

Action publique locale et mobilités



Le code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du code de la propriété intellectuelle.



Certains documents illustrant cet ouvrage sont visualisables et/ou téléchargeables en couleur et/ou grand format en flashant ce QR Code ou sur www.pug.fr, *Action publique locale et mobilités*, onglet [Compléments].

Création de couverture: Corinne Tourrasse
Maquette intérieure et mise en page: Catherine Revil
Relecture: Eline Susset

Achevé d'imprimer en novembre 2023
sur les presses de la Nouvelle Imprimerie Laballery – 58500 Clamecy
Dépôt légal: novembre 2023 – N° d'impression: 310574
Imprimé en France
La Nouvelle Imprimerie Laballery est titulaire de la marque Imprim'Vert®

© Presses universitaires de Grenoble, novembre 2023
15, rue de l'Abbé-Vincent – 38600 Fontaine
www.pug.fr

ISBN 978-2-7061-5485-0

Sous la direction d'Alexandre Fabry, Isabelle Muller-Quoy,
Gérald Orange et Cyprien Richer

Action publique locale et mobilités

Un paysage en transition ?

Ouvrage annuel «Droit et gestion des collectivités territoriales»
du Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (Grale),
avec la coopération du Centre d'études et d'expertise sur les risques,
l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)

Les auteurs

Yves Amsler est consultant et conseiller de l'UITP (Union internationale des transports publics).

Damien Augias est administrateur de l'État, membre associé à l'UMR Sage-CNRS 7363.

Cédric Bariou est responsable d'études « Mobilité des biens » au sein de la direction Méditerranée, Cerema.

Mickaël Baubonne est maître de conférences en droit public, université de Haute-Alsace, Centre européen de recherche sur le risque, le droit des accidents collectifs et des catastrophes (UR 3992).

Jean-Sébastien Cailleux est chargé de mission à l'Association nationale des pôles territoriaux et des pays (ANPP).

Lucie Carriou est cheffe de projet « Décarbonation des mobilités » au sein de la direction Ouest, Cerema.

Marion Cottet est cheffe de projet « Logistique urbaine » au sein de la direction « Territoires et ville », Cerema.

Vincent Cuffini Valero est directeur chez Mensia Conseil, cabinet de conseil en stratégie, organisation et politiques publiques.

Marielle Cuvelier est ingénieure de recherche « Mobilité des personnes », université Gustave-Eiffel, Cosys-Estas.

Agathe Daniel est doctorante, université Gustave Eiffel-LVMT et Cerema-CY Cergy Paris Université-Matris.

Nathalie Devèze est docteure en droit public, conseillère municipale déléguée à l'urbanisme (Amiens).

Alexandre Fabry est directeur de projet « Politiques territoriales de mobilités » au sein de la direction « Territoires et ville », Cerema.

Jacques Fialaire est professeur émérite de droit public, Nantes Université.

Catherine Gabaude est directrice de recherche en psycho-ergonomie, université Gustave-Eiffel, AME-LaPEA.

Pierre-André Horth est doctorant, université de Lille-TVES et Cerema-CY Cergy Paris Université-Matris.

Emmanuel Leguay est chef de projet « Mobilités » à la région Pays de la Loire et co-pilote du groupe de travