de la création d'un service d'autopartage, lorsque les besoins des usagers ne justifient pas un service aussi onéreux. En pratique, il y a cependant peu de chance qu'un tel scénario se produise, et le cas échéant, ces nouveaux services viendront le plus souvent s'ajouter aux lignes régulières de transport existantes. Surtout, la mise en œuvre de ces nouvelles compétences supposera, au moins à court terme, un certain nombre d'aménagements supplémentaires. Or, à défaut d'avoir prévu des moyens financiers supplémentaires à destination des AOM, on peut douter de la réelle possibilité des nouvelles AOM de se saisir de ces compétences.

Ensuite, la LOM n'est pas intégralement neutre financièrement, puisqu'en plus de ces nouvelles compétences facultatives, elle fait peser sur les AOM une obligation de mettre en œuvre un « service d'information multimodal » référençant l'ensemble des modes de déplacement dans leur ressort territorial en cas d'absence d'offre privée²⁹⁶. En outre, la possibilité d'instaurer et de percevoir un versement mobilité demeure conditionnée à la mise en œuvre d'un service régulier de transport public de personnes, ce qui limite en pratique la flexibilité dont disposent les AOM dans l'exercice de leur compétence mobilité.

iii. De nouveaux besoins de financement liés à la mise en place des RER métropolitains

Incertitudes sur le financement des SERM. S'inspirant d'exemples étrangers comme le *S-Bahn* allemand, le législateur a souhaité favoriser le développement des réseaux express régionaux métropolitains (RER métropolitains) dans dix agglomérations en donnant un cadre juridique à ses services express régionaux métropolitains (SERM)²⁹⁷. Concrètement, les SERM

²⁹³ Art. L. 1231-14 du Code des transports

²⁹⁴ Art. L. 1231-16 du Code des transports

²⁹⁵ Art. L. 1231-15 du Code des transports

²⁹⁶ Il s'agit, en tout état de cause, d'une faculté permanente à la disposition des AOM, indépendamment de l'état de l'offre privée.

²⁹⁷ Loi n°2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains

correspondent à une offre ferroviaire destinée aux voyageurs et s'appuyant sur un cadencement renforcé, complétée le cas échéant de lignes de car à haut niveau de service et de réseaux cyclables. Ainsi, ces services visent à améliorer la fréquence et la fiabilité des dessertes en zones périurbaines et à désenclaver les territoires insuffisamment reliés aux centres urbains. Les SERM doivent également permettre de lutter contre l'autosolisme et de réduire les émissions de GES. En pratique, les projets de SERM seront portés par les AOM et devront faire l'objet d'une concertation avec l'État, la région, les départements et les gestionnaires d'autoroute concernés le cas échéant. Afin de coordonner les projets, la Société du Grand Paris, renommée « Société des Grands Projets » (SGP), assurera la maîtrise d'ouvrage et le financement des infrastructures nécessaires en lien avec les acteurs concernés, lesquels pourront se constituer en groupement d'intérêt public (GIP) ou recourir à une « *structure locale de coordination* ».

En effet, l'atteinte des différents objectifs de fréquence et de fiabilité des SERM n'est pas envisageable à réseau ferroviaire constant, et suppose ainsi d'importants travaux d'infrastructure, auxquels viennent s'ajouter des investissements pour l'acquisition de nouveaux matériels roulants. Selon certaines estimations, le coût des investissements nécessaires mis à la charge des AOM pourrait se situer entre 15 et 20 milliards d'euros. Or, si des outils ont été prévus pour faciliter les projets de SERM (procédure de mise en compatibilité des documents d'organisme, billet unique), leurs modalités financières demeurent entourées d'incertitude. La loi ne prévoit en effet aucun engagement de l'État, et la seule piste actuellement prévue réside dans l'extension des possibilités de financement de la SGP, dont il est prévu qu'elle pourra contribuer au financement des projets en contractant de nouveaux emprunts pour une durée allant jusqu'à 50 ans. Pour que les modèles économiques des futurs SERM ne soient pas pénalisés par les mêmes conditions d'exploitation que les TER, la loi prévoit également la possibilité pour SNCF d'adopter une tarification spécifique s'agissant de ses redevances d'utilisation : si l'objectif d'une telle latitude est bien sûr de permettre à SNCF Réseau de réduire le montant de ses péages ferroviaires, la loi ne l'y oblige pas pour autant. En dehors de ces dispositions, rien ne semble avoir été prévu pour permettre aux AOM de faire face aux importantes dépenses d'investissement requises par ces projets. Une conférence nationale de financement des SERM devrait se réunir en juin 2024 pour permettre de trouver d'autres solutions.

c. La mise en place de nouvelles ressources financières inadaptées pour les autorités organisatrices

Faible nombre de dispositions financières dans la LOM. En dépit de l'intérêt que présente la LOM de 2019 en matière de gouvernance et d'élargissement de la compétence mobilité, elle n'opère aucun bouleversement en matière de financement des mobilités et se contente surtout de procéder à quelques ajustements à la marge des ressources préexistantes. Le versement transport, indispensable, est bien évidemment conservé et adapté au nouveau paradigme des mobilités, la loi prévoyant que son produit puisse être affecté au financement de l'ensemble des services de mobilité mis en œuvre par une AOM (sous réserve, pour l'AOM, de mettre en œuvre au moins un service régulier de transport). Des adaptations sont également introduites pour faire en sorte que les employeurs puissent également prendre en charge les frais de déplacement de leurs salariés pour leurs trajets domicile travail effectués en vélo ou en

covoiturage via un forfait « mobilités durables » ; et pour permettre aux AOM de soutenir la pratique du covoiturage via le versement d'une allocation spécifique aux conducteurs.

La modification la plus importante réside ainsi sans doute dans la programmation des investissements de l'État dans les systèmes de transports au titre Ier de la LOM : la loi fixe un niveau de dépenses ambitieux pour l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) à 13,7 milliards d'euros sur 2019-2023, ainsi que sur la période 2023-2027 (14,3 milliards d'euros)²⁹⁸. Elle prévoit que le financement de l'AFITF reposera sur la baisse de remboursement partiel de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) aux poids lourds, les hausses futures de cette dernière et le surplus de recettes de la taxe de solidarité sur les avions, ce qui semble assez éloigné du souhait du législateur de voir le budget de l'Agence « ne pas dépendre de ressources fluctuantes et imprévisibles »²⁹⁹.

Absence de ressources financières propres aux AOM régionales. Pour le reste, la LOM ne prévoit pas d'autres dispositions susceptibles de permettre le financement des nouvelles compétences des AOM en matière de mobilité. C'est particulièrement criant en ce qui concerne les régions, dont l'accès à la qualité d'AOM n'a été suivi de l'affectation d'aucune ressource correspondante. Pour ce qui concerne les recettes en lien avec les mobilités, celles-ci continuent donc de ne bénéficier que d'une fraction de la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE) à hauteur de 5,3 milliards en 2022, et du produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation (1,8 milliards d'euros en 2022).

Or, ces ressources présentent la particularité d'être liées à l'utilisation de la route uniquement, ce qui est intéressant dans une logique de tarification des usagers des mobilités les plus polluantes, mais emporte aussi des effets contre-productifs pour l'incitation à investir dans les mobilités propres. En effet, les régions ne sont pas incitées à investir dans le développement des mobilités alternatives à la voiture et du report modal, dans la mesure où non seulement elles ne bénéficient d'aucune recette indexée sur le niveau de développement desdites mobilités, mais en plus leurs recettes liées à la route sont amenées à décroître au fur et à mesure qu'elles remplissent cet objectif. Dès lors, du point de vue des régions, les exigences d'équilibre financier et de transition écologique des mobilités apparaissent désalignées. Il résulte donc de tout ce qui précède que les moyens financiers prévus par la LOM apparaissent largement insuffisants pour que les AOM puissent faire face à la hausse prévisible de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement.

2. Une nouvelle gouvernance des mobilités propice à un éparpillement des financements

La nature de l'activité du secteur des mobilités, de même que sa structure intégrée en réseaux, requièrent d'importants besoins de planification et de financement (infrastructures, matériel). Les effets de taille, de diversité et de réseau générés par sa structure économique particulière incitent par ailleurs à recourir à une programmation technique opérée globalement, afin d'assurer la bonne coordination des politiques de mobilités avec les autres politiques publiques locales et nationales. Enfin, en dépit de son inertie apparente, le secteur est marqué par la vitesse avec laquelle se développent les innovations technologiques (hydrogène,

²⁹⁸ FLOCCO, Stella, et RAMEL, Aloïs (2020), « La loi d'orientation des mobilités : la révolution du déplacement ? », *AJDA*, n°12, p. 661

²⁹⁹ Rapport annexé LOM, La programmation des investissements

mobilités électriques, plateformes numériques), ce qui appelle également une coopération renforcée avec les opérateurs privés. De ce point de vue, la LOM a bien cherché à améliorer la gouvernance des mobilités dans une logique englobante, et à favoriser une coopération efficace entre les différents acteurs. Mais, faute d'avoir insuffisamment pris en compte la dimension financière de cette nouvelle architecture, son bilan à cet égard ne peut qu'être mitigé.

a. Un enchevêtrement peu efficient de la gouvernance et de la planification des mobilités

i. La multiplicité des autorités concourant à la planification locale des mobilités

Complexité des mécanismes de transfert « à la carte » de la compétence mobilité.

Avant la LOM de 2019, la gouvernance des transports se fondait sur des autorités organisatrices de transport urbain (AOTU) au niveau local, et des autorités organisatrices des transports (AOT) non urbains à l'échelle de la région³⁰⁰. Dans ce contexte, la LOM a réformé la gouvernance des mobilités afin de permettre une couverture intégrale du territoire par des autorités organisatrices et de réduire la fracture entre périmètres urbains et non urbains. Après avoir repris à son compte le statut d'autorité organisatrice des mobilités (AOM) issu de la loi MAPTAM, la LOM a ainsi consacré deux niveaux de gouvernance locale des mobilités autour du couple intercommunalité-région, en dégageant deux statuts d'AOM : les AOM locales et les AOM régionales. Cette simplicité apparente a néanmoins été complexifiée par plusieurs clauses de flexibilité du transfert de la compétence d'AOM³⁰¹.

S'agissant d'abord des AOM locales, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles et la Métropole de Lyon sont logiquement confirmées dans cette qualité. La LOM prévoit également que les communautés de communes, auparavant compétentes à titre facultatif en matière de mobilités, devront statuer avant le 31 mars 2021 sur une éventuelle prise des compétences d'AOM locales. Par ailleurs, la LOM retire les communes de la gouvernance des mobilités en leur laissant jusqu'au 1^{er} juillet 2021 pour transférer la future compétence à leur communauté. À défaut d'un tel transfert de compétences, et à compter du 1^{er} juillet 2021, les compétences d'AOM locales dans le ressort territorial des communautés de communes non compétentes sont exercées par substitution par la région³⁰². Par exception, les communes ayant antérieurement débuté l'exercice de cette compétence pourront en poursuivre l'exercice sous réserve d'en informer la région.

Une autre clause de flexibilité permet par ailleurs aux collectivités et EPCI titulaires de la compétence d'AOM locale de choisir de transférer celle-ci à un syndicat mixte fermé (composé uniquement d'EPCI), ouvert (composé d'autres personnes de droit public) ou dédié aux transports³⁰³ ; à un pôle métropolitain³⁰⁴ ; ou à un pôle d'équilibre territorial et rural³⁰⁵. Enfin, une clause de réversibilité est également introduite puisque lorsque la région exerce la

³⁰⁰ Par exception, en Île-de-France, la qualité d'AOTU et d'AOT relevaient de la même entité (IDFM), de même qu'à Lyon et dans le département du Rhône, ces deux qualités relevaient du Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYRTAL).

³⁰¹ LE CHATELIER, Gilles, REY, Simon (2020), « Loi d'orientation des mobilités : les nouvelles autorités organisatrices de la mobilité », *AJCT*, p. 178

³⁰² Art. L. 1231-1 du Code des transports

³⁰³ V. art. L. 5711-1 et L. 5721-2 du CGCT

³⁰⁴ V. art. L. 5731-1 du CGCT

³⁰⁵ V. art. L. 5741-1 du CGCT

compétence d'AOM locale par substitution sur le territoire d'une communauté de communes, l'EPCI concerné peut demander qu'elle lui soit restituée à l'occasion d'une fusion avec une autre communauté de communes ou lors de la création ou de l'adhésion à un syndicat mixte lui-même doté de cette compétence. Comme vu précédemment, l'ensemble de ces AOM locales sont ainsi compétentes pour mettre en œuvre l'ensemble des services mentionnés à l'article L. 1231-1-1 du Code des transports : transports réguliers et à la demande, transports scolaires (lorsqu'ils relèvent intégralement de leur périmètre), mobilités actives et partagées, notamment.

S'agissant ensuite des AOM régionales, la LOM confirme opportunément la transition des régions vers la gouvernance des mobilités en leur octroyant un véritable statut d'autorité organisatrice de la mobilité régionale³⁰⁶, délaissant ainsi leur statut dépassé d'AOT. Il était en effet auparavant paradoxal que la région soit simultanément désignée comme chef de file en matière d'intermodalité et de complémentarité des transports, et qu'elle ne dispose véritablement d'aucune attribution concrète à cette fin en dehors des instruments de planification. La LOM y remédie et confie aux AOM régionales les mêmes compétences que pour les AOM locales, à la différence qu'elles disposent notamment de la compétence de droit commun en matière de transport scolaire, et d'une compétence de mobilité solidaire exercée en coordination avec les départements.

Léger réengagement de l'État dans l'orientation de la gouvernance des mobilités.

Pour complexe et technique qu'elle soit, la gouvernance des mobilités telle qu'issue de la LOM n'en demeure pas moins « orientée » par un « État stratège » qui y impulse sa stratégie. Au-delà des contraintes juridiques qu'il impose aux AOM locales et régionales, c'est par l'intermédiaire de sa politique d'investissement dans les transports, et donc par le canal financier, qu'il cherche à leur transmettre ses priorités.

Dans un contexte de raréfaction de ses ressources budgétaires et de dégradation importante des infrastructures de transport, l'État a ainsi souhaité mettre en œuvre une programmation crédible des projets d'infrastructures à financer en priorité. À cette fin, le Gouvernement a mis en place en 2017 un Conseil d'orientation des infrastructures (COI), afin qu'il élabore une trajectoire de financement des projets d'infrastructures prioritaires. Dans son volet consacré à la programmation des investissements de l'État dans les transports, la LOM de 2019 a repris cette trajectoire en définissant cinq programmes d'investissements prioritaires : l'entretien et la modernisation des réseaux existants (7 milliards d'euros) ; la résorption de la saturation des grands nœuds ferroviaires (1,3 milliard d'euros) ; le désenclavement routier des villes moyennes et des régions rurales (1 milliard d'euros) ; le développement de mobilités moins polluantes (1,2 milliard d'euros) ; et le soutien à la politique de fret (2,3 milliards d'euros). La mise en œuvre de cette stratégie est confiée à l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF), dont la LOM programme les crédits de paiement jusqu'en 2023. Établissement public administratif national, l'AFITF gère des montants importants (3,8 milliards d'euros d'AE, et 3,3 milliards d'euros de CP en 2022) et joue ainsi le rôle de caisse de financement des projets d'investissement des AOM, lorsqu'ils sont retenus à l'occasion d'un appel à projet TCSP.

Par rapport aux pratiques du passé, quand des commissions ad hoc recensaient les projets sans vraiment les prioriser et que l'État engageait ses crédits au gré de l'avancement des projets, la LOM acte ainsi un effort de rationalisation de sa politique d'investissement. Pour

³⁰⁶ Art. L. 1231-3 du Code des transports

autant, l'effort de rationalisation demeure inachevé, notamment en ce qui concerne l'AFITF. Placée dans une position de subordination vis-à-vis de la Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) depuis sa création en 2022³⁰⁷, laquelle assure le suivi de l'avancement des projets ; et concurrencée par le COI pour la supervision de leur trajectoire financière, cette dernière présente en effet une faible marge de manœuvre et donc une faible valeur ajoutée. Par ailleurs, elle ne dispose toujours pas de ressources stables et pérennes à l'issue des lois de finances postérieures à la LOM, tandis que le périmètre de ses dépenses ne couvre que partiellement celui des investissements dans les infrastructures de transport³⁰⁸. Ainsi, l'objectif de plus grande lisibilité de la politique d'investissement dans les infrastructures de transport n'apparaît pas atteint. C'est la raison pour laquelle, dans un récent rapport consacré à l'AFITF, la Cour des comptes réitère sa préconisation de suppression de cette instance et de réintégration des crédits concernés dans le budget général de l'État³⁰⁹.

Complexité globale de la gouvernance issue de la LOM. Finalement, la nouvelle gouvernance des mobilités retenue par la LOM apparaît peu lisible, éclatée entre plusieurs échelons locaux, et plutôt incohérente quant à ses objectifs³¹⁰. Quelques années après la date butoir pour transférer la compétence d'AOM locale, la répartition des compétences apparaît plus éclatée que jamais entre communes, EPCI à fiscalité propre, syndicats et régions. Signe du manque d'anticipation du législateur, la cartographie des AOM locales établie par le Cerema en 2022 montre ainsi une France coupée en deux entre le Nord et le Sud entre les AOM locales intercommunales et les AOM locales régionales, soulignant l'importance des déterminants démographiques et régionaux dans les choix des intercommunalités³¹¹. Ainsi, les plus petites communautés (moins de 15 000 habitants) n'ont été que 37 % à faire le choix de devenir AOM, alors que ce choix a concerné 57 % des communautés de plus de 15 000 habitants. Surtout, la dimension régionalisée du choix apparaît marquée : alors que plus de 90 % des communautés de communes des Hauts-de-France, Normandie, Bretagne, Grand Est et Pays de la Loire ont aujourd'hui la compétence AOM, elles ne sont que 19 % en région Centre-Val de Loire, et 3 % en Occitanie³¹². La gouvernance n'apparaît pas non plus beaucoup plus simple et cohérente du point de vue régional : ainsi, le département conserve la compétence pour le transport scolaire des personnes en situation de handicap, alors même que la région est compétente par principe pour le transport scolaire et pour organiser les mobilités solidaires, et que les intercommunalités sont compétentes pour le transport scolaire se déroulant au sein de leur seul périmètre. Sans parler de la logique consistant, dans une même loi, à conforter les régions dans leur rôle de chef

³⁰⁷ Décret n°2022-273 du 28 février 2022, modifiant le décret n°2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Cette création témoigne d'une restructuration interne de l'État dans le cadre d'une stratégie plus globale de réengagement au sein de la gouvernance des mobilités.

³⁰⁸ Non seulement l'AFITF finance des dépenses hors infrastructures comme l'achat de matériels roulants, mais certains investissements de l'État dans les infrastructures ne sont pas financés par l'AFITF, mais par le programme 203 du budget général de l'État relatif aux infrastructures de transport.

³⁰⁹ Cour des comptes (2023), *L'Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF)*, Rapport d'observations définitives

³¹⁰ ROMBAUTS-CHABROL, Tiphaine (2020), « Loi d'orientation des mobilités : de quoi « gouvernance » est-il le nom ? », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 45, p. 11-21

³¹¹ CEREMA (2022), *Base de données – Autorités organisatrices de la mobilité, ressorts territoriaux et plans de mobilité*, Dossier thématique

³¹² RICHER, Cyprien, PASQUESOONE, Martin, PITAVALL, Nathalie (2024), « Des autorités organisatrices de la mobilité dans les zones peu denses ? Quels effets de la loi d'Orientation des Mobilités dans la Région Hauts-de-France ? », *Région et Développement*

de file des mobilités et de l'intermodalité tout en leur transférant, à titre subsidiaire, des compétences très locales de mobilité dans le territoire de certaines communes.

Ainsi, au prétexte de vouloir couvrir l'ensemble du territoire d'AOM locales (ce qui était d'ailleurs déjà formellement le cas auparavant puisque toutes les communes avaient la qualité d'AOM), le législateur a posé une sorte d'ultimatum aux communes et aux intercommunalités. Mais, parce que la LOM n'a pas voulu tenir compte des raisons matérielles conduisant certaines communes et communautés de communes – notamment rurales³¹³ – à ne pas exercer matériellement cette compétence, elle aboutit assez curieusement à les en dessaisir juridiquement. Compte tenu de la difficulté pour les régions d'assurer une mise en œuvre effective des compétences d'AOM locale lorsqu'elles le sont devenues par substitution, ces dernières ont pu avoir recours à des mécanismes de délégation de compétences vis-à-vis des intercommunalités ainsi dessaisies, de sorte que le paysage final des mobilités ne s'en trouve pas nécessairement simplifié. Une part importante de la complexité de cette nouvelle gouvernance est ainsi imputable à une mauvaise analyse des motifs, notamment financiers, conduisant des communes et des intercommunalités à ne pas exercer matériellement leur compétence.

De ce point de vue, la réponse de la LOM ne peut être jugée satisfaisante. Pour les communautés de communes qui ont fait le choix du transfert à la région, le champ des possibilités d'intervention en matière de mobilités est fortement restreint, et ne pourra plus passer que par des formes de contournement de la nouvelle gouvernance mise en place (actions indirectes s'appuyant sur d'autres compétences notamment), ce qui ne facilite rien. Pour les communautés de communes ayant opté pour l'exercice de la compétence, il n'est pas exclu que le manque de moyens financiers dédiés finisse par aboutir à une situation semblable à la précédente, à savoir la détention formelle d'une compétence non exercée matériellement. Dans un contexte où la principale ressource financière des mobilités, le versement mobilité, est conditionné à la mise en œuvre d'un service régulier de transport et comporte une forte dimension conflictuelle au niveau local, la question des moyens financiers demeure donc en suspens. En tout état de cause, la loi dite « SERM » de 2023 énonce que le Gouvernement devra remettre au Parlement avant le 30 juin 2024 au terme duquel devra être évaluée « l'opportunité d'une réouverture temporaire » de la prise de compétence mobilité par les communautés de communes, ce qui laisse à penser que la situation actuelle n'est pas figée³¹⁴.

ii. La prolifération et l'enchevêtrement des instruments de planification des mobilités

Articulation des instruments de planification autour du couple plan de mobilité-SRADDET. La planification est l'outil par excellence de la politique publique des transports, qui doit en même temps s'inscrire sur un temps relativement long compte tenu de l'importance des investissements en infrastructure, et articuler ensemble des enjeux divers. Historiquement, ces outils de planification ont été essentiellement sectoriels et modaux, de sorte que chaque mode de transport disposait de son propre schéma de planification. La LOM n'a pas fondamentalement remis en cause cette prolifération de documents – en témoignent notamment la création d'un « schéma de desserte fluviale ou ferroviaire », des « schémas de développement

³¹³ Sénat, rapport d'information n°313, au nom de la délégation sénatoriale à la prospective, sur les mobilités dans les espaces peu denses en 2040 : un défi à relever dès aujourd'hui, par M. Olivier Jacquin, sénateur, janvier 2021

³¹⁴ Loi n°2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains, art. 17

des aires de covoiturage », du « schéma national des véloroutes », et des « schémas directeurs de développement des infrastructures de recharge ouvertes au public pour les véhicules électriques et hybrides rechargeables » (IRVE)³¹⁵. Afin de tenir compte de la nouvelle gouvernance des mobilités, elle a en revanche cherché à renforcer l'articulation de ces différents documents autour d'un « réseau principal » constitué du couple plan de mobilité-SRADDET³¹⁶.

Plans de mobilité. Introduit par la LOM, le plan de mobilité (PDM) est la pierre angulaire de la planification locale des mobilités, et l'outil privilégié des AOM locales. Formellement, la LOM se borne surtout à acter par un changement de dénomination le résultat des réformes successives de l'ancien plan de déplacement urbain (PDU), lequel avait déjà intégré des enjeux nombreux et variés à côté de la définition des « *principes généraux de l'organisation des transports, de la circulation et du stationnement* »³¹⁷. Ainsi, les plans de mobilité doivent désormais fixer les principes de l'organisation de la mobilité des personnes, de la circulation et du stationnement dans le périmètre de l'AOM locale³¹⁸, mais ont aussi pour objectif de diminuer les émissions de GES, de lutter contre la pollution de l'air et sonore, de tenir compte de l'existence de zones périurbaines et rurales, d'améliorer la mobilité des élèves et des personnels d'établissements scolaires et d'organiser une tarification et une billettique intégrée. L'importance du nombre de thématiques du PDM conduit souvent à une présentation sous la forme de « tiroirs », au sein desquels les éléments relatifs à une thématique particulière peuvent eux-mêmes constituer des « plans » : il en va ainsi par exemple du « schéma de desserte fluviale ou ferroviaire » qui peut figurer au sein même du plan de mobilité lorsque l'AOM est concernée³¹⁹.

L'adoption d'un PDM est en principe obligatoire pour toutes les AOM locales situées dans le ressort territorial d'une agglomération de plus de 100 000 habitants. Le législateur a néanmoins choisi d'exclure de cette obligation les régions, lorsqu'elles agissent en tant qu'AOM locale par substitution, et les communautés de communes AOM. Cette dernière exception s'inscrit dans le prolongement des dispositifs destinés à inciter les communautés de communes à s'emparer de leur compétence mobilité. Il est également à noter qu'à côté des plans de mobilité existent des plans de mobilité simplifiés (PDMS)³²⁰, à destination des AOM rurales. Dépourvus d'un contenu véritablement contraignant, les PDMS ont vocation à laisser une latitude importante aux AOM qui souhaiteraient s'en saisir.

Conformément à la nouvelle logique englobante des mobilités, qui vise à intégrer dans cette thématique l'ensemble des enjeux économiques, sociaux, territoriaux et environnementaux qui s'y rattachent, le plan de mobilité doit s'articuler avec d'autres documents de planification. En plus de devoir être conforme au SRADDET, il doit ainsi être compatible avec les directives d'aménagement du territoire (DTA), qui traduisent les

³¹⁵ Par souci de concision, nous ne développons pas le contenu et le régime de ces différents plans.

³¹⁶ RADIGUET, Rémi, « Les mobilités en plan(s). L'enchevêtrement des outils de planification en matière de mobilités. », in DE FONTENELLE, Louis et MARTIN, Sébastien (2024). *Le droit des mobilités*, Paris : LexisNexis

³¹⁷ V. anc. art. L. 1214-1 et suivants du Code des transports ; loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, art. 28

³¹⁸ V. art. L. 1214-1 et suivants du Code des transports

³¹⁹ RADIGUET, Rémi, « Les mobilités en plan(s). L'enchevêtrement des outils de planification en matière de mobilités. », in DE FONTENELLE, Louis et MARTIN, Sébastien (2024), *Le droit des mobilités*, Paris : LexisNexis

³²⁰ Art. L. 1214-36-1 du Code des transports

orientations pour 20 ans de l'État en matière d'aménagement, ainsi qu'avec les schémas de cohérence territoriale (SCoT). Les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) s'imposent également aux PDM : ainsi, le PCAET comporte un programme d'action pour réduire les émissions de GES qui peut donner lieu à des mesures de restrictions de circulation, que le plan de mobilité doit dès lors intégrer dans son volet réglementation de la circulation. A contrario, d'autres documents doivent être compatibles avec le plan de mobilité : c'est le cas du plan local d'urbanisme (PLU) notamment.

Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Introduit dans la loi NOTRe de 2015³²¹, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) est un document d'urbanisme élaboré par l'AOM régionale³²². Il est conçu comme un instrument stratégique de planification des mobilités en ce qu'il permet de fixer des prescriptions en matière d'aménagement auxquelles devront notamment se conformer les plans de mobilité des AOM locales³²³. En ce sens, ce document s'inscrit pleinement dans la dynamique de renforcement du rôle de chef de file de la région en matière de mobilités et d'intermodalité initiée par la loi NOTRe et complétée par la LOM, car il lui permet effectivement d'organiser « les modalités de l'action commune » dans ces domaines³²⁴. Par ailleurs, dans un souci de cohérence territoriale et de convergence des politiques régionales, le SRADDET est aussi un schéma intérateur des autres documents régionaux de planification, parmi lesquels le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT), le schéma régional de l'intermodalité (SRI), et le schéma régional climat/air/énergie (SRCAE). Ayant absorbé ce dernier document, le SRADDET doit dès lors être compatible avec les objectifs de développement des énergies renouvelables de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)³²⁵ et prendre en compte la stratégie nationale bas carbone³²⁶ qui s'impose à lui. Partant, comme le plan de mobilité, le SRADDET peut intégrer les enjeux relatifs à l'aménagement, à l'énergie et à l'environnement dans la planification des mobilités et de l'intermodalité, ce qui vient donner une véritable concrétisation à la nouvelle dimension englobante des mobilités souhaitée par le législateur.

b. Une tentative limitée de rationalisation via des instruments de coopération

La diversité des acteurs compétents en matière de mobilité, de même que l'articulation contrainte des documents juridiques de planification liés à cette politique, ont nécessité de renforcer les mécanismes de dialogue et de coopération entre AOM. De ce point de vue, la LOM a indéniablement permis certains progrès. Néanmoins, l'absence d'intégration de la dimension financière de cette coopération conduit à fortement limiter sa portée en pratique.

³²¹ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République

³²² V. art. L. 4251-1 et suivants du CGCT

³²³ Art. L. 1214-7 du Code des transports. Pour être précis, les plans de mobilité doivent être compatibles avec la planification régionale de l'intermodalité et les règles générales du fascicule du SRADDET, qui comprennent la planification régionale de l'intermodalité et celle des infrastructures de transport. Ils ne doivent cependant que « prendre en compte » les objectifs du SRADDET.

³²⁴ Art. L. 1111-9, II, 7° du Code général des collectivités territoriales

³²⁵ Art. L. 141-3 du Code de l'énergie

³²⁶ Art. L. 222-1 B du Code de l'environnement

i. Un cadre juridique partenarial renouvelé

Bassins de mobilité. Afin de permettre une meilleure adéquation des politiques locales de mobilité avec les particularismes propres à chaque territoire, la LOM a entrepris de dépasser les périmètres administratifs des intercommunalités au moyen d'une nouvelle catégorie juridique, jugée plus pertinente pour tenir compte de la réalité des modes de vie et de déplacement : les bassins de mobilité. Non définis juridiquement, les contours de ces bassins émergent de la pratique, en fonction des déplacements quotidiens des habitants. Ils ont ainsi une vocation résolument fonctionnelle³²⁷ : dégager un périmètre pertinent reflétant la « continuité territoriale des mobilités quotidiennes »³²⁸ et constituer le support d'une nouvelle gouvernance conventionnelle adaptée.

En pratique, c'est la région qui est chargée de réaliser une cartographie des bassins de mobilité de son ressort territorial, en concertation avec les autorités publiques concernées³²⁹. Cette définition donne ainsi lieu à une première coopération institutionnelle entre acteurs des mobilités, afin que puissent être intégrés plus facilement les particularismes du territoire. Une fois son périmètre établi, le bassin donne lieu à la mise en œuvre de deux outils opérationnels de coordination : les comités des partenaires et les contrats opérationnels de mobilité.

Comités de partenaires. La LOM prévoit d'abord que les AOM locales et régionales doivent créer, par une délibération, des comités de partenaires afin d'associer l'ensemble des parties prenantes de la mobilité sur leur territoire³³⁰. Concrètement, les AOM doivent créer ces comités à une échelle devant « *au maximum* » coïncider avec celle d'un bassin de mobilité, ce qui signifie qu'il peut y en avoir plusieurs par bassin. Ces comités doivent se réunir selon une fréquence annuelle a minima, ainsi qu'avant toute évolution substantielle de l'offre de mobilité et de la politique tarifaire. Leur composition est à la discrétion des AOM, qui ont néanmoins l'obligation d'y associer des représentants des employeurs, des usagers et des habitants. En dehors de ces quelques règles, la mise en œuvre des comités de partenaires demeure relativement souple pour les AOM concernées.

Ces comités de partenaires ont vocation à favoriser une plus grande transparence des décisions en matière de mobilités, en réunissant les financeurs, avec les organisateurs et les bénéficiaires des différents services. Ils constituent ainsi un instrument de gouvernance partenariale « territorialisée », en ce sens qu'ils favorisent la participation des parties prenantes des mobilités, définies par le lien qu'elles entretiennent avec le territoire nouvellement dessiné par le bassin de mobilité.

Contrats opérationnels de mobilité. Surtout, la LOM impose une forme conventionnelle de partenariat sous la forme d'un contrat opérationnel de mobilité (COM), conclu à l'échelle de chaque bassin de mobilité³³¹. À l'initiative de la région, ce contrat doit être conclu pour chaque bassin de mobilité identifié avec l'ensemble des acteurs concernés :

³²⁷ SADAUNE, Agathe, « Le redécoupage des territoires. L'exemple des bassins de mobilité. », in DE FONTENELLE, Louis et MARTIN, Sébastien (2024), *Le droit des mobilités*, Paris : LexisNexis

³²⁸ PIÉDELIÈVRE, Stéphane, GENCY-TANDONNET, Dominique (2019), *Droit des transports*, LexisNexis, 2^e éd.

³²⁹ Art. L. 1215-1 du Code des transports

³³⁰ Art. L. 1231-5 du Code des transports

³³¹ Art. L. 1215-2 du Code des transports. La loi ne précise pas ce qu'il advient des conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC) prévues à l'article L. 1111-9-1 du CGCT pour la compétence mobilité de la région, dont l'objet semble assez proche des COM.

autorités organisatrices de la mobilité au niveau local, les syndicats mixtes de transport, les départements, et gestionnaires de gares de voyageurs ou de pôles d'échanges multimodaux. D'autres EPCI peuvent également y être associés, y compris si besoin lorsqu'ils se situent dans une région limitrophe. Conclues pour une durée pluriannuelle, les COM fixent un ensemble d'objectifs et d'indicateurs et font l'objet d'une évaluation à mi-parcours, présentée devant le comité des partenaires.

Ce contrat est simultanément conçu comme la traduction normative du bassin de mobilité et la traduction opérationnelle du rôle de chef de file dévolu à la région en matière de mobilités. Ils visent essentiellement à définir « les modalités de l'action commune des autorités organisatrices de la mobilité ». Par conséquent, le contrat peut porter sur l'ensemble des thématiques qui rentrent dans son champ de compétences : mise en œuvre des mobilités et de l'intermodalité (dessertes, horaires, information du public, tarification) ; aires de mobilité et pôles d'échanges multimodaux, aménagements requis pour assurer une continuité du service en cas de perturbations ; coordination avec les gestionnaires de voirie et d'infrastructures liées aux mobilités (IRVE, aires de covoiturage, parkings relais, arrêts de transport en commun, etc.). Le COM se veut également être un instrument fixant le cadre et les modalités du soutien régional aux AOM locales, s'agissant notamment de l'aide à la conception et à la mise en œuvre des infrastructures et services de mobilités qu'elles envisagent.

De manière plus spécifique, on pourra également relever l'existence de plans d'action en faveur de la mobilité solidaire (PAMS) propres à chaque bassin de mobilité, dont les régions et les départements doivent piloter l'élaboration et la mise en œuvre en lien avec les organismes publics et privés chargés de l'accompagnement des personnes en situation de vulnérabilité économique et de handicap, ou dont la mobilité est réduite.

Service d'ingénierie territoriale. Cette architecture globale des mobilités se complète par ailleurs d'un service d'ingénierie territoriale d'État chargé d'apporter un accompagnement opérationnel aux collectivités territoriales. En matière de mobilités, ces services sont essentiellement le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), et de manière plus généraliste, l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT). Bien que récemment confortés dans le cas du Cerema³³², le fonctionnement et les moyens de ces établissements publics pourraient cependant encore être améliorés³³³.

ii. Des coopérations dont l'efficacité pratique demeure limitée

Les efforts pour renforcer la coopération entre acteurs des mobilités, dans le prolongement de l'objectif de meilleure coordination entre zones rurales et urbaines dévolu aux syndicats mixtes de transports SRU, sont indéniables. Ils s'affranchissent délibérément des structures existantes et des anciens périmètres pour favoriser une coopération locale adaptée à la réalité des déplacements sur un territoire donné. La nouvelle gouvernance qui en résulte

³³² La loi dite « 3DS » a réformé le modèle économique et la gouvernance du Cerema, ce qui devrait se traduire par une première hausse de ses effectifs en 2024. V. loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, art. 159.

³³³ V. not. Cour des comptes (2024), *L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Un outil à consolider*, Communication à la commission des finances du Sénat

s'appuie largement sur le procédé contractuel, ce qui est loin d'être inédit pour l'action publique.

Le bilan de cette nouvelle architecture des coopérations en matière de mobilités demeure cependant en demi-teinte. D'un côté, les AOM semblent s'être emparées avec un certain succès du nouvel outil qu'est le bassin de mobilité : avec 236 bassins de mobilité créés début 2024, la quasi-totalité du territoire est ainsi couverte. Dans le même esprit, les comités de partenaires ont également fait florès puisque 214 se sont installés, soit presque un par bassin de mobilité³³⁴. De ce point de vue, la LOM a certainement eu un effet positif sur les coopérations locales : en clarifiant en partie les compétences dévolues à chaque acteur, elle a sans doute permis d'éviter un certain nombre d'interrogations relatives aux compétences pour permettre à chacun de se concentrer sur les modalités concrètes de coopération. D'un autre côté, très peu de contrats opérationnels de mobilité ont pour l'instant été conclus : seuls huit seraient ainsi opérationnels sur tout le territoire. De même, aucun plan d'action en faveur de la mobilité solidaire n'a encore été adopté à ce jour³³⁵. Si ce retard peut être imputé en partie au bouleversement induit par les crises sanitaire et inflationniste, on ne peut pas dire pour autant que le cadre actuel de la coopération soit particulièrement incitatif. Concrètement, élaborer un contrat opérationnel de mobilité requiert d'y consacrer du temps, de s'y retrouver dans le paysage institutionnel dessiné par les nombreuses délégations de compétences dans ce domaine, et suppose la plupart du temps un portage politique important, et ce pour un bénéfice encore incertain. De ce point de vue, il n'est pas dit que les contrats opérationnels de mobilité soient un outil beaucoup plus attractif que ne l'étaient les conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC), dont l'intérêt résidait principalement dans le contournement des règles relatives au cofinancement des projets³³⁶. On peut ainsi regretter que le contrat opérationnel de mobilité soit dépourvu de considérations relatives aux moyens financiers, et que la dimension financière soit également absente de l'évaluation des projets mis en œuvre. Ces éléments auraient sans doute pu être utilement mobilisés pour renforcer l'attractivité des nouveaux outils de coopération, s'agissant notamment du contrat opérationnel de mobilité.

Au total, on devine de ce nouvel espace partenarial une « opérationnalisation des bassins de mobilité à plusieurs vitesses »³³⁷. Après les tergiversations sur les compétences, ces écarts mettent en évidence le besoin criant de moyens financiers, mais aussi techniques pour mettre en œuvre les compétences d'AOM. À défaut d'une telle réflexion sur la dimension financière de la gouvernance et de la coopération en matière de mobilités, celles-ci ne pourront qu'être matériellement limitées dans leur mise en œuvre.

³³⁴ Banque des territoires (2024), *La loi d'orientation des mobilités toujours en attente de financements*

³³⁵ *Ibid.*

³³⁶ JANICOT, Laetitia (2023), Deux nouveaux principes relatifs à la répartition des compétences – Le principe de subsidiarité et le principe de la collectivité chef de file, *RFDA*, p. 242

³³⁷ MARTIN, Sébastien, ANNAMAYER, Élodie, « La gouvernance en matière de mobilités », in DE FONTENELLE, Louis et MARTIN, Sébastien (2024), *Le droit des mobilités*, Paris : LexisNexis

c. La multiplicité et la complexité des mécanismes privilégiés pour le financement des mobilités

i. Une fragmentation du produit du versement mobilité

Des modalités d’instauration propices à une fragmentation. La multiplication des AOM compétentes pour lever un versement mobilité sur leur ressort territorial, conjuguée au renforcement de la logique conditionnelle du VM, aboutit à un morcellement géographique des produits tirés du VM. À une logique de taux différenciés en fonction de l’existence d’infrastructures TCSP, d’une commune touristique et de seuils démographiques s’ajoutent en effet des positionnements politiques visant délibérément à ne pas instaurer de versement mobilité dans certaines AOM. Dans ce cadre, la LOM est venue encore accroître cette fragmentation en venant ajouter la mise en place d’une ligne régulière de transport comme condition d’instauration du VM, et en empêchant les AOM régionales d’instaurer un versement mobilité lorsqu’elles agissent au titre d’AOM locale par substitution. Au total, peut être observée une grande variété de configurations territoriales, avec des montants de versement mobilité parfois sans véritable lien avec les besoins en transports que justifieraient la configuration territoriale. À titre d’exemple, la chambre régionale des comptes de Bretagne relevait en 2020 que « *les communes du pays de Châteaugiron, notamment celle de Noyal-sur-Vilaine, ne sont pas desservies par le réseau Star [le réseau de transport de la métropole de Rennes], alors qu’elles se situent dans la première sphère d’influence du cœur d’agglomération* »³³⁸. En effet, en dépit d’une forte proximité géographique avec la métropole de Rennes, la commune de Noyal-sur-Vilaine, caractérisée par un fort tissu économique, avait fait le choix de quitter celle-ci en 2005, notamment en raison d’une forte contribution au titre du versement transport. Résultat, alors que l’efficacité territoriale des transports commanderait d’assurer une desserte régulière compte tenu des besoins des usagers, la commune de Noyal-sur-Vilaine ne bénéficie aujourd’hui d’un rattachement à Rennes que par le biais d’une ligne de car régionale³³⁹.

Un morcellement accru par l’action des syndicats mixtes de transports. De surcroît, le législateur a donné la possibilité aux syndicats mixtes de transports dits « SRU », regroupant plusieurs collectivités AOM, de pouvoir prélever un « versement mobilité additionnel » (VMA) afin qu’ils puissent financer leurs missions d’intermodalité³⁴⁰. Le syndicat mixte peut instituer un VMA sur un périmètre « virtuel » propre, qui ne se confond pas nécessairement avec le périmètre de l’ensemble des AOM qu’il regroupe, et qui doit être un espace « à dominante urbaine » d’au moins 50 000 habitants, incluant au moins une commune centre de plus de 15 000 habitants. Le taux du VMA ne peut excéder 0,5 % de la masse salariale, et doit s’articuler au taux pratiqué au titre du VM classique dans le ressort territorial de chaque AOM de sorte que le taux cumulé des deux versements n’excède pas le taux maximum autorisé pour le VM. En pratique, ces modalités aboutissent à des règles complexes de calcul qui participent de la fragmentation globale du versement mobilité, et donnent lieu à un produit déconnecté des besoins réels de financement. En effet, le taux effectif du VMA va surtout dépendre du nombre

³³⁸ Chambre régionale des comptes de Bretagne (2020), *Les déplacements métropolitains*, Rapport d’observations définitives

³³⁹ À ce jour, le taux du versement mobilité à Rennes est fixé à 2 %, tandis qu’il n’existe pas de versement mobilité à Noyal-sur-Vilaine.

³⁴⁰ Art. L. 5722-7 du Code général des collectivités territoriales. Ce dispositif ne concerne bien entendu pas l’Île-de-France.

et de la taille des AOM dont le périmètre chevauche celui du syndicat mixte. D'où des différences de rendement importantes selon les territoires. Ainsi, dans le département de l'Oise, où près de 40 % de la masse salariale est située en dehors du périmètre des AOM, le VMA a pu rapporter près de 11 millions d'euros en 2018, alors que son produit n'était que de 1 million d'euros dans le Nord et le Pas-de-Calais, où seulement 12 % de la masse salariale est située en dehors du ressort territorial des AOM³⁴¹.

Par ailleurs, la LOM a introduit la possibilité pour les syndicats mixtes de moduler le taux du VM applicable pour chaque EPCI selon des critères de densité démographique et de potentiel fiscal, y compris le cas échéant en le portant à zéro, de sorte que plusieurs communautés de communes membres du même syndicat mixte peuvent désormais avoir des taux différents. Si cette modulation apparaît souhaitable afin de faire coïncider le montant de l'imposition au titre du VM et les besoins réels en transports de chaque EPCI, elle ajoute encore une forme de complexité. Au reste, il apparaît peu pertinent d'avoir pris le périmètre des intercommunalités membres du syndicat comme référence de la modulation de taux, alors que les « bassins de mobilité » ont précisément été créés par la LOM pour tenir compte de la réalité des déplacements au sein d'un territoire, par-delà les périmètres administratifs.

ii. Le développement récent du recours aux sociétés de projet pour financer les infrastructures des mobilités

Un modèle financièrement intéressant. Afin de desserrer la contrainte financière qui pèse sur les AOM, la LOM a autorisé le Gouvernement, par voie d'ordonnance, à créer des établissements publics locaux (EPL) dédiés au financement de grands projets d'infrastructure de transport « dont la réalisation représente un coût prévisionnel excédant un milliard d'euros hors taxes »³⁴², sur le modèle de la Société du Grand Paris, devenue Société des Grands Projets (SGP) avec la loi SERM de 2023. Créée en 2010, celle-ci avait pour mission principale la conception et l'élaboration du schéma d'ensemble et des projets d'infrastructures composant le réseau de transport du Grand Paris, ainsi que la réalisation de ce dernier. À la différence de la SGP, qui exerçait – et pouvait déléguer le cas échéant – la maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissement, les EPL prévus par la LOM ne sont compétents que pour le portage du financement du projet.

Leur modèle financier, comme celui de la SGP, repose sur le principe d'une caisse d'amortissement³⁴³ : dans un premier temps, l'établissement réalise les investissements nécessaires au projet d'infrastructure en s'endettant massivement ; puis, dans un second temps, il commence à rembourser ses échéances grâce à des ressources fiscales qui lui sont affectées dès sa création³⁴⁴. Il permet également de centraliser des concours financiers en provenance des collectivités, de l'État et de l'UE. Ce modèle permet ainsi d'augmenter considérablement la capacité d'investissement de l'opérateur et d'accélérer la livraison du budget à montant de

³⁴¹ RICHER, Cyprien (2021), « Le versement-mobilité et la question territoriale : vers une redéfinition de la ressource suite à la loi d'orientation des mobilités ? », *Transports, Infrastructures et Mobilités*, n°527, p. 28-30

³⁴² Loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, art. 4

³⁴³ Sénat, rapport d'information n°44, au nom de la commission des finances, sur les coûts et le financement du Grand Paris Express, par M. Arnaud BAZIN, sénateur, octobre 2020

³⁴⁴ Ce bouquet comprend notamment une fraction plafonnée de la TSBCS, la totalité de la taxe spéciale d'équipement additionnelle pour le Grand Paris et la totalité de l'IFER concernant le matériel routant exploité par la RATP.

ressources fiscales constant, en limitant notamment les contraintes liées à la recherche de nouveaux financements en cours de projet. Ainsi, contrairement à un projet financier classique, devant générer lui-même les revenus susceptibles de couvrir son investissement initial, ce modèle permet de financer des projets non rentables financièrement, mais présentant une « rentabilité socio-économique positive »³⁴⁵. L'enjeu financier de ce type de modèle est alors moins celui de la rentabilité financière du projet que celui de la soutenabilité de la dette contractée par l'établissement, qui ne doit pas devenir « éternelle ».

Un modèle ayant vocation à se généraliser. En pratique, l'habilitation législative donnée au Gouvernement a permis la création de trois EPL en 2022, destinés à centraliser les financements locaux sur des chantiers de ligne à grande vitesse (LGV) : la Société de la Ligne Nouvelle Provence Côte d'Azur (SLNPCA), la Société du Grand projet Sud-Ouest (SGPSO), et la Société de la ligne Nouvelle Montpellier-Perpignan (SLNMP). Avant ça, deux sociétés avaient également été créées sur le même modèle³⁴⁶ : la Société du Canal-Seine-Nord-Europe (SCSNE) et la société binationale TELT pour le projet de liaison ferroviaire Lyon-Turin. Par ailleurs, la loi SERM de 2023 a élargi le champ de compétence de la SGP pour lui permettre de contribuer au déploiement des RER métropolitains avec ses filiales ou des GIP, notamment en prenant en charge l'activité de maîtrise d'ouvrage, et de concourir à leur financement en contractant de nouveaux emprunts.

Ainsi, la nécessité d'assouplir l'importante contrainte budgétaire des AOM et de disposer d'une gouvernance efficace pour assurer le pilotage de projets d'infrastructure de grande envergure ont conduit le législateur à faire montre d'une certaine ingéniosité pour développer et généraliser de nouvelles solutions de financement. Pour avantageux qu'il puisse être, ce modèle n'est néanmoins pas sans risque³⁴⁷ : il demeure notamment particulièrement sensible aux différents paramètres qui sous-tendent sa trajectoire financière à long terme (coût des travaux, rendement des taxes fiscales, taux d'intérêt, indice du coût de la construction, etc.). Une variation, même faible, de l'un de ces paramètres est ainsi susceptible de compromettre la capacité du modèle à amortir sa dette. Ceci appelle notamment une grande vigilance dans le choix des recettes fiscales qui y seront affectées.

Transition :

Naturellement, et même si le choix du terme a pu irriter³⁴⁸, nul ne devrait être surpris qu'une loi « d'orientation » des mobilités se soit finalement bornée à ne retenir qu'une approche finaliste des principes de la nouvelle gouvernance des mobilités, sans se préoccuper véritablement des modalités concrètes de sa mise en œuvre, ni de l'adéquation entre moyens d'action et finalités du droit des mobilités. Pour autant, avoir séparé la rénovation de la

³⁴⁵ CARREZ, Gilles (2018), *Rapport sur les ressources de la Société du Grand Paris*

³⁴⁶ La SNCSE est un EPL à caractère industriel et commercial, tandis que la TELT possède un statut binational *sui generis* créé par convention entre la France et l'Italie.

³⁴⁷ Cour des comptes (2017), *La Société du Grand Paris*, Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale

³⁴⁸ DELEBECQUE, Philippe, et CHARLES, Jean-Baptiste (2020), « Loi d'orientation des mobilités : l'occasion ratée d'une LOTI du XXI^e siècle ? », *Énergie-Environnement-Infrastructure*, n°3

gouvernance des mobilités d'une réflexion sur ses moyens (notamment financiers) paraît avoir largement privé la réforme de son efficacité et de sa cohérence. Cela est vrai ailleurs, mais l'est tout particulièrement s'agissant des mobilités, dont la nature et le cadre juridique reflètent de manière presque consubstantielle l'interconnexion des logiques territoriale, économique, juridique et financière.

II. Le financement, un vecteur de mise en cohérence pratique et théorique du droit des mobilités

Parce qu'en ce secteur en particulier, les finalités apparaissent largement déterminées par les moyens qui leur sont affectés, ce sont donc les modalités financières qui doivent être à l'origine de la réflexion en vue d'une réforme de la gouvernance et de la régulation des mobilités. Poursuivant ainsi une démarche inverse – mais complémentaire – à celle empruntée par la LOM, les prochains développements montreront qu'il est possible de partir du critère du financement pour remettre de l'ordre dans le cadre juridique actuel des mobilités, et en tirer différentes conclusions en matière de gouvernance et de régulation. En gagnant en transversalité et en s'enrichissant d'apports initialement étrangers au droit des transports, le droit des mobilités a accouché d'un ensemble juridique divers et englobant auquel il appartient désormais aux juristes de donner de la cohérence. Sans prétendre y parvenir complètement, la présente étude propose une piste que nous croyons être inédite pour ce faire³⁴⁹ : utiliser la notion de financement comme critère de remise en ordre de cette nouvelle matière éparse.

A. Le recours au critère du financement comme instrument de régulation des mobilités

Le nouveau cadre des mobilités fait apparaître une grande diversité de nouveaux modes de transports, mais également de nouveaux acteurs susceptibles de les prendre en charge – des AOM aux opérateurs privés en passant par les usagers eux-mêmes. Dans ce contexte, les AOM, qui disposent d'une compétence pour organiser les mobilités dans leur ressort territorial, doivent en réguler les usages. Il s'agit notamment d'encadrer l'usage des mobilités tout en favorisant le recours aux mobilités décarbonées. Cette régulation apparaît déterminée en partie par des considérations financières, ce qui se comprend assez facilement dès lors que l'on considère que la régulation s'est substituée à l'intervention publique directe précisément pour tenir compte de la raréfaction des financements publics. Dans ces conditions, le critère financier apparaît comme un vecteur important de la mutation des instruments de régulation en matière de mobilités.

1. La persistance de la dimension financière comme critère de choix des modes de mobilité

Dans le nouveau cadre des mobilités, le financement demeure un levier essentiel de régulation des nouvelles mobilités, qu'il s'agisse de contribuer à promouvoir certaines mobilités sur d'autres, d'encadrer les modalités d'intervention des personnes publiques et privées en matière de mobilité, ou plus largement de contraindre les choix effectués par les AOM.

³⁴⁹ Compte tenu de son caractère récent, les efforts de formalisation ont pour le moment été peu nombreux. À cet égard, il convient malgré tout de relever le récent ouvrage dirigé par Louis DE FONTENELLE et Sébastien MARTIN, qui regroupe de nombreuses contributions thématiques sur le sujet, mais ne contient pas d'approche financière de la matière. V. DE FONTENELLE, Louis et MARTIN, Sébastien (2024), *Le droit des mobilités*, Paris : LexisNexis

a. Le renouvellement de la condition d'exigence socio-économique par l'arbitrage entre services de transport et solutions de mobilité

Absence de changements majeurs du droit à la mobilité. La reconnaissance du droit à la mobilité en lieu et place du droit au transport n'a pas fait beaucoup évoluer les conditions de mise en œuvre de ce droit qui s'imposaient aux autorités organisatrices. Ainsi, le droit à la mobilité demeure empreint d'une forte dimension matérielle puisqu'il doit, comme pour le droit au transport, permettre aux usagers de se déplacer « *dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité, de prix et de coût pour la collectivité* ». De même, ce droit suppose toujours que l'utilisateur puisse librement choisir les moyens de son déplacement, ainsi qu'être informé sur les moyens qui lui sont offerts et sur leur modalité d'utilisation. Surtout, l'exigence d'efficacité socio-économique continue de s'appliquer au système de mobilités, qui doit s'effectuer dans « *les conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la collectivité* ». Enfin, comme pour le droit au transport, le droit à la mobilité demeure en principe inopposable aux AOM.

Le basculement vers le paradigme des mobilités a néanmoins permis d'explicitier le panel des libertés que comporte le droit à la mobilité, puisque l'article L. 1111-1 dispose désormais que son titulaire peut aussi choisir un moyen de déplacement « *faisant appel à la mobilité active* ». Comme pour l'ancienne liberté de choix des moyens de transport, la nouvelle liberté de choix des moyens de mobilité demeure en réalité contrainte par l'offre de mobilité effectivement mise en place par l'autorité organisatrice, ce qui signifie qu'elle ne leur impose pas de proposer un service alternatif à l'offre existante faisant intervenir la mobilité active. Au reste, chaque déplacement peut toujours théoriquement s'effectuer à pied, sans qu'une autorité organisatrice ait à intervenir.

Renouvellement de la condition d'efficacité socio-économique par les solutions de mobilité. Si la lettre des exigences qui s'appliquent au droit à la mobilité n'a donc pas fortement évolué, la consécration du droit à la mobilité a considérablement élargi l'éventail des options à disposition des AOM pour satisfaire l'exigence d'efficacité socio-économique dans l'offre de services de mobilité. Le standard que constituait « le service de transport remplissant une mission de service public » a en effet disparu au profit d'une formule associant les transports publics traditionnels aux nouvelles « solutions de mobilité »³⁵⁰, de sorte que la mise en œuvre du droit à la mobilité peut désormais prendre des formes beaucoup plus variées qu'auparavant³⁵¹. À une traditionnelle ligne régulière de transport collectif, une AOM pourra ainsi, au nom de l'efficacité et de la pertinence de l'offre compte tenu des besoins réels des usagers, privilégier une solution plus souple comme le transport à la demande, voire une solution de mobilité active ou partagée. Dans cet esprit, l'exigence d'efficacité et de pertinence de l'offre de services de mobilité a également été renouvelée par l'ajout d'un nouvel alinéa à l'article L. 1211-4 du Code des transports, au terme duquel « *l'État et les collectivités territoriales tiennent compte à la fois de la pluralité des besoins en matière de mobilité et de la diversité des territoires afin de leur apporter des réponses adaptées, durables et équitables* ». Dans ce nouveau cadre, la diversité des moyens nouvellement accessibles aux AOM pour

³⁵⁰ Art. L. 1111-3 du Code des transports

³⁵¹ Certains auteurs déplorent ainsi une politique des transports « à géométrie variable » selon les territoires. V. POLETTI, Cristelle (2020), « Loi d'orientation des mobilités : du droit au transport au droit à la mobilité », *Droit administratif*, n°11, p. 17-23

mettre en œuvre le droit à la mobilité offre une marge de manœuvre supplémentaire aux AOM pour déterminer en chaque cas la solution de mobilité la plus pertinente d'un point de vue socio-économique. Une collectivité peut donc invoquer un intérêt collectif supérieur pour refuser de satisfaire complètement la demande de transport d'un usager, notamment des considérations tenant au coût excessif de la mise en place d'un service régulier de transport, par exemple.

Cette marge de manœuvre renforcée semble également se traduire par un assouplissement corrélatif de la condition de « mise en œuvre progressive » du droit à la mobilité, qui a pu prendre la forme d'une simple exigence de non-régression sous l'empire des solutions de mobilité. C'est notamment ce qui semble ressortir d'une décision récente du tribunal administratif de Versailles qui, à propos de la transformation d'une ligne régulière de transport en transport à la demande les jours fériés, considère qu'il ne résulte pas de l'instruction que « *la mise en place d'un système de « transport à la demande » sur le territoire de la commune d'Aigremont, qui permet de maintenir une offre de transport public collectif sur le territoire de cette commune, caractériserait une régression méconnaissant le droit à la mobilité* »³⁵². Toujours au visa du droit à la mobilité de l'article L. 1111-2 du Code des transports, le tribunal administratif ajoute plus loin que « *la seule circonstance que ce service n'offrirait pas les mêmes conditions d'accès que celui qui existait antérieurement [...] ne suffit pas à caractériser une méconnaissance du droit à la mobilité* », alors que le nouveau mode de transport envisagé demeure « *aisément accessible sur réservation* »³⁵³. Si les circonstances de l'espèce sont particulières en ce sens qu'elles concernent la mise en place d'un transport à la demande, que le législateur a précisément entendu ériger comme modalité alternative aux services réguliers de transport, il semble néanmoins, au terme de ce raisonnement, qu'elles auraient pu tout aussi bien concerner le remplacement d'une ligne régulière de transport par un service de covoiturage.

b. Les modalités financières d'encadrement de la concurrence des interventions publiques et privées en matière de mobilités

i. L'atteinte substantielle à l'équilibre économique du service conventionné comme critère de régulation des SLO

Encadrement des services librement organisés (SLO) par les AOM. À côté des interventions publiques pour lesquelles les AOM sont compétentes à titre principal (organisation des transports réguliers, à la demande et scolaires notamment³⁵⁴), la LOM a souhaité favoriser un développement des services de mobilité associant interventions publiques et initiatives privées. S'agissant des mobilités actives et partagées, les AOM ne peuvent ainsi prendre en charge elles-mêmes l'organisation de tels services qu'à la condition que l'offre privée soit inexistante, insuffisante ou inadaptée³⁵⁵. A contrario, les interventions du secteur privé dans le domaine des mobilités font parfois l'objet d'une régulation destinée à permettre une articulation socialement efficace avec la prise en charge de services par les AOM.

³⁵² TA Versailles, 3 juillet 2023, n°2206434, pt. 16

³⁵³ *Ibid.*

³⁵⁴ Art. R. 3111-1, R. 3111-2 et R. 3111-5 du Code des transports

³⁵⁵ Art. L. 1231-1 et suivants du Code des transports

Parmi les services réguliers de transports, les AOM ne bénéficient d'une compétence exclusive de toute intervention privée que pour les seuls services réguliers urbains. Ceci peut notamment se justifier par les caractéristiques physiques et économiques des réseaux de transport urbain, et par le souci du législateur de protéger l'équilibre financier des services publics de transport urbain. A contrario, les services réguliers interurbains par autocar (plus connus sous le nom de « cars Macron ») se sont vus partiellement libéralisés par la loi éponyme de 2015³⁵⁶ : les liaisons de plus de 100 km ont ainsi été totalement libéralisées au profit des entreprises européennes de transport public routier de personnes, tandis que les liaisons égales ou inférieures à 100 km font l'objet d'un régime d'autorisation auprès de l'AOM compétente³⁵⁷, sous la supervision de l'Autorité de régulation des transports (ART). Concrètement, l'entreprise qui souhaite prendre en charge une liaison par autocar inférieure ou égale à 100 km doit se déclarer auprès de l'ART, qui publie sans délai la déclaration. La ou les AOM concernées peuvent ainsi en prendre connaissance, et éventuellement décider – après avis conforme de l'ART – d'interdire ou de limiter le service, s'il est exécuté entre des arrêts dont la liaison est déjà assurée par un service régulier de transport qu'elles organisent, et s'il est susceptible de porter une atteinte substantielle à l'équilibre économique de cette ligne de transport publique, ou de son contrat de service public. L'ART est ainsi compétente pour valider ou invalider la décision de l'AOM en appréciant, au moyen d'un « test d'équilibre économique » suivant une méthodologie en quatre étapes³⁵⁸, le caractère substantiel d'une éventuelle atteinte du nouveau service à l'équilibre économique du service conventionné.

Dimension financière du critère de régulation concurrentielle. Ainsi, l'analyse du modèle économique et financier du service de transport de l'AOM apparaît déterminante dans le pouvoir de régulation effectif dont disposent les AOM et l'ART sur les liaisons interurbaines inférieures ou égales à 100 km. En effet, le caractère substantiel de l'atteinte à l'équilibre économique du service conventionné est mesuré via la comparaison des pertes de recettes commerciales induites par le report de clientèle avec, d'une part, le montant total des recettes commerciales du service conventionné, et d'autre part, le montant des concours publics versés par l'AOM à ce service³⁵⁹. Des caractéristiques financières telles que la part des subventions publiques et les modalités différenciées de tarification pourront donc jouer un rôle déterminant dans l'appréciation d'une éventuelle atteinte substantielle. Sur ce point, il n'est d'ailleurs pas certain que la méthodologie de l'ART soit suffisamment sophistiquée³⁶⁰.

Cette analyse est par ailleurs précédée d'une mesure du degré de substituabilité entre les deux services, qui implique que les liaisons en cause soient suffisamment similaires. Cette exigence a pu conduire certains opérateurs privés à s'engager dans des stratégies de contournement – admises par le Conseil d'État³⁶¹ – consistant à placer leurs points de prise en charge suffisamment loin de ceux du service conventionné, de sorte que les liaisons ne puissent être vues comme similaires, et donc substituables. Le fait de faire de cette étape un prérequis à

³⁵⁶ Loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

³⁵⁷ Art. L. 3111-19 du Code des transports

³⁵⁸ Autorité de régulation des transports, 2017, décision n°2017-046, portant adoption des lignes directrices relatives à la déclaration des services routiers sur les liaisons régulières interurbaines par autocar inférieures ou égales à 100 kilomètres et à l'instruction des demandes d'interdiction ou de limitation formées par les autorités organisatrices de transport

³⁵⁹ CE, 2016, n°399081, *Région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charente*

³⁶⁰ LANNEAU, Régis (2018), « La libéralisation du transport par autocar ou la protection contestable des services conventionnés », *Droit administratif*, n°1

³⁶¹ CE, 2018, n°410242, *Syndicat mixte de l'aéroport de Beauvais-Tillé*

l'analyse de l'atteinte substantielle a également pour effet d'amoindrir la portée de la dimension financière du contrôle : dans l'affaire susmentionnée, la circonstance que l'arrêt retenu par l'opérateur privé était éloigné de plus de 10 km de celui du service conventionné suffit à exonérer l'autorité de régulation de toute recherche d'une atteinte substantielle à l'équilibre économique. Or, dans un contexte tendant à favoriser l'intermodalité, la localisation des destinations importe moins que leur rattachement à d'autres formes de mobilité, ce qui tend à limiter la pertinence d'une analyse géographique de la substituabilité³⁶².

Au total, le caractère essentiellement financier du critère de la régulation concurrentielle entre services conventionnés et services librement organisés (SLO) laisse ainsi entrevoir une forme de complémentarité des rôles entre AOM et initiative privée, les premières n'ayant finalement vocation qu'à prendre en charge les liaisons dont la rentabilité financière propre ne serait pas assurée.

ii. Le choix d'une régulation patrimoniale des mobilités actives et partagées

Régulation domaniale du *free floating*. Compte tenu du développement important des nouvelles formes de mobilités que sont les vélos et trottinettes mis à disposition sur la voie publique (*free floating*), la LOM est venue clarifier le cadre juridique de leur régulation. Parce que ces mobilités emportent une occupation privative du domaine public³⁶³, le législateur a fait le choix de soumettre ces mobilités au régime de la domanialité publique, confiant ainsi leur régulation aux autorités gestionnaires du domaine public concerné. Concrètement, les opérateurs de ces services de mobilité devront obtenir une autorisation d'occupation du domaine public, moyennant le possible paiement d'une redevance³⁶⁴. Puisqu'il s'agit d'exercer une activité économique sur le domaine public au sens de l'article L. 2122-1-1 du Code général de la propriété des personnes publiques, la loi prévoit que la délivrance du titre d'occupation devra faire l'objet d'une procédure de publicité préalable lorsque l'attribution de titres d'occupation n'est pas limitative, et d'une véritable procédure de mise en concurrence préalable si l'autorité gestionnaire décide de restreindre le nombre d'autorisations d'occupation.

La délivrance de l'autorisation s'analyse ainsi comme un véritable instrument de régulation de ces nouvelles formes de mobilité. Régulation quantitative d'abord, car la fonction de cette autorisation sera évidemment moins de permettre l'occupation domaniale que d'exclure les opérateurs non-autorisés de l'exercice de cette activité économique³⁶⁵. Le caractère facultatif de la redevance comme contrepartie de l'autorisation d'occupation offre également un levier de régulation aux autorités domaniales, qui pourront en quelque sorte choisir d'ouvrir ou de restreindre l'accès à leur domaine public par ce biais. De ce point de vue, stratégie de valorisation du domaine public et régulation de l'offre de *free floating* peuvent éventuellement se rejoindre.

Surtout, au-delà de sa dimension d'autorisation et d'exclusion, la loi énumère de façon limitative les mesures particulières que pourra prescrire le titre unilatéral d'occupation à

³⁶² JURY, Fabrice (2018), « L'identification du champ d'intervention de l'ARAFER : bis repetita pour le contentieux des cars « Macron » ! », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°49

³⁶³ Il s'agissait précisément d'une des interrogations de la doctrine antérieurement à la LOM.

³⁶⁴ V. art. L. 2122-1 et suivants du CG3P

³⁶⁵ ROUX, Christophe, « AOT et free-floating », in DE FONTENELLE, Louis et MARTIN, Sébastien (2024), *Le droit des mobilités*, Paris : LexisNexis

l'opérateur, parmi lesquelles la définition du nombre de véhicules pouvant être installés et des zones dans lesquelles ils pourront être mis à disposition, le respect de certaines caractéristiques techniques ou des consignes spécifiques visant à assurer la sécurité des utilisateurs et des autres usagers de la voie publique³⁶⁶. Toutefois, compte tenu du caractère limitatif des prescriptions pouvant figurer sur un acte unilatéral d'autorisation d'occupation, les collectivités pourront être tentées de privilégier le recours à un contrat de commande publique³⁶⁷, afin d'organiser un service de *free floating* répondant spécifiquement à leurs besoins en définissant de manière plus précise les contraintes qui s'imposeront à l'opérateur. Le cas échéant, les collectivités devront soumettre la conclusion du contrat à une véritable procédure de mise en concurrence préalable, et prévoir que l'opérateur devra s'acquitter du paiement d'un prix correspondant. Au-delà des éventuelles restrictions à la délivrance d'autorisation ayant pour motif la préservation de l'équilibre financier des services publics pris en charge par les AOM, c'est ici que se révèle la dimension financière de la régulation du *free floating*, car le financement permet en quelque sorte « d'étendre » le panel des réglementations imposables à l'opérateur.

Enfin, s'agissant des incidences de cette régulation sur la gouvernance des mobilités, le choix de confier la régulation des mobilités en *free floating* aux autorités gestionnaires du domaine public plutôt qu'aux autorités organisatrices des mobilités peut surprendre. En effet, dans une logique de rationalisation et d'efficacité d'une gouvernance « globale » des mobilités, il eût été préférable de confier cette compétence aux AOM. Celles-ci demeurent malgré tout impliquées à la marge dans la procédure de délivrance des titres d'occupation puisqu'il est prévu qu'elles émettent, dans un délai de deux mois à compter de la déclaration de l'opérateur, un avis préalable à la délivrance de l'autorisation par l'autorité gestionnaire du domaine. La LOM dispose néanmoins que les autorités gestionnaires du domaine public peuvent choisir de déléguer conventionnellement aux AOM la compétence de délivrance de titres d'occupation de leur domaine public, ce qui vient en partie corriger les désagréments de cette gouvernance éclatée. Cette répartition des compétences pose néanmoins la question d'un éventuel désalignement entre l'intérêt de l'autorité domaniale de valoriser son patrimoine et celui de l'AOM de restreindre l'offre de *free floating*. A la lecture de l'article L. 1231-17 du Code des transports, il n'apparaît pas certain que l'émission d'un avis défavorable par l'AOM aura une quelconque portée contraignante pour l'autorité domaniale.

Régulations financières indirectes. Enfin, figurent parmi les modalités financières d'encadrement des initiatives privées à disposition des AOM un ensemble de mesures relevant de leur compétence et susceptibles d'inciter les opérateurs privés à prendre en charge une activité. Ainsi les AOM locales peuvent-elles « contribuer » au développement des services de mobilités actives et partagées, compétences auxquelles s'ajoute celle de pouvoir contribuer au développement des mobilités solidaires en ce qui concerne l'AOM régionale. Concrètement, les AOM pourront ainsi influencer sur l'offre globale de mobilités en participant, notamment financièrement, à une action visant à faciliter l'usage d'une forme de mobilité, par exemple en participant au financement d'une piste cyclable.

³⁶⁶ Art. L. 1231-17 du Code des transports

³⁶⁷ DEZOBRY, Guillaume, CHASTANIER, Antoine, « La régulation du free-floating par les collectivités territoriales », in DE FONTENELLE, Louis et MARTIN, Sébastien (2024), *Le droit des mobilités*, Paris : LexisNexis

La spécificité de cette régulation indirecte est qu'elle fait finalement dépendre la capacité d'une AOM à susciter et réguler l'offre privée dans son ressort territorial de ses propres ressources financières, ce qui risque d'accroître les inégalités entre les AOM financièrement aptes à encourager le développement de nouvelles mobilités, et celles n'en ayant pas les moyens.

2. Le renforcement récent de la dimension normative du financement

Le critère financier n'est pas neutre dans les choix qui sont réalisés par les usagers et les AOM en matière de mobilité. L'exigence de mise en œuvre du droit à la mobilité dans des conditions financières raisonnables et les contraintes financières d'équilibre du modèle économique orientent ainsi les choix d'investissements des AOM. En parallèle, le renforcement de la dimension incitative de la tarification dans le secteur des mobilités, qui trouve un écho dans certains services publics comme celui de la prévention et de la gestion des déchets, est conçu comme un véritable instrument de régulation des comportements individuels, en vue d'une meilleure performance écologique collective. En plus de sa mission principale consistant à procurer à l'AOM les moyens matériels nécessaires à la mise en œuvre de ses compétences, le financement peut donc en soi remplir une mission subsidiaire de régulation des comportements participant pleinement de la politique des mobilités. Dans le contexte financier tendu qui caractérise les AOM, ces deux missions se révèlent heureusement complémentaires.

a. La différenciation tarifaire comme outil de régulation des mobilités

Alors que la tarification des usagers se conçoit d'abord comme une source de revenus pour les AOM, elle peut également être une source d'importantes déséconomies, ou en tout cas aboutir à des modalités de financement sous-optimales lorsque sa dimension régulatoire des comportements des usagers n'est pas prise en compte. L'utilisateur étant avant tout un être humain, sa psychologie et ses biais cognitifs sont loin d'être neutres pour l'efficacité d'une politique tarifaire. Comme le font remarquer certains auteurs³⁶⁸, cette dimension apparaît globalement sous-exploitée dans les choix qui sont effectués en matière de tarification, s'agissant par exemple des biais comportementaux induits par des politiques de gratuité totale des mobilités³⁶⁹. Dans cette optique, l'élaboration d'une grille tarifaire efficace des mobilités, c'est-à-dire parvenant simultanément à accroître les recettes commerciales sans détourner les usagers des mobilités décarbonées, doit tenir compte de sa portée régulatoire pour leurs comportements. Une augmentation pure et simple des tarifs présenterait en effet le double inconvénient de freiner le report modal vers les mobilités décarbonées, et de limiter le gain financier de la hausse tarifaire pour les AOM. Afin d'être soutenable financièrement, d'être juste socialement et de ne pas pénaliser l'objectif d'incitation à recourir aux transports collectifs et aux mobilités décarbonées pour les usagers, la hausse des recettes tarifaires des services de transport doit donc s'appuyer sur une modulation différenciée en fonction des profils et des usages. En parallèle

³⁶⁸ BAHOUÛNE, Louis (2019), « L'utilisateur et le financement du service public – pour une approche comportementale », *Revue française des finances publiques*, n°148, p. 93

³⁶⁹ Sénat, rapport d'information n°744, au nom de la mission d'information sur le thème : « Gratuité des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités ? », par Mme Michèle Vullien et M. Guillaume Gontard, sénatrice et sénateur, septembre 2019

d'une hausse modulée des tarifs, il convient d'encadrer davantage les compensations de baisses de recettes commerciales par des hausses de versement mobilité.

i. La mobilisation des outils de différenciation tarifaire

Un intérêt financier et instrumental pour les AOM. Non seulement l'acception actuelle du principe d'égalité autorise la mise en œuvre de différenciations tarifaires dans la limite du prix de revient du service rendu³⁷⁰, mais elle tend en plus à l'encourager dans certaines hypothèses. Le cadre juridique actuel offre donc les outils nécessaires aux AOM pour qu'elles puissent améliorer le rendement de leurs recettes commerciales de manière ciblée et intelligente. Les progrès technologiques, et leur obligation de créer un service de récupération et de traitement des données relatives à leur système de transports, devraient également leur permettre de bénéficier d'analyses plus précises sur les habitudes de déplacement de leurs usagers, et d'adapter leur politique tarifaire en fonction. Dès lors, il serait judicieux que les AOM exploitent les pistes qui s'ouvrent à elles pour renforcer la progressivité de leur tarification solidaire, en conservant bien entendu les réductions tarifaires nécessaires pour assurer l'accessibilité des services de mobilités, et en réhaussant les tarifs supportés par les ménages les plus aisés. En parallèle, les AOM devraient mettre en place des systèmes de tarification différenciée en fonction notamment des horaires d'utilisation, des zones géographiques, et/ou de la distance parcourue³⁷¹. De tels systèmes existent d'ailleurs déjà, comme à Singapour, où la tarification des transports en commun s'effectue *ex post* et varie en fonction de la distance réalisée³⁷².

Du point de vue de l'AOM, les avantages de recourir à une telle tarification sont doubles. D'abord, d'après la théorie économique, la tarification différenciée offre les meilleures perspectives de maximisation du bien-être global (le surplus total) dans le cadre d'un marché avec une forte structure de coût fixe, en permettant une tarification dite « Ramsey-Boiteux », qui consiste à fixer un prix supérieur au coût marginal et inversement proportionnel à l'élasticité-prix de la demande de l'utilisateur. Autrement dit, plus l'utilisateur est « captif » et donc moins il est sensible aux variations de prix, plus il convient de lui faire payer un prix élevé, ce qui appelle évidemment plusieurs interrogations s'agissant des usagers dont le consentement à payer excède les capacités financières³⁷³. Ce type de tarification offre néanmoins les meilleures perspectives de rendement tarifaire pour l'AOM, et constitue ainsi une piste intéressante pour obtenir des recettes commerciales plus dynamiques. L'exemple de la régie de transport toulousaine Tisséo montre bien qu'une tarification solidaire cohérente présente une meilleure performance financière et de meilleurs résultats en termes de fréquentation qu'une politique de gratuité partielle : après une révision de sa grille tarifaire décidée en 2017 afin d'intégrer la

³⁷⁰ CE, 1997, n°124883, *Commune de Montgeron*. S'agissant des transports, même si le coût de revient du service rendu apparaît difficile à déterminer, il ne fait aucun doute, au vu de la faible part qu'occupent les recettes commerciales dans la couverture des dépenses, qu'il existe une marge de manœuvre pour augmenter les tarifs de certains usagers, a fortiori s'il est tenu compte des surcoûts individuels induits par la longueur des déplacements, par exemple.

³⁷¹ Cour des comptes (2022), *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution*

³⁷² BOUTEILLER, Catherine (2015), *Différenciation tarifaire dans les réseaux de transports urbains et interurbains de voyageurs : quels apports pour les services publics de transport et l'aménagement ?*, Université Lumière Lyon 2

³⁷³ BONNAFOUS, Alain, CROISSANT, Yves (2005), « La tarification des transports publics », *Les Cahiers français : documents d'actualité*, n°327, p. 68

notion de revenu en remplacement d'une logique statutaire³⁷⁴, Tisséo est parvenue à accroître simultanément ses recettes commerciales, son taux de couverture, et sa fréquentation. Ensuite, la tarification différenciée peut constituer un outil de pilotage de la mobilité, pouvant s'inscrire tant dans la perspective d'efficience socio-économique qui doit caractériser la mise en œuvre du droit à la mobilité que dans l'objectif d'accélérer la transition environnementale des mobilités. En effet, la tarification n'est pas neutre vis-à-vis des comportements et produit des effets incitatifs sur les choix des usagers face à l'offre globale de services de mobilités. Elle peut permettre de mieux gérer les capacités du réseau existant en orientant les reports modaux en fonction des risques de saturation, en incitant les usagers à privilégier les services de transport en heures creuses, par exemple³⁷⁵. De ce point de vue, la ressource financière que constitue la tarification peut ainsi également être appréhendée comme un levier opérationnel de régulation des mobilités pour améliorer la fluidité du système.

Une mise en œuvre contrainte par le défi de l'acceptabilité sociale. Du point de vue de l'utilisateur, une telle tarification différenciée peut présenter une forme d'équité, et permettre à chacun de payer en fonction de son usage réel des services. Il est possible d'accroître son acceptabilité sociale en compensant une partie de ses effets, via des formes de tarification solidaire pour les revenus les plus modestes, et des systèmes d'abonnement pour les usagers les plus fréquents. Dans le cadre des expérimentations de billet unique lancées début 2024³⁷⁶, le système retenu a été celui du post-paiement, avec une facturation au meilleur prix à l'issue des déplacements de l'utilisateur en fonction des trajets qu'il a effectués. De telles optimisations individuelles, conjuguées aux facilités d'usage qu'elles permettent, sont de nature à compenser une tarification plus élevée en moyenne.

Afin d'inciter les AOM à s'emparer des outils de modulation tarifaire, plusieurs pistes concrètes peuvent être envisagées. En premier lieu, une modification de l'article L. 1113-1 du Code des transports relatif aux obligations de tarification sociale pourrait être effectuée, afin de supprimer la mention selon laquelle les réductions tarifaires doivent s'appliquer indépendamment du lieu de résidence de l'utilisateur. Cette disposition pourrait en effet constituer un frein à la mise en œuvre d'une tarification différenciée pertinente par les AOM, en obligeant par exemple une AOM souhaitant compenser la hausse des tarifs pour les ménages situés les plus en périphérie à dupliquer ce soutien à destination des habitants du centre-ville. En deuxième lieu, afin de sécuriser le régime juridique des AOM mettant en place de telles tarifications solidaires et différenciées, il pourrait être opportun d'insérer dans la loi que les AOM poursuivent un « objectif » de tarification solidaire et différenciée, de sorte qu'elles puissent s'en prévaloir en cas de contestation reposant sur le principe d'égalité (Recommandation n°6).

ii. Le nécessaire encadrement du financement des baisses tarifaires

Limitation supplémentaire au plafonnement du versement mobilité. La spécificité française qu'est le versement mobilité permet d'expliquer en partie la tendance des AOM à

³⁷⁴ Chambre régionale des comptes (2018), *Tisséo collectivités*, Rapport d'observations définitives

³⁷⁵ BAHOUÛNE, Louis (2019), « L'utilisateur et le financement du service public – pour une approche comportementale », *Revue française des finances publiques*, n°148, p. 93

³⁷⁶ Ministère chargé des transports (2023), « *Titre de transport unique* », feuille de route d'un billet unique national pour toutes les mobilités partagées sur le territoire français

tarifier insuffisamment les usagers, dès lors qu'il leur permet de financer des baisses tarifaires par des hausses du taux d'imposition sur les entreprises³⁷⁷. L'exemple des collectivités ayant fait le choix d'un passage à la gratuité des transports montre bien qu'une telle décision s'accompagne quasiment systématiquement d'une hausse importante de cette imposition. Ceci peut notamment s'expliquer par des raisons politiques, dans la mesure où les élus locaux peuvent être incités à privilégier des mesures visibles de gratuité et/ou de baisses tarifaires à des fins électorales, en parallèle d'une hausse du versement mobilité, moins perceptible pour l'ensemble de la population. Si les modalités de politique tarifaire des AOM – et notamment les choix de mise en œuvre de politique de gratuité – relèvent de leur choix discrétionnaire, il n'apparaît pour autant pas souhaitable que le financement des services de mobilité ne repose en définitive que sur les entreprises et les contribuables et non sur les usagers, notamment du point de l'égalité devant les charges publiques.

C'est la raison pour laquelle il pourrait être judicieux d'instaurer un garde-fou supplémentaire à l'utilisation du versement mobilité afin d'éviter qu'il ne soit utilisé pour financer des baisses trop importantes de recettes tarifaires, qui porteraient préjudice à la pérennité du modèle de financement des transports. Juridiquement, un tel garde-fou pourrait, par exemple, passer par l'ajout d'un nouvel alinéa à l'article L. 2333-64 du Code des transports, imposant une limitation supplémentaire du plafond du versement mobilité lorsque le ratio de recettes commerciales sur dépenses de l'AOM est inférieur à 25 % pour les AOM de plus de 100 000 habitants, et inférieur à 15 % pour les AOM de moins de 100 000 habitants. Ces ratios indicatifs tiennent compte des taux de couverture moyens observés³⁷⁸, et visent à être suffisamment incitatifs pour que les AOM situées en deca engagent une réflexion sur leur politique tarifaire, sans pour autant pénaliser les AOM les plus en difficulté. Il n'est pas exclu à moyen terme de relever ces ratios, afin de tendre idéalement vers un ratio de 30 %, ainsi que le propose notamment le rapport Duron³⁷⁹. Dans l'hypothèse où le prélèvement du versement mobilité serait confié à la région, cette limitation pourrait être transformée en un plafond du montant de sa part affectée aux AOM locales concernées par le biais des contrats opérationnels de mobilité et/ou intégrer en tant que critère à la baisse les modalités de calcul de la péréquation de la TICPE aux AOM locales (Recommandation n°7).

b. L'élargissement de la portée normative du financement du fait de son verdissement

i. Le financement comme outil privilégié de mise en œuvre du principe du pollueur-payeur dans le champ des mobilités

Logique du pollueur-payeur. Depuis quelques années, la portée régulatoire du financement des mobilités a été renforcée dans le cadre de l'orientation en faveur des mobilités décarbonées. En droit de l'Union, et désormais aussi en droit français, l'un des principaux vecteurs de promotion de ces mobilités décarbonées réside ainsi dans des instruments

³⁷⁷ Cour des comptes (2022), *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution*

³⁷⁸ Pour rappel, en 2015, le taux de couverture des recettes commerciales sur dépenses était de 28,6 % en moyenne, et de 18 % pour les AOM de moins de 100 000 habitants.

³⁷⁹ Ministère de la transition écologique (2021), *Rapport sur le modèle économique des transports collectifs*, établi par M. Philippe Duron

financiers, visant simultanément à décourager certains modes de transport via une surtarification de l'usage des transports polluants, et à encourager le recours aux mobilités propres par différentes mesures de soutien financier. Cette démarche, s'appuyant sur la logique pollueur-payeur, repose ainsi d'une part sur une conception « globale » des mobilités, intégrant les différents enjeux économiques et environnementaux de ce secteur, et d'autre part sur un principe d'interconnexion des différentes solutions de mobilité au sein d'un unique grand réseau. Il s'agit alors d'utiliser le levier financier comme un véritable instrument de régulation visant à orienter le choix des modes de transport des usagers et des entreprises, mais aussi des acteurs publics. Des applications bien connues de cette stratégie résident dans la mise en place du marché européen des droits à polluer, ou dans l'augmentation de la fiscalité sur les produits énergétiques à l'instar de la TICPE.

Juridiquement, cette stratégie se traduit aussi par l'adoption de directives visant à renforcer les exigences de verdissement des marchés publics des collectivités, destinées à accroître indirectement les débouchés et à renforcer les incitations des entreprises à investir dans la production de véhicules propres. Le levier financier constitue également un outil d'orientation des choix d'investissement des AOM. En parallèle des exigences juridiques s'imposant à elles via l'incorporation d'objectifs environnementaux à leurs instruments de planification, l'UE et l'État peuvent exercer une influence sur les choix d'investissement des AOM via l'attribution de concours financiers, d'ailleurs d'autant plus décisive que les AOM se trouvent contraintes financièrement.

ii. Le verdissement des concours financiers nationaux et européens comme instrument d'orientation des investissements vers les mobilités décarbonées

Orientation des investissements vers les projets d'intérêt européen et les mobilités durables. Parmi les priorités stratégiques de l'UE figure le développement de réseaux transeuropéens de transport (RTE-T), dans l'objectif de favoriser la compétitivité et la cohésion des États membres. Au plan législatif, cette priorité s'est traduite par l'adoption d'un règlement technique en 2013 définissant la consistance du RTE-T et les caractéristiques minimales que doit remplir ce réseau (notamment l'interopérabilité transfrontalière)³⁸⁰. Cette initiative a été complétée par un second règlement établissant le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe, et notamment un volet transport (MIE-T) fixant les objectifs et priorités en matière de financement dans ce domaine³⁸¹. L'objectif consiste ainsi à favoriser le financement de projets d'intérêt commun, par l'intermédiaire d'appels à propositions accessibles notamment aux AOM. Récemment renouvelée pour la période 2021-2027 dans le cadre du paquet « Mobilité verte » avec un budget s'élevant à 26 milliards d'euros pour le volet transport³⁸², la stratégie cible désormais pour l'essentiel le développement du secteur ferroviaire. Les précédents appels à propositions, lancés dès 2014, avaient ainsi permis à la France de bénéficier d'un appui financier pour des projets majeurs tels que le tunnel Lyon-Turin et le canal Seine-Nord-Europe. Le résultat du dernier appel à proposition de 2023 a par ailleurs retenu une nouvelle fois le

³⁸⁰ Règlement (UE) n°1315/2013 du Parlement et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport

³⁸¹ Règlement (UE) n°1316/2013 du Parlement et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe

³⁸² Règlement (UE) n°2021/1153 du Parlement et du Conseil du 7 juillet 2021 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe

projet Seine-Nord-Europe (400 millions d'euros de subventions), ainsi que le projet de la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan. À côté d'un soutien aux projets de transports d'envergure européenne, l'action européenne cherche à promouvoir des mobilités quotidiennes moins émettrices de GES, objectif d'ailleurs conforté par la récente Stratégie pour une mobilité durable et intelligente de 2020³⁸³. À ce titre, des projets de verdissement de flotte des AOM, de développement d'aires de covoiturage et de pistes cyclables, ainsi que de modernisation de lignes de TCU peuvent bénéficier d'un appui financier en provenance de fonds européens, notamment au titre du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) et du Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER, réservé aux « zones rurales » dont la population est comprise entre 10 000 et 150 000 habitants)³⁸⁴.

Poursuivant une logique similaire, la programmation des investissements de l'État français dans les transports définie par la LOM et matérialisée par les appels à projets de l'AFITE, vise ainsi le financement de cinq programmes prioritaires : l'entretien et la modernisation des réseaux existants (7 milliards d'euros) ; la résorption de la saturation des grands nœuds ferroviaires (1,3 milliard d'euros) ; le désenclavement routier des villes moyennes et régions rurales (1 milliard d'euros) ; le développement de mobilités moins polluantes (1,2 milliard d'euros) et le soutien à la politique de fret (2,3 milliards d'euros). Partant, les AOM qui souhaiteraient pouvoir bénéficier d'un soutien ponctuel en provenance d'un fonds de concours européen ou national sont incitées à se saisir elles-mêmes des priorités européennes et nationales, et à les traduire concrètement lors de l'élaboration de leurs projets d'investissement. En parallèle, des dispositifs ponctuels de financement via l'octroi de prêts aux AOM ont également pu être mis en place sous l'égide de la Banque des territoires, notamment. La plateforme « Oblibus » (associant la Banque des territoires et la Banque européenne d'investissement) aide ainsi les collectivités à financer l'acquisition de bus propres et d'infrastructures de recharge électrique et hydrogène via l'octroi de prêts à taux intéressants. Ce dispositif a, par exemple, pu contribuer au financement du programme « Bus2025 » conduit par IDFM et la RATP, et visant à convertir la flotte de bus exploitée par la RATP à l'électrique et au biométhane à horizon 2025³⁸⁵.

Essor des « budgets verts ». La portée normative du financement à destination des collectivités apparaît par ailleurs avoir été renforcée récemment avec la généralisation des « budgets verts » pour les collectivités de plus de 3 500 habitants³⁸⁶. Concrètement, il s'agit d'un dispositif par lequel les collectivités concernées doivent faire figurer dans un document en annexe de leur compte administratif une analyse de l'impact favorable ou défavorable pour l'environnement de leurs dépenses d'investissement. S'ils n'ont pour l'heure qu'une portée essentiellement descriptive, les budgets verts ont ainsi vocation à devenir un véritable outil opérationnel pour favoriser l'intégration des considérations environnementales dans les choix

³⁸³ Commission européenne, Stratégie de mobilité durable et intelligente – Mettre les transports européens sur la voie de l'avenir, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 2020

³⁸⁴ Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, Les fonds européens au service des projets communaux et intercommunaux, Guide pratique, 2021

³⁸⁵ Banque des territoires (2022), *La Banque des territoires accompagne à hauteur de 23M€ le verdissement de la flotte de bus exploitée par la RATP pour Île-de-France Mobilités*, Communiqué de presse

³⁸⁶ Loi n°2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024, art. 191

de dépenses, et ce tout au long du processus budgétaire³⁸⁷. Il n'est par ailleurs pas exclu que cette nomenclature puisse à terme servir de critère de fléchage des dotations d'investissement versées par l'État, dont une part croissante est affectée au financement des projets environnementaux.

La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), qui représentaient respectivement un montant de 1 milliard d'euros et 750 millions d'euros en 2023 (complété par une fraction exceptionnelle de DSIL à hauteur de 950 millions d'euros), intègrent en effet parmi leurs critères d'attribution des priorités environnementales³⁸⁸. Ainsi la DETR est-elle attribuée aux communes et EPCI par le préfet de département en vue de la réalisation d'investissements « *ainsi que de projets dans le domaine [...] environnemental* », tandis que la DSIL se destine notamment « *au développement d'infrastructures en faveur de la mobilité* ». En conséquence, une part croissante de ces dotations est affectée au financement de priorités environnementales, auxquelles peuvent concourir les projets de développement de solutions de mobilité par les AOM locales : entre 2019 et 2021, la part « verte » de ces dotations est ainsi passée de 11,6 % à 15,4 % pour la DETR et de 16 % à 16,75 % pour la DSIL. À côté de ces dotations classiques, l'État a également mis en place une dotation verte spécifique, le fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (dit « fonds vert », doté de 2,5 milliards d'euros jusqu'en 2027) dont le troisième axe relatif à l'amélioration du cadre de vie permet notamment de financer le développement du covoiturage et des mobilités durables en zones rurales. En pratique, cependant, le fonds vert n'a jusqu'ici permis de financer que deux projets de développement du covoiturage à hauteur de 130 000 euros. On peut ainsi s'étonner que le fonds vert n'ait pas consacré plus de moyens à la transition des mobilités compte tenu du poids de ce secteur dans les émissions totales de GES (30 %). Afin de permettre une trajectoire de réduction des émissions de GES cohérente, il serait logique que le poids des différents secteurs vecteurs d'émissions soit reflété dans les choix d'attribution des subventions du fonds vert. Rejoignant en ce sens une recommandation similaire du Sénat³⁸⁹, il est proposé que les prochaines circulaires ministérielles identifiant les axes prioritaires du fonds vert accordent un poids d'au moins 30 % à la transition des mobilités au sens large, soit un budget théorique supplémentaire de 600 millions d'euros jusqu'en 2027 (Recommandation n°8).

Il résulte de ces différents dispositifs une certaine orientation pour les projets de développement de solutions de mobilité par les AOM, qui sont ainsi incitées par le levier financier à privilégier les choix de mobilités concourant aux objectifs de transition écologique. L'exigence de verdissement des investissements des AOM se traduit ainsi au plan financier par une portée régulatoire accrue, venant s'ajouter aux effets normatifs plus classiques que peut avoir le financement vis-à-vis des usagers à travers le système de tarification. Au sein de la gouvernance décentralisée des mobilités, la portée régulatoire du financement a ainsi vocation à voir son rôle continuer à croître.

³⁸⁷ À cet égard, il est regrettable que la loi ne fasse des budgets verts qu'un outil d'évaluation ex post, puisqu'intervenant uniquement à l'issue de la procédure budgétaire, lors de l'élaboration du compte administratif de fin de gestion.

³⁸⁸ Sénat, rapport d'information, Les dotations de l'État aux collectivités territoriales : un verdissement en demi-teinte, par MM. Charles Guené et Claude Raynal, sénateurs, juillet 2023

³⁸⁹ Sénat, rapport d'information n°830, au nom de la commission des finances, sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), par MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, sénateurs, juillet 2023

B. Le recours au critère du financement comme levier de renforcement de la gouvernance des mobilités

En s'appuyant sur les impositions déjà existantes, il est possible de conforter la nouvelle gouvernance des mobilités en réaffectant les flux financiers de façon à conforter l'efficacité du rôle de chef de file de l'AOM régionale et à donner davantage de moyens aux AOM locales. Par ailleurs, avec l'émergence d'un nouveau paradigme « global » des mobilités, articulé autour des principes de couverture intégrale du territoire, d'intégration des différentes solutions de mobilité, et d'efficacité dans les différents choix de mobilité selon les différents contextes individuels et territoriaux, un certain nombre d'ajustements financiers pourraient utilement être réalisés afin d'assurer une meilleure cohérence entre les mobilités et leur financement³⁹⁰. Enfin, pour faire face au « mur » d'investissements qui s'annonce, les AOM devront pouvoir bénéficier de nouvelles ressources financières, en adéquation avec ce nouveau paradigme englobant et avec la portée régulatoire du financement des mobilités.

1. Une nouvelle gouvernance des mobilités pouvant être confortée par une réaffectation des ressources financières

La gouvernance des mobilités issue de la LOM s'appuie essentiellement sur le couple régions-intercommunalité, sans toutefois leur attribuer les ressources nécessaires à la mise en œuvre de leurs nouvelles compétences. Alors que l'empreinte territoriale forte du versement mobilité en fait un vecteur privilégié de rationalisation de la gouvernance des mobilités, la nécessité de faire évoluer cette ressource dans un contexte de tension financière croissante ne peut faire l'économie d'une réflexion sur ses conséquences territoriales³⁹¹. A contrario, la TICPE se présente comme une imposition relativement désincarnée, dont l'affectation ne présente que peu de liens avec son fait générateur, et ce, alors même que son produit apparaît dynamique à court et moyen terme. Une réaffectation de ces ressources fiscales serait pourtant de nature à renforcer l'efficacité de la nouvelle gouvernance des mobilités.

a. L'attribution exclusive du versement mobilité aux AOM régionales

i. L'efficacité territoriale et financière d'un versement mobilité régional

Le premier argument à l'appui d'une instauration à l'échelle régionale du versement mobilité tient à l'efficacité territoriale et financière des services de transport. En effet, l'organisation actuelle du versement mobilité tend à alimenter les positionnements défensifs des AOM locales, qui se traduisent notamment par des freins à l'intégration des réseaux des grandes intercommunalités métropolitaines, notamment en cas de différence importante de taux de versement mobilité. Cela contribue à dessiner des périmètres territoriaux d'AOM étroits, morcelés et complexes, sans considération de cohérence géographique et des besoins réels des

³⁹⁰ Comme mentionné précédemment, ce lien peut trouver un parallèle dans la dynamique d'universalisation de la protection sociale française, et l'accroissement corrélatif de son financement par l'impôt. Il est légitime de penser que l'importance du basculement opéré en faveur des mobilités doit appeler des conséquences financières du même ordre.

³⁹¹ RICHER, Cyprien (2021), « Le versement-mobilité et la question territoriale : vers une redéfinition de la ressource suite à la loi d'orientation des mobilités ? », *Transports, Infrastructures et Mobilités*, n°527, p. 28-30

usagers. En outre, cette situation contribue à freiner les avancées en faveur d'une gestion plus intégrée de la mobilité, les plans de réseaux s'arrêtant bien souvent aux limites administratives des AOM. Au total, l'organisation actuelle du versement mobilité favorise le développement de l'offre de transports à l'intérieur des AOM, mais n'encourage pas l'articulation des réseaux entre AOM, ce qui accentue les écarts d'offre, d'information et de tarification.

Alors qu'il existe un besoin important de coopération entre AOM, confier aux régions le soin de prélever le versement mobilité sur l'ensemble de leur territoire, permettrait de résoudre en partie ces difficultés d'ordre politique via un dialogue renforcé entre AOM locales et régionales.

ii. La cohérence juridique et financière d'un versement mobilité régional

Surtout, affecter le prélèvement du versement mobilité aux régions plutôt qu'aux AOM locales viendrait apporter de la cohérence vis-à-vis des évolutions juridiques et de gouvernance introduites par la LOM de 2019. Dans le prolongement de l'affirmation de leur rôle central en matière de chef de file des mobilités par la loi MAPTAM de 2014³⁹² et de l'important transfert de compétences réalisé par la loi NOTRe de 2015³⁹³, la LOM a en effet affirmé la qualité d'autorité organisatrice de la mobilité régionale au bénéfice des régions³⁹⁴. À ce titre, elles sont compétentes, pour tout ce qui concerne les services d'intérêt régional, pour organiser des services réguliers et à la demande de transport public de personnes ; des services de transport scolaire ; ainsi que des services de mobilités actives, partagées et/ou solidaires. Elles sont également compétentes pour assurer la planification, le suivi et l'évaluation de leur politique de mobilité, favoriser l'intermodalité et la complémentarité des modes de transport en lien avec les AOM³⁹⁵, et partant, contribuer à la lutte contre le changement climatique, la pollution de l'air et la pollution sonore. Surtout, afin d'assurer une couverture intégrale du territoire national par des AOM, la LOM confie aux régions à compter du 1^{er} juillet 2021 une compétence de plein droit pour exercer les compétences d'AOM locales, en substitution des communautés de communes qui ne se seraient pas saisies de cette compétence à partir de cette date³⁹⁶. Or, ainsi que de nombreuses voix ont pu le faire remarquer³⁹⁷, l'instauration du versement mobilité demeure dans le même temps une prérogative réservée des communes et des intercommunalités. Alors même que le rôle central des régions en matière de mobilités a été largement acté par les dernières réformes législatives, les régions ne disposent ainsi d'aucune ressource spécifique allouée au financement de cette mission, qui est ainsi financée par des ressources ordinaires prélevées sur leur budget général. Ainsi, les dépenses de transport

³⁹² Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Afin de coordonner l'action globale des collectivités en matière de mobilité, la région est qualifiée de cheffe de file pour l'exercice des compétences relatives à l'intermodalité et à la complémentarité entre les modes de transports.

³⁹³ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Ont notamment été transférées des départements aux régions les compétences relatives aux transports routiers non urbains réguliers ou à la demande, aux transports scolaires et à l'aménagement des gares publiques routières de voyageurs.

³⁹⁴ Art. L. 1231-3 du Code des transports

³⁹⁵ Ce rôle transversal des régions se traduit notamment, depuis la loi n°2021-1104 dite « Climat et résilience » par un objectif d'uniformisation des titres de transport pour aboutir à un support multimodal permettant l'utilisation de tous les types de transport public qu'elles doivent organiser.

³⁹⁶ V. II. de l'art. L. 1231-1 du Code des transports

³⁹⁷ Assemblée nationale, rapport d'information n°1304, par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur les modalités du financement des transports en France : transports en commun et collectifs, par Mmes Christine Arrighi et Eva Sas, députées, juin 2023

constituent actuellement le premier poste de dépense des régions, avec un montant de 12,3 milliards d'euros en 2023 (hors IDFM), soit le quart de leur budget en moyenne (26,9 %) ³⁹⁸. Ces dépenses sont du reste en forte progression depuis 2011, où elles représentaient seulement 6 milliards d'euros, notamment en raison de l'élargissement des compétences transférées aux régions et de la reprise progressive du réseau des trains d'équilibre du territoire (TET) ³⁹⁹.

Contestable en soi, cette carence l'est encore davantage lorsque les régions agissent en lieu et place d'une communauté de communes ayant refusé de se saisir de sa compétence mobilité, car certains territoires peuvent ainsi bénéficier de l'exercice d'une compétence mobilité à l'échelle régionale tout en échappant au coût d'un versement mobilité. La situation est ainsi particulièrement problématique dans certaines régions, au sein desquelles la quasi-totalité des communautés de communes ont parfois laissé l'exercice de la compétence mobilité à l'autorité régionale. Pour rappel, les communautés de communes exerçant la compétence AOM sont plus de 90 % dans les Pays-de-la-Loire, la Bretagne, la Normandie, le Grand Est et les Hauts-de-France, alors qu'elles ne sont que 19 % en Centre-Val-de-Loire, et même 3 % pour ce qui concerne la région Occitanie ⁴⁰⁰.

De surcroît, sans même évoquer le choix de certaines communautés de communes de ne pas se saisir de la compétence mobilité au profit de l'autorité régionale, l'organisation actuelle du versement mobilité au niveau des AOM locales a pour effet de générer des « fossés fiscaux » parfois très tranchés entre l'intérieur et l'extérieur du périmètre des AOM, et ce, sans cohérence avec les besoins et les services de mobilité effectivement déployés ⁴⁰¹. À titre d'illustration, il existe actuellement douze taux de versement mobilité différents au sein de la région des Hauts-de-France, de 0,1 % à 2 %, avec des écarts importants entre départements puisque le versement s'applique dans 83 % des communes de l'Oise, contre 6 % de celles de la Somme ⁴⁰². Une commune pourra ainsi par exemple être mieux desservie par le réseau régional qu'à l'intérieur d'une métropole si elle se trouve en bordure de son périmètre ⁴⁰³. Ainsi, au-delà de la seule question de l'inéquité territoriale, d'aucuns pourraient également faire remarquer que cette inégalité entre territoires d'une région n'est pas non plus très cohérente avec le souhait du législateur de tendre vers une plus forte conditionnalité du versement mobilité, puisque certaines entreprises peuvent tirer les bénéfices d'une compétence mobilité exercée par la région sans avoir à en supporter le coût en s'acquittant d'un versement mobilité correspondant.

iii. Les modalités pratiques d'un versement mobilité régional

De façon concrète, le prélèvement du versement mobilité deviendrait ainsi une compétence exclusive de la région, à l'instar de ce qui existe déjà actuellement pour la région

³⁹⁸ Régions de France (2023), *Les chiffres-clés des régions*. À noter que sur ces 12,3 milliards d'euros de dépenses, 8,3 milliards relevaient du fonctionnement et 4 milliards de l'investissement.

³⁹⁹ Sénat, rapport d'information n°830, au nom de la commission des finances, sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), par MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, sénateurs, juillet 2023

⁴⁰⁰ CEREMA (2022), *Base de données – Autorités organisatrices de la mobilité, ressorts territoriaux et plans de mobilité*, Dossier thématique

⁴⁰¹ La faculté offerte aux syndicats mixtes de coopération depuis la loi SRU de 2000 de lever un « versement mobilité additionnel » afin de financer leurs missions d'intermodalité, permet néanmoins parfois de limiter l'importance du différentiel de prélèvement entre différentes AOM, même si cet effet est en pratique très variable.

⁴⁰² RICHER, Cyprien (2017), « Le financement des transports collectifs à l'heure de la mobilité durable : quel avenir pour le versement transport ? », *Métropolitiques*

⁴⁰³ RICHER, Cyprien (2021), « Le versement-mobilité et la question territoriale : vers une redéfinition de la ressource suite à la loi d'orientation des mobilités ? », *Transports, Infrastructures et Mobilités*, n°527, p. 28-30

Île-de-France. Les ressources perçues pourraient être affectées en premier lieu aux opérations de coordination et d'intermodalité concernant plusieurs AOM et présentant un caractère supra-local, conformément à la mission de chef de file de la région. Une partie des ressources restantes pourrait ensuite être redistribuée aux AOM locales en fonction d'objectifs déclinés localement via les contrats opérationnels de mobilité, selon un certain nombre de règles à préciser (montants minimums et maximums, variation en fonction de l'atteinte d'objectifs, etc.). À la différence de ce qui existe en Île-de-France, il pourrait être opportun de permettre une modulation du taux du versement mobilité pour chaque bassin de mobilité, en tenant compte de critères comme la densité démographique, le besoin en volume des transports et les services effectivement mis en place⁴⁰⁴. Les modalités d'affectation et de modulation des taux du versement mobilité pourraient être formalisées dans le cadre des négociations de contrat opérationnel de mobilité (COM), conférant ainsi à ce nouvel instrument une portée encore plus grande (Recommandations n°1 et 2).

b. L'affectation complémentaire de la fraction régionale de la TICPE aux AOM locales

i. Une affectation logique du point de vue de la compensation financière et de l'acceptabilité fiscale

La nécessaire compensation financière de l'affectation du VM aux AOM régionales. La région bénéficie actuellement d'une fraction de la TICPE qui s'est élevée à 5,3 milliards d'euros en 2022. Cette ressource, liée à la route, a pour effet de placer les régions face à des exigences contradictoires du point de vue de l'investissement dans le développement de nouvelles mobilités et de l'intermodalité. Ainsi, dans l'hypothèse où les AOM régionales se verraient transférer le produit du versement mobilité, elles deviendraient moins dépendantes financièrement de la TICPE. Dans le même temps, même si les AOM locales pourraient continuer de percevoir des ressources issues du versement mobilité via une logique de péréquation régionale permise par les COM, leurs recettes deviendraient beaucoup plus variables et dépendantes des choix régionaux. Juridiquement, le principe de libre-administration posé par l'article 72 de la Constitution s'opposerait par ailleurs probablement à une telle situation, qui s'apparenterait à une forme de tutelle financière de la région sur les compétences mobilité des AOM locales. En conséquence, il est proposé de parachever la réorganisation financière de la nouvelle gouvernance des mobilités en affectant aux AOM locales la fraction de TICPE qui était dévolue aux régions, sans bien sûr le pouvoir de modulation de taux dont elles disposent. Globalement, l'octroi de cette fraction ferait plus que compenser la perte du versement mobilité pour les AOM locales (4,8 milliards en 2021), et permettrait de leur garantir une ressource stable et dynamique à court et moyen terme.

Une affectation fiscalement pertinente. Affecter la fraction régionale de la TICPE aux AOM locales présenterait en outre de nombreux avantages. Ainsi que le souligne le rapport Duron de 2021⁴⁰⁵, une telle affectation contribuerait à renforcer l'acceptabilité sociale de cette imposition, et plus généralement de la fiscalité écologique. En effet, en étant affectée aux AOM

⁴⁰⁴ *Ibid.*

⁴⁰⁵ Ministère de la transition écologique (2021), *Rapport sur le modèle économique des transports collectifs*, établi par M. Philippe Duron

locales, la fraction régionale de TICPE ne pourrait servir à financer que les projets de mobilité qui relèvent de leur compétence, ce qui donnerait un véritable sens à cette taxe et la conforterait en tant qu'instrument de fiscalité écologique. Par ailleurs, le fait d'en faire bénéficier les AOM locales permettrait de donner une plus forte visibilité aux dépenses que permet de financer le produit de la TICPE, et participerait d'une démarche plus globale de rapprochement des contribuables et des projets locaux⁴⁰⁶. Enfin, une telle affectation n'aurait rien d'inédit, dans la mesure où une partie de la TICPE sert déjà à financer des dépenses liées aux mobilités par le biais d'une attribution à IDFM et à l'AFITF.

Ainsi que le préconise un rapport du Sénat⁴⁰⁷, le montant pourrait être réparti suivant une logique de péréquation, faisant intervenir des critères de ressources et de charges, à définir en concertation avec les associations d'élus locaux et le GART. Plus particulièrement, ces critères pourraient inclure certains critères habituels de péréquation (démographie, potentiels financier et fiscal, charges locales, etc.) ainsi que des critères propres à la compétence mobilité (existence et nombres d'infrastructures TCSP ; taille, nature et coûts des réseaux de transport, etc.). En tout état de cause, compte tenu de la dynamique négative du produit de la TICPE dans un contexte de transition écologique, cette attribution aurait vocation à être remplacée par de nouvelles ressources à plus long terme (Recommandation n°3).

ii. Un manque à gagner pour les régions encore difficilement chiffrable

Un léger manque à gagner pour les régions. Pour les régions, la perte de la fraction de TICPE en contrepartie de l'affectation du versement mobilité occasionnerait un manque à gagner qu'on peut estimer à au moins 500 millions d'euros. Cette perte de recettes pourrait cependant être compensée par l'extension du versement mobilité aux entreprises non encore assujetties situées dans le périmètre régional, par des modulations géographiques de taux en fonction des bassins de mobilité, et par l'élargissement de son assiette à l'ensemble des résultats⁴⁰⁸. À titre d'illustration, 171 des 262 AOM locales levant un versement mobilité en 2023 appliquaient le taux plafond du régime de droit commun⁴⁰⁹, ce qui laisse à penser qu'il existe des marges de manœuvre également à cet égard. Les nouvelles ressources financières proposées dans les développements suivants devraient également largement compenser cette différence. Dans la mesure où il n'existe pas d'évaluations chiffrées des conséquences financières de ces différents ajustements, les prévisions demeurent toutefois difficiles et incertaines. Aussi, en cas de difficultés persistantes des régions à compenser le manque à gagner issu de la réforme, celui-ci pourrait être compensé par l'octroi supplémentaire d'une fraction de la fiscalité relative aux sociétés concessionnaires d'autoroute (SCA) et/ou aux grands aéroports nationaux⁴¹⁰.

⁴⁰⁶ Cour des comptes (2022), *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution*

⁴⁰⁷ Sénat, rapport d'information n°830, au nom de la commission des finances, sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), par MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, sénateurs, juillet 2023

⁴⁰⁸ Cf. *infra*.

⁴⁰⁹ *Ibid.*

⁴¹⁰ À titre d'exemple, la nouvelle taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance prévue par la loi de finances pour 2024 devrait générer 600 millions d'euros. V. Sénat, Rapport général au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, pour 2024, Tome III Les moyens des politiques publiques et dispositions générales, Annexe n°11b, 2023

2. L'adaptation des ressources financières au nouveau paradigme des mobilités

Dès lors que l'on se trouve en présence d'un système global, universel et interopérable de mobilités, une évolution de sa structure de financement doit être envisagée afin de privilégier des modes d'imposition reposant sur des assiettes plus larges et relativement moins « localisées ». En parallèle, il conviendra également d'adapter le modèle économique des mobilités aux logiques d'efficacité et de personnalisation croissante qui les caractérisent⁴¹¹, en favorisant l'adoption de politiques tarifaires plus dynamiques. Surtout, l'adaptation du financement au paradigme englobant des mobilités ouvre la voie à la mobilisation de ressources inédites.

a. La réduction de la dimension conditionnelle du versement mobilité

Réduire la dimension conditionnelle du versement mobilité vise à permettre simultanément une extension de son périmètre de perception et un élargissement de son assiette. Au-delà de permettre, conformément à des recommandations anciennes de la Cour des comptes, une meilleure adaptation de ce prélèvement fiscal aux transformations qui ont caractérisé les modes de déplacement des populations depuis sa création au début des années 1970⁴¹², cette mesure s'inscrit dans le prolongement de la réorganisation de la gouvernance des mobilités, qui vise précisément à assurer, par des moyens divers et adaptés, un maillage complet du territoire national. Une telle mesure aurait ainsi pour effet de « sanctuariser » le versement mobilité en renforçant son caractère d'imposition dû indépendamment de tout service rendu⁴¹³. Elle permettrait également d'éviter de recourir à une hausse du versement mobilité, via une généralisation des taux plafonds applicables à l'Île-de-France à l'ensemble des AOM de province, par exemple⁴¹⁴, dans un contexte où la contribution des entreprises aux transports est déjà plus élevée que dans la plupart des pays comparables.

i. La suppression de la condition de mise en place d'un service régulier de transport public de personnes

Une mesure d'équité et d'efficacité territoriale. La réduction de la dimension conditionnelle du versement mobilité pourrait ainsi passer dans un premier temps par la suppression de la condition de mise en place d'un service de transport régulier de personnes afin d'être habilité à instaurer un versement.

À cadre organisationnel constant⁴¹⁵, la suppression de la condition de mise en œuvre d'un service régulier de transport régulier de personnes serait d'abord un vecteur d'efficacité et

⁴¹¹ FRÈRE, Séverine, MATHON, Sylvie, et CASTEX Élodie (2015), « Les usages des Services de Transports Personnalisés : de nouvelles routines pour une mobilité durable ? », *Espace populations sociétés*

⁴¹² Cour des comptes (2005), *Les transports publics urbains*, Rapport public particulier

⁴¹³ Ministère de la transition écologique (2021), *Rapport sur le modèle économique des transports collectifs*, établi par M. Philippe Duron

⁴¹⁴ Assemblée nationale, rapport d'information n°1304, par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur les modalités du financement des transports en France : transports en commun et collectifs, par Mmes Christine Arrighi et Eva Sas, députées, juin 2023

⁴¹⁵ La proposition ne présente de véritable intérêt pratique qu'en tant qu'alternative à la proposition précédente de réorganisation du versement mobilité autour du pôle régional, dès lors que toutes les régions disposent d'au moins un service régulier de transport public de personnes. Elle est en revanche plus facile à mettre en œuvre.

d'équité territoriale. En effet, comme le relève le Sénat, cette condition a pour effet pratique de priver de cette ressource la grande majorité des AOM situées en zone peu dense, pour lesquelles il n'est parfois ni possible, ni même souhaitable, de développer une telle offre de transport⁴¹⁶. Alors que les contraintes financières qui pèsent sur la mobilité en zones peu denses exigent plutôt de s'appuyer sur une combinaison complexe de solutions contingentes et complémentaires, associant transports à la demande, transports solidaires, mobilités actives, covoiturage et autopartage, pour assurer un maillage intégral du territoire⁴¹⁷, la conséquence économique directe de la condition de service régulier de transport de personnes est de créer une incitation financière à privilégier cette solution de mobilité au détriment des autres, en dépit de l'utilité réelle et de l'efficacité locale d'un tel choix. Dans ces territoires, les enjeux en matière de mobilité tournent en effet davantage autour du renforcement de l'intermodalité et de la réduction de l'usage de la voiture individuelle, bien plus qu'autour de la suppression intégrale de celle-ci. Ainsi, pour rappel, dans les 33 000 communes les moins denses, la part modale de la voiture représente 85 % des trajets, quand les transports en commun et le vélo représentent respectivement 3,7 % et 1,3 %⁴¹⁸.

Surtout, les investissements requis pour favoriser le recours aux mobilités actives comme le vélo apparaissent être relativement plus coûteux que dans les zones urbaines : non seulement la différence de vitesse entre les voitures et les vélos y rend les aménagements de voirie sécurisée encore plus indispensables qu'en ville, mais les distances à couvrir y sont également plus importantes⁴¹⁹. Cela est d'autant plus fâcheux que le manque d'aménagement dédié aux vélos figure en bonne place parmi les arguments avancés par les usagers pour ne pas y recourir en territoires peu denses⁴²⁰. Dans ces conditions, subordonner l'instauration du versement mobilité à la mise en place d'un service régulier de transport de personnes apparaît particulièrement inopportun et inéquitable vis-à-vis des territoires les moins denses, qui auraient vocation à pouvoir financer des solutions de mobilité plus adaptées.

Une mesure juridiquement cohérente. Au plan juridique, il s'agirait ensuite d'une mesure cohérente par rapport au changement de paradigme impulsé par la LOM de 2019, qui consiste précisément à adopter une approche large des mobilités, qui ne sont plus simplement réduites aux services réguliers de transport. La LOM renvoie ainsi à l'organisation de « solutions de mobilité » « à la carte », et apparaît acter la disparition du standard que constituait le service régulier de transport public de personnes⁴²¹. Si certains ont pu déplorer cette rupture par rapport au cadre juridique antérieur, en ce qu'elle aurait pour effet de laisser à la libre appréciation des AOM le choix de l'offre de solutions de mobilité, sans que ne persiste aucune obligation d'exercice d'une compétence en particulier en matière de mobilité⁴²² ; il est aussi

⁴¹⁶ Sénat, rapport d'information n°830, au nom de la commission des finances, sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), par MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, sénateurs, juillet 2023

⁴¹⁷ Sénat, rapport d'information n°313, au nom de la délégation sénatoriale à la prospective, sur les mobilités dans les espaces peu denses en 2040 : un défi à relever dès aujourd'hui, par M. Olivier Jacquin, sénateur, janvier 2021

⁴¹⁸ Insee (2018), *Mobilités professionnelles en 2015 : déplacements domicile-lieu de travail*, Recensement de la population – Base flux de mobilité

⁴¹⁹ ATEC ITS France (2019), *Zones peu denses : quels territoires, quelles solutions, quels impacts ?*, Feuille de route

⁴²⁰ CEREMA (2019), *Mobilités en territoires peu denses : quelle place pour le vélo ? Quels aménagements ? Retour sur la journée technique à Angoulême*

⁴²¹ POLETTI, Cristelle (2020), « Loi d'orientation des mobilités : du droit au transport au droit à la mobilité », *Droit administratif*, n°11, p. 17-23

⁴²² FLOCCO, Stella, et RAMEL, Aloïs (2020), « La loi d'orientation des mobilités : la révolution du déplacement ? », *AJDA*, n°12, p. 661. Au terme de l'article L. 1231-1 du Code des transports, les AOM ont la

possible de considérer que la LOM renoue d'une certaine manière avec l'esprit de recherche d'efficacité du système de transports/mobilités qui prévalait chez les rédacteurs de la LOTI. Ainsi, le sens de l'article L. 1231-1 du Code des transports tel qu'issu de la LOM est précisément d'acter la diversité des solutions envisageables pour chaque configuration territoriale compte tenu de sa géographie et de la réalité des besoins locaux des usagers, afin de laisser toute latitude aux AOM pour déterminer, pour chaque cas, la solution la plus adaptée et la plus efficace en termes de coût, de qualité et d'accessibilité. La LOM admet ainsi, par exemple, la possibilité de privilégier un service de transport public de personne « à la demande » par rapport à un service régulier, afin de fournir une solution de mobilité moins onéreuse, et potentiellement plus qualitative pour les usagers qui peuvent alors bénéficier d'un mode de transport plus flexible. Surtout, la LOM étend les possibilités de fléchage du produit du versement mobilité vers « toute action relevant des compétences des autorités organisatrices de la mobilité au sens des articles L. 1231-1 et L. 1231-1-1 du Code des transports ». Autrement dit, le versement mobilité peut servir à financer l'ensemble des solutions de mobilité pour lesquelles l'AOM est compétente, sans qu'il doive nécessairement s'agir d'un service régulier de transport public de personnes.

Dans ces conditions, il est donc tout à fait paradoxal que la même loi ait conservé implicitement le standard du service régulier de transport public de personnes qui existait jusqu'alors en l'érigant en condition pour instaurer un versement mobilité. La loi apparaît sous-entendre que, du point de vue des employeurs s'acquittant du versement mobilité, tous les services de transport mis en place ne seraient pas équivalents, alors même qu'ils devraient être considérés comme tels par les AOM et l'ensemble des usagers. Afin de tirer toutes les conséquences de l'élargissement des compétences des AOM et de l'extension des dépenses auxquelles peut être affecté le versement mobilité, il serait donc logique de supprimer cette condition spécifique de mise en place d'un service régulier de transport de personnes. Une telle mesure avait au demeurant été proposée par le Sénat⁴²³ lors de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités avant d'être supprimée par le Gouvernement, qui a choisi de renvoyer la question au projet de loi de finances pour 2020 sans y revenir ensuite⁴²⁴. Cette opposition constituera d'ailleurs l'une des raisons de l'échec de la commission mixte paritaire⁴²⁵ (Recommandation n°4).

ii. La suppression du lien entre l'assiette du versement mobilité et la masse salariale

Le versement mobilité, un impôt de production. Parce qu'il s'agit d'une imposition globalement assise sur la main d'œuvre des entreprises, le versement mobilité entre dans la catégorie particulière des impôts de production. Les impôts de production regroupent en effet les impositions que les entreprises supportent du fait de leurs activités de production, qu'il

faculté de se borner à simplement « contribuer » au développement des mobilités, sans en prendre aucune directement à leur charge.

⁴²³ Le Sénat avait proposé un dispositif de financement reposant sur la possibilité pour les AOM d'instaurer un versement mobilité sans mettre en place un service régulier de transport de personnes, mais à un taux réduit plafonné à 0,3 % ; complété par l'octroi d'une fraction du produit de la TICPE.

⁴²⁴ Assemblée nationale, Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, sur le projet de loi d'orientation des mobilités, tome III « Comptes rendus »

⁴²⁵ Sénat, Rapport n°85, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, d'orientation des mobilités, par M. Didier Mandelli, sénateur, octobre 2019

s'agisse des impositions sur les produits correspondant à leurs consommations intermédiaires, des impositions sur les facteurs entrant dans leur fonction de production (main d'œuvre, terrains, capital) et des impositions assises sur les soldes intermédiaires de gestion (chiffre d'affaires, valeur ajoutée) en amont des résultats de l'exercice. Cette modalité d'imposition apparaît ainsi singulière parmi les modes de financement des transports retenus dans les autres pays développés, et demeure de manière générale peu répandue parmi ces derniers⁴²⁶.

Surtout, les impôts de production sont réputés être particulièrement nocifs au plan économique, en raison des distorsions qu'ils génèrent pour les décisions des entreprises tout au long de la chaîne de production. De plus, à la différence des impositions sur les bénéficiaires comme l'impôt sur les sociétés (IS), ils ont pour effet d'augmenter le niveau du point mort d'une entreprise, c'est-à-dire le point à partir duquel l'activité de celle-ci commence à devenir rentable. Par conséquent, certaines activités qui pourraient être économiquement viables en l'absence d'imposition peuvent ne plus l'être en raison du surcoût fiscal⁴²⁷. Ces arguments ont donc conduit de nombreux économistes à plaider en faveur d'une diminution du poids des impôts de production, sans que le versement mobilité ait été particulièrement visé jusqu'à présent⁴²⁸. Dans ce contexte, son efficacité économique apparaît néanmoins tout aussi contestable.

De nombreux effets économiques dommageables. En pratique, le versement mobilité présente de nombreux effets négatifs sur le plan économique. D'abord, parce qu'il porte sur la masse salariale, il a pour effet de rehausser le coût du travail relativement au capital, ce qui génère une désincitation à recruter et à augmenter les salaires pour les entreprises. Ensuite, le versement mobilité est vecteur d'inégalités entre les différents employeurs contributeurs, tant sur le plan géographique que sectoriel. Ainsi, à partir de l'étude de trois agglomérations, il apparaît que les entreprises localisées dans les villes-centre sont celles qui contribuent logiquement le plus au versement mobilité, y compris en contrôlant l'effet taille ; mais elles sont également concentrées au sein des zones d'activités économiques (ZAE), qui couvrent également des banlieues proches et des pôles secondaires⁴²⁹. D'un point de vue sectoriel, il peut être constaté un poids plus important de certains secteurs dans la contribution au versement mobilité, à l'instar de l'industrie et des activités financières et d'assurance. Il convient également de souligner l'importance du poids du secteur public, comme l'administration publique, l'enseignement, et les activités liées à la santé humaine et à l'action sociale, qui apparaît relativement surreprésenté parmi les contributeurs du versement mobilité compte tenu des compositions sectorielles de chaque AOM⁴³⁰. Ces résultats sont cohérents avec la concentration géographique et sectorielle de la masse salariale : ils montrent d'une part que l'idée selon laquelle les employeurs contribueraient au versement mobilité en proportion de leur proximité avec les transports collectifs n'est que partiellement vérifiée, et d'autre part que les secteurs les plus intensifs en main d'œuvre sont relativement pénalisés par ce type d'imposition. Par ailleurs, la progression soutenue du versement mobilité fait partie des facteurs permettant d'expliquer l'augmentation du poids global des impôts de production par rapport au

⁴²⁶ Données Eurostat, 2024.

⁴²⁷ CAE (2019), *Les impôts sur (ou contre) la production*, par Philippe MARTIN et Alain TRANNOY, n°23

⁴²⁸ *Ibid.*

⁴²⁹ GUELTON, Sonia, POINSOT, Philippe (2023), « Qui paye les services publics urbains ? Une analyse sectorielle et spatiale du versement mobilité dans trois réseaux de transports collectifs urbains », *Géographie, Économie, Société*, vol. 25, p. 61-83

⁴³⁰ *Ibid.*

PIB entre 2010 et 2020⁴³¹, alors même que la France se distingue déjà par un poids total de cette fiscalité nettement plus élevé que les autres pays de l'Union européenne⁴³². C'est la raison pour laquelle de nombreux groupes de pression et des représentants du patronat mettent en avant depuis plusieurs années la nécessité de réduire le montant de ces impôts⁴³³. De fait, si la stratégie économique adoptée depuis le Plan de relance de 2020 par le Gouvernement a précisément consisté à baisser les impôts de production à hauteur de 10 milliards d'euros, il a souhaité cibler en priorité la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la cotisation foncière des entreprises (CFE) et non le versement mobilité, en délaissant la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), pourtant jugée prioritaire par certains économistes⁴³⁴.

L'efficacité et la cohérence d'un élargissement de l'assiette du versement mobilité.

Dans ces conditions, modifier l'assiette du versement mobilité pour la faire correspondre, par exemple, aux résultats réalisés par les entreprises, permettrait de résoudre un certain nombre des difficultés identifiées ci-avant. Une telle modification permettrait en effet de retirer son caractère d'impôt de production au versement mobilité, supprimant ainsi les distorsions économiques induites au détriment des secteurs industriel et financier et du secteur public, et du travail de manière générale. En ce sens, la mesure serait conforme aux enseignements généraux de l'analyse économique et aux priorités économiques du Gouvernement, sans nécessairement mettre en péril le rendement de cette ressource financière précieuse pour les collectivités. Elle s'inscrirait en outre dans la continuité des dernières préconisations de la Cour des comptes en matière de réforme du financement des collectivités, l'une d'elles consistant précisément à affecter aux régions une part du produit de l'IS, afin de renforcer la cohérence entre les compétences (développement économique et transports) et la nature des financements⁴³⁵.

Surtout, le lien entre l'importance de la masse salariale d'une entreprise et le poids qui devrait être celui de sa contribution au financement des mobilités, n'apparaît pas très satisfaisant d'un point de vue économique. Certes, le raisonnement initial qui sous-tend la justification de ce lien est loin d'être absurde : il est ainsi logique de considérer qu'au plus une entreprise emploie de salariés, au plus elle bénéficie d'un système de transport permettant d'assurer le déplacement de ces derniers, et donc au plus elle devrait y contribuer. Mais cette justification présente malgré tout au moins deux limites. D'abord, une entreprise peut parfaitement employer de nombreux salariés sans que ceux-ci n'utilisent (ou n'aient la possibilité d'utiliser) des services de transport : c'est d'ailleurs la principale revendication des employeurs à ce sujet, et la raison pour laquelle les rédacteurs de la LOM de 2019 ont choisi d'accentuer la condition de mise en place d'un service régulier de transport de personnes pour pouvoir instaurer le versement mobilité⁴³⁶. Ensuite, le raisonnement part du principe qu'une entreprise ne peut tirer profit d'un service de transport que par l'intermédiaire de ses salariés se déplaçant vers leur lieu de travail, alors que les externalités positives d'un système de transport apparaissent bien plus

⁴³¹ Données Insee, d'après Rapport économique, social et financier pour 2023, p. 88. Les impôts de production payés par les entreprises non financières entre 2010 et 2020 sont ainsi passés de 51,3 Md€ à 75,7 Md€.

⁴³² Données Eurostat, 2024.

⁴³³ V. not. Institut Montaigne (2019), *Taxes de production : préservons les entreprises dans les territoires*, Rapport

⁴³⁴ CAE (2019), *Les impôts sur (ou contre) la production*, par Philippe MARTIN et Alain TRANNOY, n°23

⁴³⁵ Cour des comptes (2022), *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution*

⁴³⁶ Assemblée nationale, compte rendu n°88, examen du rapport d'information sur l'application des mesures fiscales, propos rapportés de Laurent SAINT-MARTIN, rapporteur général de la commission de finances, 2020

larges : elles peuvent ainsi consister par exemple en une facilité plus grande de déplacement pour ses clients et ses fournisseurs, atténuant les coûts de son approvisionnement et améliorant ses recettes commerciales. De ce point de vue, restreindre le bénéfice que tirent les entreprises d'un système de transport efficace aux seules facilités de déplacement offertes à ses salariés n'apparaît pas suffisant. Sans être le parfait reflet de ces externalités positives⁴³⁷, les bénéfices d'une entreprise semblent à cet égard en être une meilleure approximation que l'indicateur de la masse salariale. Même à rendement constant, l'assouplissement du lien entre masse salariale et versement mobilité pourrait cependant menacer l'acceptabilité de cet impôt, dès lors que son lien avec les bénéfices des entreprises apparaît moins évident. C'est pourquoi il est nécessaire qu'une telle mesure s'accompagne d'autres propositions destinées à garantir un renforcement de la contribution des usagers, afin d'aboutir à un impôt acceptable et équitable^{438 439} (Recommandation n°5).

b. L'intégration de la billettique et de la tarification des usagers

i. Une intégration tarifaire financièrement souhaitable

Une révolution des mobilités en perspective. Il est possible de tirer parti de la nouvelle gouvernance englobante des mobilités instituée par la LOM en poursuivant la réalisation de projets d'intégration tarifaire multimodale, qui peuvent aussi contribuer à rendre les recettes commerciales plus dynamiques. De même que l'information multimodale a révolutionné notre approche des transports, la billettique intégrée, qui en est le dernier niveau de prolongement au plan tarifaire, devrait révolutionner les modalités de paiement des services de mobilité⁴⁴⁰. Au plan économique, de nombreuses études démontrent en effet que la mise en place d'une tarification intermodale, permettant l'accès à plusieurs modes de transport pour un titre et un tarif unique, a des effets positifs significatifs sur la fréquentation et sur les recettes commerciales⁴⁴¹. Un tel changement de tarification pourrait ainsi permettre de générer une hausse comprise entre 7 % et 18 % en moyenne, dans les deux ans suivants l'implémentation du billet unique⁴⁴². Ceci peut s'expliquer par le fait que pour l'usager, le déplacement est en effet rarement une fin en soi, mais constitue seulement le moyen de se rendre quelque part. Dès lors, obliger l'usager à devoir se procurer plusieurs titres de transports différents pour effectuer un même déplacement a pour inconvénient d'augmenter rapidement le coût total du trajet, et présente un certain caractère rébarbatif (on parle de « *hassle factor* »), notamment par contraste

⁴³⁷ Une modalité complémentaire de prise en compte des externalités positives générées par les services de transport sera étudiée plus loin, afin de tenir également compte des bénéfices tirés par les propriétaires fonciers et immobiliers.

⁴³⁸ COLDEFY, Jean (2023), « Mobilité du quotidien : l'indispensable révision du modèle économique des transports publics », *La Grande conversation*

⁴³⁹ Les modalités précises de ce changement d'assiette ne sont pas abordées dans le cadre de ce travail, faute de place.

⁴⁴⁰ NAG, Dipanjan, MANOJ, B. S., GOSWAMI, Arkopal K., BAHRULE, Shreyas (2019), *Framework for public transport integration at railway stations and its implications for quality of life*, Asian Development Bank Institute, Document de travail, n°1054

⁴⁴¹ SHARABY, Nir, SHIFTAN, Yoram (2012), "The impact of fare integration on travel behavior and transit ridership", *Transport Policy*, vol. 21, p. 63-70

⁴⁴² NEA (2003), *Integration and regulatory structures in public transport*, Rapport final, Recherche et formation sur les transports pour la Commission européenne

avec l'autosolisme⁴⁴³. Dans ce contexte, proposer un billet unique intégrant l'ensemble des modes de transport nécessaires à la réalisation de son déplacement peut permettre à l'utilisateur de réduire le coût psychologique associé à chaque transaction, l'incitant ainsi à recourir davantage aux différents services de mobilité.

ii. Une intégration juridiquement et techniquement possible

Des initiatives déjà existantes. Juridiquement, cette intégration tarifaire est encouragée par l'article L. 1213-3 du Code des transports, qui dispose de la compétence des AOM régionales pour coordonner les politiques des AOM locales en matière de tarification et de billettique. S'agissant des AOM locales, le plan de mobilité a aussi pour objectif d'assurer « l'organisation d'une tarification et d'une billettique intégrées pour l'ensemble des départements »⁴⁴⁴. Cette intégration tarifaire peut également être facilitée par des services de type « Mobility as a Service » (MaaS)⁴⁴⁵, qui proposent de réaliser des déplacements intermodaux « porte-à-porte », et peuvent inclure la prise en charge de l'ensemble des modes de transport nécessaires à cette fin. Si le cadre juridique de développement des MaaS institué par la LOM demeure perfectible à maints égards du point de vue de la régulation concurrentielle⁴⁴⁶, il constitue cependant une opportunité pour les AOM qui sont habilitées à prendre en charge de tels services au terme de l'article L. 1115-12 du Code des transports. Certaines collectivités ont au demeurant déjà pris de telles initiatives, à l'instar de la région Auvergne-Rhône-Alpes, qui a développé un service de mobilité nommé « Oûra » sous la forme d'une application mobilité proposant un calculateur d'itinéraire, de l'information concernant les offres de mobilité disponibles et les perturbations de trafic éventuelles, et depuis peu, un service d'achat de titres.

En pratique, le frein principal à l'intégration tarifaire réside dans la nécessité de réunir l'ensemble des différents acteurs concernés pour signer un accord regroupant les AOM urbaines, la ou les AOM régionale(s), et les opérateurs privés (dont la SNCF pour les TER, notamment). De fait, force est de constater que les offres intermodales uniques à l'échelle régionale sont encore rares : dans le cadre d'un déplacement au sein d'une même région, les usagers doivent encore souvent acheter séparément leur billet de car interurbain, leur billet de TER et leur ticket de métro. Si une telle démarche d'intégration tarifaire est donc déjà largement permise juridiquement et souhaitable économiquement, elle suppose toutefois un portage politique suffisamment important pour pouvoir convaincre l'ensemble des parties prenantes. À ce titre, l'exigence d'interopérabilité des services d'information des voyageurs et de billettique

⁴⁴³ BOUTEILLER, Catherine (2015), *Différenciation tarifaire dans les réseaux de transports urbains et interurbains de voyageurs : quels apports pour les services publics de transport et l'aménagement ?*, Université Lumière Lyon 2

⁴⁴⁴ Art. L. 1214-2 du Code des transports

⁴⁴⁵ La Commission européenne définit le MaaS comme la mise à disposition de services de mobilité, généralement par le biais d'une application, ainsi que des services auxiliaires tels que la création de comptes, l'information des voyageurs, la réservation, le paiement et le service client des utilisateurs de transport. V. Commission européenne, 2020, n°M.9545, *NS Groep c/ Pon Netherland c. JV*

⁴⁴⁶ V. RAMEL, Aloïs, « MaaS et droit de la concurrence », in DE FONTENELLE, Louis et MARTIN, Sébastien (2024), *Le droit des mobilités*, Paris : LexisNexis ; DE FONTENELLE, Louis, et MARTIN, Sébastien (2021), « Le MaaS : premiers développements, premières questions », *Énergie-Environnement-Infrastructures*, n°2

posée par la loi SERM de 2023 pour le développement des RER métropolitains mérite d'être soulignée (Recommandation n°3).

c. La mobilisation de nouvelles ressources financières dans le cadre du nouveau paradigme des mobilités

i. Le rétablissement des péages urbains en lien avec les nouvelles zones à faibles émissions mobilité

La nécessité de dégager de nouvelles ressources financières. La nécessaire mise en cohérence des financements avec la gouvernance et le nouveau paradigme des mobilités permet d'en renforcer la portée et l'efficacité à budget constant, mais ne règle pas le problème des besoins de financement des AOM dans le contexte de la transition écologique. Le respect par la France de la trajectoire de réduction des émissions de CO₂ posée par le paquet européen « Fit for 55 » nécessitera une baisse annuelle de ses émissions dans le secteur des transports comprise entre 4,9 et 6,7 Mt de CO₂, contre un rythme moyen de diminution de 1,3 Mt de CO₂ par an sur la période 2019-2022⁴⁴⁷. À volume de déplacements inchangé, cela signifie qu'il faudra vraisemblablement compter sur une offre de transports collectifs de l'ordre de 20 % à 25 % d'ici 2030 pour absorber l'ampleur du report modal. En raison de l'importance des charges liées au personnel et à l'énergie dans la composition des coûts des transports collectifs, cette augmentation devrait se traduire par une hausse quasiment équivalente des dépenses de fonctionnement. Ainsi, compte tenu des projections de recettes et de dépenses, le besoin de financement supplémentaire des AOM locales a pu être chiffré entre 8,5 milliards et 11 milliards d'euros en cumulé jusqu'en 2030⁴⁴⁸, et à 11 milliards d'euros pour les AOM régionales, appelant ainsi à trouver de nouvelles solutions de financement⁴⁴⁹. Afin de faire face à ces besoins de financement, plusieurs pistes sont explorées, en adéquation avec la portée régulatoire du financement des mobilités.

Expérimentation française non-conclusive. Les expérimentations de péages urbains conduites à l'étranger ont suscité un certain intérêt en France, et ont conduit avec la loi Grenelle II⁴⁵⁰ à l'adoption d'une disposition autorisant les autorités organisatrices à instituer un tel péage à titre expérimental, dans les agglomérations de plus de 300 000 habitants⁴⁵¹. Concrètement, le dispositif permettait à une autorité organisatrice dotée d'un plan de déplacement urbain (ancien plan de mobilité) prévoyant la réalisation d'un transport collectif en site propre (TCSP) d'instituer, pour une durée expérimentale de 3 ans, une tarification des voitures franchissant les limites d'un périmètre géographique ou circulant sur des voies déterminées. Le montant du péage était fixé par l'autorité organisatrice, et ses recettes devaient être affectées au financement des différentes actions mentionnées dans le plan de déplacement.

⁴⁴⁷ Haut Conseil pour le Climat (2023), *Acter l'urgence, Engager les moyens*, Rapport annuel

⁴⁴⁸ Cette estimation retient les hypothèses suivantes : hausse entre 20 et 25 % des dépenses de fonctionnement, dynamique constante du versement mobilité, et stabilité des autres recettes, notamment. V. Sénat, rapport d'information n°830, au nom de la commission des finances, sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), par MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, sénateurs, juillet 2023

⁴⁴⁹ *Ibid.* Pour les AOM régionales, ce scénario tient compte de la forte dynamique des péages ferroviaires, qu'il serait également opportun de limiter via des mesures spécifiques.

⁴⁵⁰ Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

⁴⁵¹ V. anc. art. 1609 quarter A du Code général des impôts

Outre l'approbation d'un plan de déplacement urbain prévoyant la réalisation d'un TCSP, la création d'un péage urbain était conditionnée à la mise en place préalable d'infrastructures et de services de transport susceptibles d'accueillir le report de trafic généré par ce dernier, à l'établissement d'une étude d'impact préalable du projet et à une concertation avec l'ensemble des parties. La principale difficulté de sa mise en place résidait cependant dans la durée maximum d'expérimentation de 3 ans : en effet, une telle durée avait pour effet pratique de rendre impossible l'instauration d'un péage, dès lors que les systèmes techniques nécessaires présentent une durée minimale d'amortissement de 8 ans⁴⁵².

Dans l'avant-projet de la LOM de 2019, le Gouvernement avait souhaité introduire sous le nom de « tarif de congestion » une disposition visant à assouplir les conditions d'instauration d'un péage urbain, ouvrant même cette possibilité aux autorités organisatrices de 100 000 habitants. Mais, dans le contexte peu propice à une nouvelle imposition des automobilistes du mouvement des « Gilets jaunes », et face à l'absence d'intérêt des collectivités pour le dispositif, le Gouvernement a finalement décidé de la supprimer du projet de loi. Compte tenu de l'absence de succès de l'expérimentation, et de son caractère de « taxe à faible rendement », le gouvernement a finalement décidé de la supprimer en abrogeant l'article 1609 quater A du CGI⁴⁵³.

Intérêt des péages urbains. Malgré ce faux départ, le nouveau paradigme global des mobilités permet d'appréhender des logiques de tarification incitative plus cohérentes du point de vue de l'objectif de transition vers les mobilités décarbonées. Surtout, le constat initial d'une sous-tarifcation de l'usage de l'automobile dans les zones urbaines denses demeure valable. De ce point de vue, il n'aurait pas été illogique de maintenir le dispositif envisagé par le Gouvernement dans l'avant-projet de la LOM. Les intérêts d'un péage urbain sont en effet connus et nombreux : réduction des embouteillages, amélioration de la qualité de l'air, et baisse des émissions de GES notamment⁴⁵⁴. L'exigence d'efficacité socio-économique et environnementale qui s'applique aux AOM dans la mise en œuvre du droit à la mobilité devrait en théorie favoriser l'adoption d'une telle mesure : d'un point de vue économique, cette dernière vise en effet à internaliser les différents coûts externes engendrés par la circulation automobile au coût effectif de l'usage de la voiture et, partant, participe d'une augmentation du bien-être global associé aux transports⁴⁵⁵. Cohérente du point de l'intégration des objectifs environnementaux aux politiques locales des mobilités, l'instauration d'un péage urbain permettrait de surcroît de dégager, à terme, de nouvelles recettes à destination des projets des AOM. À titre d'exemple, le péage urbain mis en place à Londres avait permis de générer 2 milliards d'euros de recettes nettes entre 2003 et 2018 (environ 185 millions d'euros par an), ce qui a notamment permis de financer notamment l'amélioration du réseau de bus de la ville et l'aménagement des infrastructures routières⁴⁵⁶. Au reste, dans son rapport sur la situation financière d'IDFM, la Cour des comptes identifie explicitement le péage urbain comme une piste méritant d'être explorée à Paris pour dégager de nouvelles recettes⁴⁵⁷. Il n'existe pas

⁴⁵² DG Trésor (2018), *Péages urbains : quels enseignements des expériences étrangères ?*, Trésor-éco, n°224

⁴⁵³ Loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022

⁴⁵⁴ JOURDAN, Fleur (2018), « Le péage urbain : un nouvel outil plus séduisant ? », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°47

⁴⁵⁵ CROZET, Yves (2022), « Coûts externes et financement des transports : vers une nouvelle donne ? », *Transports, Infrastructures et Mobilités*, n°531, p.47-52

⁴⁵⁶ Sénat, rapport d'information n°56, au nom de la commission des finances, sur les outils financiers permettant d'optimiser la gestion des flux de transports en milieu urbain, par Mme Fabienne Keller, sénatrice, octobre 2018

⁴⁵⁷ Cour des comptes (2022), *Les transports collectifs en Île-de-France*, Rapport public annuel

d'évaluations chiffrées du gain potentiel de recettes que pourraient permettre la mise en place de péages urbains. Les recettes annuelles nettes d'un tel dispositif semblent osciller entre 75 millions et 185 millions d'euros pour les villes étrangères l'ayant mis en place. Aussi peut-on se risquer à extrapoler, sur la base d'une hypothèse de rendement annuel net à 100 millions d'euros, que sa mise en place dans l'ensemble des AOM françaises de plus de 300 000 habitants pourrait générer entre 1 et 2 milliards d'euros par an⁴⁵⁸.

Modalités de réintroduction des péages urbains. Dans ces conditions, il pourrait être opportun de réintroduire dans la loi la possibilité pour les AOM d'instaurer un péage urbain, éventuellement sous la dénomination plus consensuelle de « tarif de congestion ». Naturellement, ce dispositif ne devrait être assorti d'aucune limite de temps pour son expérimentation. En pratique, ce dispositif pourrait utilement être articulé aux restrictions de circulation des zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m), en tarifant les circulations de véhicules non-interdites et en aidant au nécessaire financement des parkings relais aux abords des agglomérations. Il pourrait également être envisagé d'articuler les péages urbains avec la politique tarifaire de l'AOM, en proposant aux automobilistes s'étant acquittés du prix du péage un accès automatique à un pass multimodal, afin qu'ils puissent utiliser les transports collectifs sans avoir à payer une nouvelle fois. En couplant la contrainte du péage avec un accès concret et immédiat aux services de transport, l'AOM pourrait ainsi renforcer l'acceptabilité et les chances de réussite d'un tel système auprès des automobilistes tout en augmentant ses recettes commerciales via l'intégration tarifaire. Toujours pour accroître l'acceptabilité du péage, d'autres conditions semblent devoir être réunies : outre l'affectation explicite des recettes du péage au financement de projets d'infrastructures de TCU et/ou de parkings relais aux abords des agglomérations, il paraît souhaitable d'assortir ce dispositif d'exonérations pour les PSH et PMR, ainsi que pour les ménages à faibles revenus présentant certaines justifications (péage placé sur le trajet quotidien domicile-travail notamment). Laisser la possibilité de faire varier les montants en fonction des horaires comme le « congestion charge » de Stockholm apparaîtrait également judicieux. Enfin, une incitation fiscale visant les AOM de plus de 300 000 habitants sous la forme d'une majoration de taux du versement mobilité (ou d'un montant forfaitaire supplémentaire obligatoire dans le cas d'une affectation du versement mobilité à la région) pourrait être également mise en place afin de les encourager à se saisir réellement de cet outil (Recommandation n°9).

ii. Le partage des plus-values foncières et immobilières permises par les infrastructures de mobilité

Intérêt de l'imposition. Si la logique englobante des mobilités conduit à vouloir internaliser le coût social des externalités négatives des émissions polluantes liées à l'usage de la voiture, elle devrait conduire en toute logique à ce qu'on s'intéresse également aux externalités positives des solutions de mobilité. La déconditionnalisation proposée du versement mobilité s'inscrit déjà en ce sens en ce qui concerne les entreprises, mais il apparaît également souhaitable de capter les externalités positives générées par une infrastructure de transport pour les propriétaires de biens fonciers et immobiliers voisins. Le développement d'une nouvelle infrastructure, et plus généralement de l'offre de transports renforce en effet

⁴⁵⁸ En 2023, il existait 21 AOM de plus de 300 000 habitants en incluant IDFM.

l'attractivité globale du quartier nouvellement desservi. La hausse consécutive de la demande adressée aux biens immobiliers qui y sont situés doit ainsi se traduire pour les propriétaires par la possibilité de réclamer un prix plus élevé à la vente, et donc de générer une plus-value potentiellement plus importante qu'en l'absence d'infrastructure de transport.

De fait, la grande majorité des études ayant cherché à mesurer l'importance des externalités générées par la présence d'une infrastructure de transports sur les valeurs foncières et immobilières démontrent en effet l'existence d'un effet positif significatif⁴⁵⁹. Certains auteurs parviennent à la conclusion que le périmètre d'influence sur les prix d'une infrastructure de transport serait de 2 km², l'externalité étant inexistante au-delà⁴⁶⁰. L'ampleur de cet effet semble néanmoins liée à un grand nombre de facteurs, parmi lesquels la pollution sonore et visuelle générée par l'infrastructure et la maturité du service. Sa mesure demeure par ailleurs contrainte, car difficile à isoler de l'évolution générale des prix du marché. Malgré tout, certains estiment que l'arrivée dans une commune d'une nouvelle ligne, et a fortiori d'une nouvelle gare, pourrait conduire à une hausse des prix de l'immobilier comprise entre 10 et 20 %⁴⁶¹. Dans ces conditions, et considérant que le coût de l'investissement dans les transports a été supporté par les AOM, il n'est pas illégitime de penser qu'une partie de cette plus-value supplémentaire devrait être captée par ces dernières. Certains opérateurs de transport public comme la RATP ont d'ailleurs déjà pris l'initiative de réaliser des opérations d'ingénierie foncière consistant à acquérir des terrains en amont de projets d'infrastructure avant de les revendre, de façon à s'accaparer la rente générée⁴⁶². Ailleurs en Europe, des procédés similaires sont utilisés pour financer une partie de certains projets d'infrastructure de transport, comme pour la construction du métro de Copenhague, couvert à 50 % par la vente de terrains⁴⁶³.

Échec des précédentes taxes. En France, deux dispositifs visant à taxer de telles plus-values ont déjà vu le jour. D'une part, la loi Grenelle II de 2010 avait institué un dispositif de taxation des plus-values immobilières liées à la réalisation d'infrastructures de transport public⁴⁶⁴. Il permettait notamment aux AOM de mettre en place une taxe forfaitaire sur le produit de la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis résultant de la réalisation d'infrastructures de TCSP, et à l'État et aux régions de déployer une imposition similaire. Au bénéfice des AOM, cette taxe ne pouvait servir à financer que des projets de réalisation, de réaménagement ou de modernisation des équipements et infrastructures de transport⁴⁶⁵. D'autre part, la loi relative au Grand Paris de 2010 avait institué un mécanisme d'imposition similaire⁴⁶⁶, intégrant cependant des taux différenciés en fonction de la distance entre le bien immobilier et la nouvelle gare⁴⁶⁷ et un plafonnement à 5 % du prix de cession. Ses recettes devaient, quant à elles, être affectées spécifiquement à la Société du Grand Paris (SGP). Ces deux dispositifs ont cependant été abrogés avant même d'avoir pu produire leur plein effet. La

⁴⁵⁹ Pour une revue de littérature sur ce sujet, V. DES ROSIERS, François (2021), *Effets d'une infrastructure de transport en commun d'envergure sur les valeurs foncières et immobilières*, Document de travail

⁴⁶⁰ GIBBONS, Stephen, MACHIN, Stephen (2005), "Valuing Rail Access Using Transport Innovations", *Journal of Urban Economics*, n°57.1

⁴⁶¹ CARREZ, Gilles (2018), *Rapport sur les ressources de la Société du Grand Paris*

⁴⁶² Centre d'analyse stratégique (2009), *La captation de la plus-value foncière et immobilière : une nouvelle source de financement des infrastructures de transport collectif ?*, Note de veille n°129,

⁴⁶³ *Ibid.*

⁴⁶⁴ Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, art. 64

⁴⁶⁵ Lorsqu'elle était instituée par l'État, la taxe pouvait servir à financer l'AFITF.

⁴⁶⁶ Loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, art. 10

⁴⁶⁷ 30 % pour les biens situés à moins de 800 mètres d'une entrée de gare de voyageurs, et 15 % pour les biens situés entre 800 et 1200 mètres d'une entrée de gare.

taxe de la loi Grenelle II a été abrogée en 2015, alors même qu'elle n'avait eu l'occasion d'être appliquée qu'une seule fois à Valenciennes⁴⁶⁸. La taxe de la loi Grand Paris a, quant à elle, été supprimée dès l'année suivante, avant même d'avoir pu être appliquée, du fait de l'exonération des plus-values sur les résidences principales et des craintes du Gouvernement d'éventuelles pressions inflationnistes et d'une rigidification du marché immobilier⁴⁶⁹.

D'autres mécanismes relativement semblables poursuivant plus ou moins le même objectif de captation des plus-values immobilières peuvent être cités. Ainsi, il existe spécifiquement en Île-de-France une taxe sur les surfaces de bureaux (TSB, devenue TSBCS) instituée en 1990, dont l'assiette s'est progressivement étendue aux locaux commerciaux et de stockage et aux surfaces de stationnement, venant financer la SGP depuis 2011, à hauteur de 600 millions d'euros en 2021. Son produit est plutôt dynamique compte tenu de son assiette, même si plusieurs mécanismes de modulation de taux peuvent venir éroder son rendement⁴⁷⁰. Par ailleurs, depuis la loi de finances pour 2023, cette taxe s'applique également dans les départements du Var, des Bouches-du-Rhône et des Alpes-Maritimes, et son produit est affecté à la Société de la Ligne Nouvelle Provence Côte d'Azur (SLNPCA)⁴⁷¹.

Modalités de rétablissement. Plusieurs pistes sont donc envisageables pour capter une partie de la rente foncière et immobilière générée par la construction d'infrastructures de transport. L'une des plus simples serait de généraliser la TSBCS à l'ensemble des AOM régionales, à l'exception de l'AOM de Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui en bénéficie déjà par l'intermédiaire de la SLNPCA. Une autre piste, complémentaire à la première, consisterait à rétablir la taxe sur les plus-values immobilières telle qu'elle figurait dans la loi Grenelle II en élargissant son assiette à l'ensemble des biens immobiliers dont la valorisation a été augmentée par la réalisation d'une infrastructure de transports, sans qu'il s'agisse nécessairement de TCSP. Compte tenu des apports de la littérature économique, elle pourrait s'appliquer dans un périmètre de 2 km² autour de chaque nouvelle infrastructure, et avoir un taux différencié tenant compte de la proximité du bien avec l'infrastructure, à l'instar de la taxe instituée par la loi relative au Grand Paris. Enfin, il pourrait être envisagé de renforcer les marges de manœuvre des AOM pour qu'elles puissent réaliser des opérations d'ingénierie immobilière, à l'instar de ce qui se fait ailleurs en Europe. Dans le cadre des SERM, cela pourrait notamment passer par une extension des prérogatives de la SGP et de ses filiales en matière d'aménagement. Ensemble, on peut estimer que ces nouvelles ressources pourraient générer entre 1,5 et 2 milliards d'euros (Recommandation n°10).

⁴⁶⁸ Ministère de la transition écologique (2021), *Rapport sur le modèle économique des transports collectifs*, établi par M. Philippe Duron

⁴⁶⁹ CARREZ, Gilles (2018), *Rapport sur les ressources de la Société du Grand Paris*

⁴⁷⁰ *Ibid.* Le tarif de la TSBCS varie notamment en fonction d'un zonage géographique et de la destination du local, et évolue de manière automatique via une indexation sur l'indice des prix à la consommation (IPC).

⁴⁷¹ Loi n°2022-1726 du 30 décembre 2022, de finances pour 2023, art. 75

Conclusion : recommandations fondées sur les résultats de la recherche

Au terme de cette étude, il apparaît que notre hypothèse de départ – selon laquelle la fragilité de la cohérence d'ensemble du cadre des politiques locales de mobilité issu de la LOM pouvait en partie être améliorée à partir d'une approche financière – est vérifiée.

Il apparaît ainsi possible de conforter la gouvernance des mobilités en réorganisant de manière cohérente certains flux financiers. L'affectation du versement mobilité aux AOM régionales constituerait non seulement un gage de meilleure efficacité fiscale et territoriale, mais également une mesure de cohérence juridique par rapport au cadre issu de la LOM, qui positionne les AOM régionales comme véritables chefs de file des mobilités. En contrepartie, tant pour des raisons de compensation financière pour les AOM locales que pour neutraliser les biais décisionnels qu'induit le pouvoir de modulation de taux pour les régions, il serait opportun de réaffecter la fraction régionale de la TICPE aux AOM locales. Par ailleurs, compte tenu de l'insuffisance des moyens alloués à l'AFITF et des défauts relatifs au cadencement de ses appels à projet, une suppression de cette agence, accompagnée d'une réintégration de ses financements dans le budget général de l'État, pourrait être judicieuse.

Ensuite, le constat d'une inadéquation entre les modalités de financement actuelles des mobilités et leur nouveau paradigme englobant, ainsi que du renforcement de la portée régulatoire du financement, a permis d'ouvrir des pistes d'adaptation des financements existants. Au-delà de permettre une meilleure cohérence d'ensemble des mobilités, dont les financements peuvent contribuer en tant que tels à leurs missions de transversalité, ces pistes répondent en partie au besoin de nouvelles ressources financières pour les AOM. En ce qui concerne la tarification des usagers, les leviers que constituent l'intégration et la différenciation tarifaire devraient permettre d'accroître le niveau global de tarification sans revenir sur les incitations à recourir aux mobilités décarbonées. La mise en place d'une limitation supplémentaire au plafond du versement mobilité est conçue dans ce cadre comme une incitation à destination des AOM pour qu'elles se saisissent de ces nouveaux outils. Les mesures d'élargissement de l'assiette du versement mobilité et la suppression de la condition de mise en œuvre d'un service régulier de transport s'inscrivent dans une démarche de déconditionnalisation de cette imposition, de façon plus cohérente avec le paradigme systémique et global des mobilités. Enfin, l'octroi d'une fraction proportionnelle des crédits du fonds vert aux AOM se veut également être une mesure de mise en cohérence dans le cadre de la priorité que constitue la transition écologique.

Enfin, le constat d'interdépendances entre les politiques locales de mobilité et d'autres politiques a pu conduire à intégrer les finalités de ces politiques dans les modes de financement des mobilités. D'une part, suivant la logique du pollueur-payeur, réintroduire la possibilité de mise en œuvre des péages urbains s'inscrirait en parfaite cohérence avec l'objectif de transition vers les mobilités décarbonées, et pourrait judicieusement s'articuler avec la politique de qualité de l'air mise en œuvre avec les ZFE-m. D'autre part, la prise en compte des externalités positives des mobilités vis-à-vis de la valeur des biens fonciers et immobiliers conduit à s'interroger sur des pistes de meilleure articulation entre politique de mobilité et politique d'aménagement urbain.

Synthèse des recommandations⁴⁷² :

Axe n°1 : Conforter la nouvelle gouvernance issue de la LOM en réorganisant les flux financiers au profit des mobilités

- Recommandation n°1 : confier à l'AOM régionale une compétence exclusive pour prélever le versement mobilité
- Recommandation n°2 : conférer aux contrats opérationnels de mobilité une véritable portée juridique et financière en en faisant l'instrument de réaffectation du produit du versement mobilité aux AOM locales

Axe n°2 : Mieux mobiliser les ressources financières existantes

- Recommandation n°3 : poursuivre les expérimentations visant à renforcer l'intégration de la billettique dans les transports
- *Recommandation n°4 : Supprimer la condition de mise en œuvre d'un service régulier de transport pour l'instauration d'un versement mobilité*
- Recommandation n°5 : Transformer l'assiette du versement mobilité pour le faire porter sur les bénéfices des entreprises plutôt que sur leur masse salariale
- Recommandation n°6 : Dynamiser les recettes commerciales des AOM en renforçant les exigences de progressivité et de différenciation à l'usage de la politique tarifaire des mobilités
- *Recommandation n°7 : Instaurer une limitation supplémentaire du plafonnement du versement mobilité pour lorsque le ratio de recettes commerciales sur dépenses est inférieur à 25 % pour les AOM de plus de 100 000 habitants, et à 15 % pour les AOM de moins de 100 000 habitants*
- Recommandation n°8 : Poursuivre le verdissement du financement des AOM en leur allouant une fraction des crédits du fonds vert correspondant au poids du secteur des transports dans les émissions de gaz à effet de serre

Axe n°3 : Tirer parti du nouveau paradigme des mobilités pour trouver de nouveaux financements

- Recommandation n°9 : Réintroduire la possibilité pour les AOM de mettre en place des péages urbains, en lien avec les ZFE-m et moyennant quelques adaptations
- Recommandation n°10 : Mobiliser des mécanismes fiscaux et de préemption juridique pour permettre aux AOM de capter une partie de la rente foncière et immobilière générée par leur politique de mobilités.

⁴⁷² Les recommandations ne trouvant à s'appliquer qu'en l'absence d'affectation du versement mobilité aux AOM régionales sont indiquées en italique.

Bibliographie :

Ouvrages généraux, manuels :

- DE FONTENELLE, Louis, MARTIN, Sébastien. (2024). *Le droit des mobilités*, Paris : LexisNexis
- DELEBECQUE, Philippe. (2023). *Droit des transports 2023/2024*, Paris : Dalloz, coll. Dalloz Action
- GUGLIELMI, Gilles, KOUBI, Geneviève, LONG, Martine. (2016). *Droit des services publics*, 4^e édition, Paris : LGDJ
- LACHAUME, Jean-François, PAULIAT, Hélène, DEFFIGIER, Clotilde, VIROT-LANDAIS Aurélie. (2021). *Droit des services publics*, 4^e édition, Paris : LexisNexis
- PIÉDELIEVRE, Stéphane, GENCY-TANDONNET, Dominique (2019), *Droit des transports*, LexisNexis, 2^e éd.
- ROLLAND, Louis (1957), *Précis de droit administratif*, 11^e éd., Dalloz,
- VERPEAUX, Michel, et JANICOT Laetitia. (2023). *Droit des collectivités territoriales*, 3^e édition, Paris : LGDJ

Encyclopédies :

- AUMERAN, Xavier (2022), « Régime général : versement mobilité », *Jurisclasseur Protection sociale*, Fascicule 640-80
- BAHOUAGNE, Louis (2021), « Prix du service public », *Répertoire de service public*, Dalloz
- CLOUZOT, Ludivine (2020), « Services publics locaux – Régime particulier des principaux services. Transports », *Jurisclasseur Administratif*, Fascicule 126-15
- SIGUOIRT, Laurent (2018), « Transports routiers collectifs de personnes – Réglementations administrative, commerciale et européenne », *Jurisclasseur Transports*, Fascicule 715

Ouvrages :

- ALHAMA, Frédéric (2018), *L'intérêt financier dans l'action des personnes publiques*, Paris, Dalloz
- BAHOUAGNE, Louis (2015), *Le financement du service public*, Paris : LGDJ
- BOBBIO, Noberto, (2007), *De la structure à la fonction. Nouveaux essais de théorie du droit.*, Paris, Dalloz, p. 186
- BOURDIN, Joël (2007), *Le financement des services publics de l'eau et de l'assainissement*, 2e édition, Paris : Economica
- BOUVIER Michel (2020), *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, LGDJ, 14^e éd., LGDJ
- HAURIOU, Maurice (1938), *Précis élémentaire de droit administratif*, 4^e éd., Sirey, 1938, p. 110
- HURÉ, Maxime (2022), *Histoire des transports et des mobilités en France*, Armand Collin

- LARROUY, Muriel, (2011), *L'invention de l'accessibilité. Des politiques de transports des personnes handicapées aux politiques d'accessibilité de 1975 à 2005*, PUG, Coll. Handicap, vieillissement, société
- LONG, Martine (2005), *Le financement des services publics locaux*, Paris : LGDJ, coll. Décentralisation et développement local
- MERLET, Jean-François (2001), *Le financement public des associations*, Paris : Juris associations
- MIRABEL, François, REYMOND, Mathias (2013), *Économie des transports urbains*, La Découverte, Paris
- PASQUIER, Romain, GUIGNER, Sébastien, et COLE, Alistair, (2020) *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris : Presses de Sciences Po
- QUINET, Émile, et DE PALMA, André (2005), *La tarification des transports : enjeux et défis*, Paris : Economica
- SIBONY, Anne-Lise (2009), *Le juge et le raisonnement économique en droit de la concurrence*, Paris : LGDJ
- ZIANI, Salim (2015), *Du service public à l'obligation de service public*, Paris : LGDJ

Thèses :

- BAUMARD, Albéric (2012), *L'action commune entre collectivités territoriales : La collectivité territoriale chef de file*, Université d'Angers
- BOUTEILLER, Catherine (2015), *Différenciation tarifaire dans les réseaux de transports urbains et interurbains de voyageurs : quels apports pour les services publics de transport et l'aménagement ?*, Université Lumière Lyon 2
- DESTAILLEUR, Thomas, *L'obligation de service public en droit de l'Union européenne*, Université Polytechnique Hauts-de-France, 2018
- GAUTHIER-LESCOP, Laure (2006), *Service public et concurrence dans les transports*, Université de Dijon
- HERTZOG, Robert (1972), *Recherches sur la gratuité et la non-gratuité des services publics*, Université de Strasbourg
- MARTIN, Sébastien (2010), *Les transformations contemporaines des services publics de transport*, Université Bordeaux 4
- MENERAULT, Philippe, (1991), *Réseaux de transports et solidarités territoriales en milieu urbain*, Institut d'urbanisme de Paris – Université de Paris-Val-de-Marne

Rapports, études et notes :

- Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (2021), *Les fonds européens au service des projets communaux et intercommunaux*, Guide pratique
- ATEC ITS France (2019), *Zones peu denses : quels territoires, quelles solutions, quels impacts ?*, Feuille de route
- Banque des Territoires (2020), *Développer les solutions de mobilité avec les Entreprises Publiques Locales*
- Banque des territoires (2022), *La Banque des territoires accompagne à hauteur de 23 M€ le verdissement de la flotte de bus exploitée par la RATP pour Île-de-France Mobilités*, Communiqué de presse

- Banque des territoires (2024), *La loi d'orientation des mobilités toujours en attente de financements*
- CAE (2019), *Les impôts sur (ou contre) la production*, par Philippe MARTIN et Alain TRANNOY, n°23
- CAE (2020), *Éclairages complémentaires sur les impôts sur la production*, par Philippe MARTIN et Hélène PARIS, Focus n°042
- CARREZ, Gilles (2018), *Rapport sur les ressources de la Société du Grand Paris*
- Centre d'analyse stratégique (2009), *La captation de la plus-value foncière et immobilière : une nouvelle source de financement des infrastructures de transport collectif ?*, Note de veille n°129
- CEREMA (2019), *Mobilités en territoires peu denses : quelle place pour le vélo ? Quels aménagements ? Retour sur la journée technique à Angoulême*
- CEREMA (2022), *Base de données – Autorités organisatrices de la mobilité, ressorts territoriaux et plans de mobilité*, Dossier thématique
- CEREMA, (2022), *La Covid, un bouleversement dans le monde des mobilités ? Retour sur le rendez-vous Mobilités*
- CEREMA (2023), *Accessibilité des transports routiers interurbains. Des obligations à la mise en œuvre. État des lieux 2022.*
- Chambre régionale des comptes (2018), *Tisséo collectivités*, Rapport d'observations définitives
- Chambre régionale des comptes de Bretagne (2020), *Les déplacements métropolitains*, Rapport d'observations définitives
- Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur (2021), *Avis sur le contrat de délégation de service public pour l'exploitation du réseau de transport de voyageurs La métropole Mobilité – Réseau Bus de l'Étang, Libébus*, Rapport n°2021-0141
- Citepa (2023), *Gaz à effet de serre et polluants atmosphériques. Bilan des émissions en France de 1990 à 2022*, Rapport Sectern
- Comité national routier (2023), *TRV – Bilan 2023 et perspectives pour 2024*
- Commissariat général du développement durable (CGDD) (2018), *Les comptes des transports en 2018*, 56^e rapport de la Commission des comptes des transports de la Nation
- Commission européenne (2020), *Stratégie de mobilité durable et intelligente – Mettre les transports européens sur la voie de l'avenir*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions
- Conseil d'État (2022), *Guide des outils d'action économique*, éd. actualisée en décembre 2022
- Conseil d'orientation des infrastructures (COI) (2022), *Bilan et perspectives des investissements pour les transports et les mobilités, Prendre le cap des nouvelles mobilités*
- Conseil d'orientation des infrastructures (COI) (2022), *Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition*
- Cour des comptes (2005), *Les transports publics urbains*, Rapport au Président de la République
- Cour des comptes (2011), *Rapport public annuel*

- Cour des comptes (2015), *Les transports publics urbains de voyageurs : un nouvel équilibre à rechercher*, Rapport public annuel
- Cour des comptes (2017), *La Société du Grand Paris*, Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale
- Cour des comptes (2018), *SNCF Réseau*, Rapport public thématique
- Cour des comptes (2022), *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution*
- Cour des comptes (2022), *Les transports collectifs en Île-de-France*, Rapport public annuel
- Cour des comptes (2023), *L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT)*, Rapport d'observations définitives
- Cour des comptes (2024), *L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Un outil à consolider*, Communication à la commission des finances du Sénat
- DESMARIS, Christian, VAN DE VELDE, Didier, (2023), *La remunicipalisation des transports publics urbains en France. Combien et pourquoi ?*, Working Papers, Laboratoire Aménagement Économie Transports (LAET)
- DES ROSIERS, François (2021), *Effets d'une infrastructure de transport en commun d'envergure sur les valeurs foncières et immobilières*, Document de travail
- DGCT (2012), *Guide statistique de la fiscalité locale 2011-2012*
- DG Trésor (2018), *Péages urbains : quels enseignements des expériences étrangères ?*, Trésor-éco, n°224
- DG Trésor (2023), *Gouvernance et financement de la mobilité*, Études comparatives internationales
- Direction générale de l'infrastructure, des transports et des mobilités, CEREMA, GART et UTP (2020), Enquête annuelle TCU
- Fondation pour l'innovation politique (FONDAPOL) (2015), *Les transports et le financement de la mobilité*, établi par Yves Crozet
- GALLEZ, Caroline, MENERAULT, Philippe, (2005), *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport, de recherche, coll. Recherche Transport
- GART (2019), *Gratuité(s) des transports publics pour les usagers : une étude du GART pour objectiver le débat*, Rapport d'analyse
- GART (2022), *Sept propositions du GART en faveur de la mobilité*, Rapport
- Haut Conseil pour le Climat (2023), *Acter l'urgence, Engager les moyens*, Rapport annuel
- Insee (2018), *Mobilités professionnelles en 2015 : déplacements domicile-lieu de travail*, Recensement de la population – Base flux de mobilité
- Inspection générale des finances, et Inspection générale de l'environnement et du développement durable (2023), *Perspectives financières d'Île-de-France Mobilités*
- Institut international de Paris La Défense (1997), *Définir le service public, réguler un secteur concurrentiel : genèse de la loi d'orientation des transports intérieurs*, Rapport de recherche, établi par AFFICHARD, Joëlle, CHAMPEIL-DESPLATS, Véronique et LYON-CAEN, Antoine
- Institut Montaigne (2019), *Taxes de production : préservons les entreprises dans les territoires*, Rapport

- Ministère chargé des transports (2023), « *Titre de transport unique* », feuille de route d'un billet unique national pour toutes les mobilités partagées sur le territoire français
- Ministère de la transition écologique (2021), *Rapport sur le modèle économique des transports collectifs*, établi par M. Philippe Duron
- Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (2023), *Bilan annuel des transports en 2022*
- Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (2023), *Guide transport scolaire et marchés publics*
- Ministère de la transition écologique (2023), Guide à l'attention des collectivités et établissements publics, Schémas directeurs pour les infrastructures de recharge pour véhicules électriques
- Laboratoire Aménagement Économie Transports (LAET) (2018), *Prospective stratégique sur les ressources de financement des transports collectifs urbains de Bordeaux Métropole*, Rapport de recherche, établi par Bruno Faivre d'Arcier, Aurélie Péguy, et Pierre-Yves Péguy
- Laboratoire Aménagement Économie Transports (LAET) (2019), *Réflexions sur les enjeux de la gratuité pour le réseau TCL*, Rapport de recherche pour SYRTAL Mobilités, établi par Yves Crozet, Bruno Faivre d'Arcier, Aurélie Mercier, Guillaume Monchambert et Pierre-Yves Péguy
- NAG, Dipanjan, MANOJ, B. S., GOSWAMI, Arkopal K., BAHRULE, Shreyas (2019), *Framework for public transport integration at railway stations and its implications for quality of life*, Asian Development Bank Institute, Document de travail, n°1054
- NEA (2003), *Integration and regulatory structures in public transport*, Rapport final, Recherche et formation sur les transports pour la Commission européenne
- Rapport économique, social et financier pour 2023
- Régions de France (2023), *Les chiffres-clés des régions*
- UTP (2024), *La concurrence dans le transport urbain, Étude 2022 et 2023*

Articles :

- ADERNO, Alexandra, et RAMEL, Aloïs (2015), « Comment financer les transports collectifs ? », *Contrats Publics*, n°154, p. 57-62
- AMSELEK, Paul (1983), « Peut-il y avoir un État sans finances ? », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n°2, p. 267-285
- AUBY, Jean-Bernard (2011), « Le péage urbain », *Droit administratif*, n°11
- AUBY, Jean-Bernard, LIGNIÈRES, Paul, CLUZEL-MÉTAYER, Lucie (2008), « Les contrats de vélos en libre-service », *Droit administratif*, fiche pratique
- BAHOUGNE, Louis (2019), « L'usager et le financement du service public – pour une approche comportementale », *Revue française des finances publiques*, n°148, p. 93
- BEZIE, Laurent (2006), « Louis Rolland : théoricien oublié du service public », *RDP*, p. 847
- BONNAFOUS, Alain, CROISSANT, Yves (2005), « La tarification des transports publics », *Les Cahiers français : documents d'actualité*, n°327, p. 68
- COLDEFY, Jean (2023), « Mobilité du quotidien : l'indispensable révision du modèle économique des transports publics », *La Grande conversation*

- CROZET, Yves (2018), « Les territoires et le financement de la mobilité », *Revue d'économie financière*, n°132, p. 215-231
- CROZET, Yves (2022), « Coûts externes et financement des transports : vers une nouvelle donne ? », *Transports, Infrastructures et Mobilités*, n°531, p.47-52
- DAVID, Quentin (2023), « Gratuité des transports en commun et congestion routière : revue de la littérature et implications pour Paris », *Revue d'économie politique*, vol. 132, p. 421-452
- DE FONTENELLE, Louis, et MARTIN, Sébastien (2021), « Le MaaS : premiers développements, premières questions », *Énergie-Environnement-Infrastructures*, n°2
- DELEBECQUE, Philippe, et CHARLES, Jean-Baptiste (2020), « Loi d'orientation des mobilités : l'occasion ratée d'une LOTI du XXIe siècle ? », *Énergie-Environnement-Infrastructure*, n°3
- DONIER, V. (2010), « Le droit d'accès aux services publics dans la jurisprudence : une consécration en demi-teinte », *RDSS*, p. 800
- DUMONT, Gilles (2020), « Gratuité et service public : (in)actualité d'un principe, *AJDA*, p. 980
- EISINGER Thomas (2014), « L'essor de la fiscalité locale affectée : demain, la fin de l'impôt général local ? », *Revue française des finances publiques*, n°126
- FAIVRE D'ARCIER, Bruno (2010), « La situation financière des transports publics est-elle « durable » ? », *Les cahiers scientifiques du transport*, n°58, p. 3-28
- FRÈRE, Séverine, MATHON, Sylvie, et CASTEX Élodie (2015), « Les usages des Services de Transports Personnalisés : de nouvelles routines pour une mobilité durable ? », *Espace populations sociétés*
- FLOCCO, Stella, et RAMEL, Aloïs (2020), « La loi d'orientation des mobilités : la révolution du déplacement ? », *AJDA*, n°12, p. 661
- FLOCCO, Stella et RAMEL, Aloïs (2018), « Régulation des cars « Macron » : un exercice douloureux pour les services publics de transports », *JCP A*, n°2039
- GIBBONS, Stephen, MACHIN, Stephen (2005), "Valuing Rail Access Using Transport Innovations", *Journal of Urban Economics*, n°57.1
- GUELTON, Sonia, et POINSOT, Philippe (2020), « La gratuité des réseaux de transports collectifs urbains : un modèle de financement particulier ? », *Transports urbains*, n°136, p. 12-17
- GUELTON, Sonia, et POINSOT, Philippe (2020), « Mobilités urbaines : quels modèles de financement ? », *L'Économie politique*, n°85, p. 36-46
- GUELTON, Sonia, POINSOT, Philippe (2023), « Qui paye les services publics urbains ? Une analyse sectorielle et spatiale du versement mobilité dans trois réseaux de transports collectifs urbains », *Géographie, Économie, Société*, vol. 25, p. 61-83
- JANICOT, Laetitia (2023), Deux nouveaux principes relatifs à la répartition des compétences – Le principe de subsidiarité et le principe de la collectivité chef de file, *RFDA*, p. 242
- JÉGOUZO, Yves, (2010), « Les collectivités territoriales face au handicap », *AJDA*, p. 1961
- JOURDAN, Fleur (2018), « Le péage urbain : un nouvel outil plus séduisant ? », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°47
- JOURDAN, Fleur (2020), « Loi LOM : des transports aux « nouvelles mobilités » », *JCP A*, n°2059

- JURY, Fabrice (2018), « L'identification du champ d'intervention de l'ARAFER : bis repetita pour le contentieux des cars « Macron » ! », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°49
- KALFLÈCHE, Grégory (2016), « Les modalités d'exploitation des services publics de transports urbains », *Droit et Ville*, n°82, p. 85-105
- LE CHATELIER, Gilles, REY, Simon (2020), « Loi d'orientation des mobilités : les nouvelles autorités organisatrices de la mobilité », *AJCT*, p. 178
- LANNEAU, Régis (2018), « La libéralisation du transport par autocar ou la protection contestable des services conventionnés », *Droit administratif*, n°1
- LAVAINE, Mickaël, (2018), « La continuité territoriale en droit public français », *RDP*, p. 457
- LONG, Martine (2012), « L'expérimentation du péage urbain », *Annuaire des Collectivités Locales*, n°32, p. 151-160
- MARTIN, Sébastien (2020), « La gratuité du service public des transports », *AJDA*, p. 999
- MELLERAY, Fabrice (2007), La loi du 21 août 2007 sur le dialogue social ou l'introuvable service minimum, *AJDA*, p. 1752
- MEYER, Raphaël (2020), « Loi d'orientation des mobilités : nouvelle gouvernance et enjeux pour les communautés de communes », *AJCT*, n°4, p. 183
- MONTE, Ferdinando, REDDING, Stephen J., ROSSI-HANSBERG, Esteban, (2018), "Commuting, Migration, and Local Employment Elasticities", *American Economic Review*, vol. 108, n°12, 2018
- NICINSKI, Sophie, (2004), « Les conditions d'accès à un ponton au risque des règles de la concurrence », *AJDA*, p. 2210
- PASSALACQUA, Arnaud, et POINSOT, Philippe (2022), « Transports collectifs urbains : choisir entre deux modèles », *Métropolitiques*
- PAULIAT, Hélène (2017), « Atteinte substantielle à l'équilibre économique des lignes de service public de transport : la méthodologie de l'ARAFER validée par le juge administratif », *JCP A*, n°2055
- PAULIAT, Hélène (2019), « Gratuité dans les transports : une décision politique aux effets nuancés », *JCP A*, n°638
- POLETTO, Cristelle (2020), « Loi d'orientation des mobilités : du droit au transport au droit à la mobilité », *Droit administratif*, n°11, p. 17-23
- PRUD'HOMME Rémy, LEE Chang-Woon, (1999), "Size Sprawl, Speed and the Efficiency of Cities", *Urban Studies*, vol. 36
- ROMBAUTS-CHABROL, Tiphaine (2020), « Loi d'orientation des mobilités : de quoi « gouvernance » est-il le nom ? », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 45, p. 11-21
- RADIGUET, Rémi (2020), « Loi d'orientation des mobilités et protection de l'environnement : verdissement à toute vitesse par une politique des petits pas ? », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 45, p. 23-33
- RICHER, Cyprien (2017), « Le financement des transports collectifs à l'heure de la mobilité durable : quel avenir pour le versement transport ? », *Métropolitiques*
- RICHER, Cyprien (2021), « Le versement-mobilité et la question territoriale : vers une redéfinition de la ressource suite à la loi d'orientation des mobilités ? », *Transports, Infrastructures et Mobilités*, n°527, p. 28-30

- RICHER, Cyprien, PASQUESOONE, Martin, PITAVAL, Nathalie (2024), « Des autorités organisatrices de la mobilité dans les zones peu denses ? Quels effets de la loi d’Orientation des Mobilités dans la Région Hauts-de-France ? », *Région et Développement*
- RITLENG, Dominique (2004), « Financement du service public et aides d’État », *AJDA*, n°1011
- SHARABY, Nir, SHIFTAN, Yoram (2012), “The impact of fare integration on travel behavior and transit ridership”, *Transport Policy*, vol. 21, p. 63-70
- TAILLEFAIT, Antony, (2017), « Coordination, Groupement de commandes et centrale d’achats », *Jurisclasseur Contrats et Marchés publics*, Fascicule 50, p. 1
- TERRAUX Marion, MÉRIC Candice, (2020), « Les centrales d’achats : avantages et inconvénients », *Contrats publics*, n°208

Travaux parlementaires :

- Assemblée nationale, rapport n°1133, au nom de la commission de la production, sur le projet de loi d’orientation des transports intérieurs, par M. Alain Chenard, député, octobre 1982
- Assemblée nationale, Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l’aménagement du territoire, sur le projet de loi d’orientation des mobilités, Tome III « Comptes rendus », 2019
- Assemblée nationale, rapport d’information n°1304, par la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire, sur les modalités du financement des transports en France : transports en commun et collectifs, par Mmes Christine Arrighi et Eva Sas, députées, juin 2023
- Sénat, rapport d’information n°319, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, sur les collectivités territoriales et les transports, par M. Yves Krattinger, sénateur, janvier 2012
- Sénat, rapport d’information n°56, au nom de la commission des finances, sur les outils financiers permettant d’optimiser la gestion des flux de transports en milieu urbain, par Mme Fabienne Keller, sénatrice, octobre 2018
- Sénat, rapport d’information n°744, au nom de la mission d’information sur le thème : « Gratuité des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités ? », par Mme Michèle Vullien et M. Guillaume Gontard, sénatrice et sénateur, septembre 2019
- Sénat, rapport n°85, fait au nom de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable, sur le projet de loi, adopté par l’Assemblée nationale en nouvelle lecture, d’orientation des mobilités, par M. Didier Mandelli, sénateur, octobre 2019
- Sénat, rapport d’information n°44, au nom de la commission des finances, sur les coûts et le financement du Grand Paris Express, par M. Arnaud Bazin, sénateur, octobre 2020
- Sénat, rapport d’information n°313, au nom de la délégation sénatoriale à la prospective, sur les mobilités dans les espaces peu denses en 2040 : un défi à relever dès aujourd’hui, par M. Olivier Jacquin, sénateur, janvier 2021

- Sénat, rapport d'information n°830, au nom de la commission des finances, sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), par MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, sénateurs, juillet 2023
- Sénat, rapport d'information, Les dotations de l'État aux collectivités territoriales : un verdissement en demi-teinte, par MM. Charles Guené et Claude Raynal, sénateurs, juillet 2023
- Sénat, Rapport général au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, pour 2024, Tome III Les moyens des politiques publiques et dispositions générales, Annexe n°11b, 2023

Textes juridiques, avis et décisions juridictionnelles (à compléter) :

Droit de l'Union européenne :

Traités :

- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Règlements et directives :

- Règlement (CEE), n°1191/69 du Conseil, du 26 juin 1969, relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable
- Règlement (CEE), n°1107/70 du Conseil, du 4 juin 1970, relatif aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable
- Règlement (CE), n°1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007, relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n°1191/69 et (CEE) n°1107/70 du Conseil
- Règlement (UE) n°1315/2013 du Parlement et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport
- Règlement (UE) n°1316/2013 du Parlement et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe
- Règlement (UE) n°2021/1153 du Parlement et du Conseil du 7 juillet 2021 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe

Décisions juridictionnelles :

Cour de justice de l'Union européenne :

- CJCE, 1963, n°C-13/63, *Italie c/ Commission*
- CJCE, 2003, C-280/00, *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg c/ Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*
- CJUE, 2009, n°C-169/08, *Presidente del Consiglio dei Ministri c. Regione Sardegna*

Commission européenne :

- Commission européenne, 2020, n°M.9545, *NS Groep c/ Pon Netherland c. JV*

Droit français :

Codes :

- Code de l'énergie
- Code de l'environnement
- Code de la commande publique
- Code de la sécurité sociale
- Code des transports
- Code général des impôts
- Code général de la propriété des personnes publiques
- Code général des collectivités territoriales
- Code de la commande publique
- Livre des procédures fiscales

Lois, ordonnances et règlements :

- Loi n°71-559 du 12 juillet 1971 relative à l'assujettissement de certains employeurs de Paris et des départements limitrophes à un versement destiné aux transports en commun de la région parisienne
- Loi n°73-640 du 11 juillet 1973 autorisant certaines communes et établissements publics à instituer un versement destiné aux transports en commun
- Loi n°82-864 du 4 août 1982 relative à la participation des employeurs au financement des transports publics urbains
- Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs
- Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (« ATR »)
- Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.
- Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (« SRU »)
- Loi n°2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer
- Loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (« Handicap »)
- Loi n°2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs
- Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement
- Loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris
- Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (« Grenelle II »)

- Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (« MAPTAM »)
 - Loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques
 - Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République
 - Loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (« TECV »)
 - Loi n°2017-256 du 28 février 2017 sur la programmation relative à l'égalité réelle outre-mer
 - Loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités
 - Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (« Climat et résilience »)
 - Loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (« 3DS »)
 - Loi n°2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains
-
- Loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016
 - Loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020
 - Loi n°2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificatives pour 2020
 - Loi n°2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020
 - Loi n°2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021
 - Loi n°2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023
 - Loi n°2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024
-
- Ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées
-
- Décret n°74-933 du 7 novembre 1974 étendant aux communes et établissements publics de plus de 100 000 habitants les dispositions de la loi n°73-640 du 11 juillet 1973 autorisant certaines communes et établissements publics à instituer un versement destiné aux transports en commun
 - Décret n°2015-1170 du 22 septembre 2015 relatif à l'accessibilité du matériel roulant affecté aux services réguliers interurbains de transports public routier de personnes librement organisés
 - Décret n°2022-273 du 28 février 2022, modifiant le décret n°2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
-
- Proposition de loi n°493 visant à concilier la continuité du service public des transports avec l'exercice du droit de grève, déposée au Sénat le 3 avril 2024

Droit souple :

- Autorité de la concurrence, 2010, avis n°10-A-22, relatif au projet de lancement par la Communauté urbaine de Bordeaux d'un marché de rames de tramway
- Autorité de la concurrence, 2023, avis 23-A-18, relatif au secteur des transports terrestres de personnes
- Autorité de régulation des transports, 2017, décision n°2017-046, portant adoption des lignes directrices relatives à la déclaration des services routiers sur les liaisons régulières interurbaines par autocar inférieures ou égales à 100 kilomètres et à l'instruction des demandes d'interdiction ou de limitation formées par les autorités organisatrices de transport
- Autorité de régulation des transports, 2022, Avis n°2022-009 relatif au projet de contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021-2030
- Autorité de régulation des transports, 2023, Avis n°2023-008 du 9 février 2023 relatif à la fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national pour les horaires de service 2024 à 2026

Décisions juridictionnelles :

Tribunaux administratifs :

- TA Poitiers, Ord. 2016, n°1600784, *Société Voyages Goujeau*
- TA Poitiers, Ord. 2016, n°1600803, *Société Transhorizon*
- TA Poitiers, Ord. 2016, n°1600827, *Société Voyages Rigaudeau*
- TA Versailles, 3 juillet 2023, n°2206434

Cours administratives d'appel :

- CAA, 1992, n°90PA01067, *SA Tahiti Moorea Service*
- CAA Lyon, 2002, n°97LY01972
- CAA Lyon, 1^{er} juillet 2010, n°09LY00079, *Bouret*
- CAA Marseille, 28 avril 2014, n°12MA00238, *Communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne*

Conseil d'État :

- CE, 1909, n°37317, *Winkell*
- CE, 1932, n°99532, *Société des autobus antibois*
- CE, 1936, n°43321, *Jamart*
- CE, 1950, n°01645, *Dehaene*
- CE, sect., 1951, n°92004, *Société des concerts du conservatoire*
- CE, Ass., 1958, n°30693 et 33939, *Syndicat national des transporteurs aériens*
- CE, 18 décembre 1959, n°22536, *Delansorme*
- CE, 1961, n°38661, *Vannier*
- CE, 25 mars 1966, n°46504 46707, *Ville de Royan*
- CE, sect., 1974, n°88032, *Denoyez et Chorques*
- CE, 21 juin 1996, n° 127155, *Association Aquitaine alternatives*

- CE, 26 juillet 1982, n°23558, *Interprofessionnelle du Bassin de la Sandre*
- CE, 4 mars 1983, n°27214 27215, *Association familiale rurale de circuit et de transport des élèves de la région de Meslay-du-Maine*
- CE, 1992, n°108367, *Département du Puy-de-Dôme*
- CE, 1993, n°353605, *SNCF*
- CE, 1996, n°130363, *Association Narbonne Libertés 89*
- CE, 15 avril 1996, n°168325, *Préfet des Bouches-du-Rhône*
- CE, Ass., 1996, n°168702, *Société Direct Mail Promotion*
- CE, 30 octobre 1996, n°136071 142688, *Mme Wajs*
- CE, 1997, n°124883, *Commune de Montgeron*
- CE, 23 avril 1997, n°153539, *Communauté urbaine de Strasbourg*
- CE, sect., 1997, n°157425, *Commune de Gennevilliers*
- CE, 1997, n°168695, *Commune de Dunkerque*
- CE, 1997, n°179049, *Société Baxter*
- CE, Ass., 1998, req. n°30693, *Syndicat national des transporteurs aériens*
- CE, 6 novembre 2000, n°180496, *Comité Somport*
- CE, 2004, n°250124, *Département de Vendée*
- CE, 2004, n°255111, *Association La raison du plus faible*
- CE, 13 novembre 2006, n°287665, *Région Pays de la Loire*
- CE, 2008, n°291794, *Département de Vendée*
- CE, 2009, n°300608, *Commune Saint-Jean-d'Aulps*
- CE, 27 octobre 2010, n°318617, *Syndicat intercommunal des transports publics de Cannes*
- CE, 26 novembre 2010, n°318923, *SAS ARM GROUPE HMY et autres*
- CE, 2011, n°338285, *Commune de Ramatuelle*
- CE, 19 mars 2012, n°341562, *SA Groupe Partouche*
- CE, 22 juin 2012, n°343364, *Communauté d'agglomération du Pays Voironnais*
- CE, 2013, n°328230, *Sos Racisme*
- CE, Sect., 28 avril 2014, n°357090, *Mme Anchling*
- CE, 23 décembre 2016, n°399081, *Région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charente*
- CE, 20 mars 2017, n°401751, *Région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charente*
- CE, 16 février 2018, n°410242, *Syndicat mixte de l'aéroport de Beauvais-Tillé*

Conseil constitutionnel :

- CC, 1979, *Droit de grève à la radio et à la télévision*, n°79-105 DC
- CC, 1979, *Ponts à péage*, n°79-107 DC
- CC, 16 janvier 1991, *Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales*, n°90-287 DC
- CC, 1993, *Prévention de la corruption*, n°92-316 DC
- CC, 2003, *Loi de finances pour 2004*, n°2003-489 DC
- CC, 2007, n°2007-558 DC
- CC, 14 février 2014, n°2013-366 QPC

Tribunal des conflits :

- TC, 1988, n°02527, *Mascle*

- TC, 7 décembre 1998, n°212336, *District urbain de l'agglomération rennaise c/ Société des automobiles Citroën*
 - TC, 23 juin 2003, n°C3360, *Société GAN Euro courtage*
 - TC, 2011, n°C3793, *SCI Malesherbes Opéra et SCI La Villa blanche c/ SNCF*
-

Annexes :

Annexe n°1 : Taux plafonds en vigueur hors Île-de-France

		Régime de droit commun	Bonus intercommunalité	Bonus commune touristique
Agglo. de plus de 100 000 hab.	Avec TCSP	1,75 %	1,80 %	2 %
	Sans TCSP	1 %	1,05 %	1,25 %
Agglo. entre 50 000 et 100 000 hab.	Avec TCSP	0,85 %	0,90 %	1,10 %
	Sans TCSP	0,55 %	0,60 %	0,80 %
Agglo. entre 10 000 et 50 000 hab.		0,55 %	0,60 %	0,80 %
Agglo. avec commune touristique de moins de 10 000 hab.		0,55 %		

Cette collection rassemble les mémoires de Master en Politiques Publiques et en Affaires européennes de l'École des affaires publiques de Sciences Po. Elle vise à promouvoir des mémoires de recherche de haut niveau reposant sur une approche analytique interdisciplinaire et débouchant sur des recommandations politiques fondées sur des résultats de recherche.

Le financement des politiques publiques locales de mobilité

Dylan GARANCHER

Résumé

La notion de financement, appréhendée en tant qu'objet juridique, joue un rôle structurant dans la définition et la réalisation du service public local des transports. Outre son caractère déterminant dans la mise en œuvre matérielle des services de transport, les modalités du financement des transports emportent un certain nombre de conséquences sur leur régime juridique. Depuis la loi d'orientation des mobilités de 2019, le paradigme des transports a été remplacé par celui plus englobant et transversal des mobilités. Si la gouvernance des mobilités a en conséquence été refondue, la question du financement des nouvelles autorités organisatrices a été plutôt délaissée, alors même qu'elles sont confrontées à des difficultés financières croissantes.

En effet, plus qu'une condition de matérialisation des politiques locales de mobilité, la capacité financière devient aussi avec l'essor des mobilités un instrument privilégié de régulation, contribuant en soi à la mise en œuvre de la compétence mobilité : tarification incitative, contribution au développement de mobilités, répartition des interventions publiques et privées, et orientation des investissements vers les mobilités décarbonées.

Dans ce contexte, l'efficacité de la nouvelle gouvernance des mobilités ne peut faire l'économie d'une mise en cohérence de son financement, dans le cadre d'une approche financière des mobilités cherchant à intégrer les aspects politiques, économiques, sociaux et territoriaux des mobilités. Adapter les ressources financières aux évolutions de la compétence mobilité permet également d'ouvrir de nouvelles perspectives de financement pour les autorités organisatrices.

Mots clés

Financement, mobilités, gouvernance, régulation, autorités organisatrices des mobilités (AOM), transition écologique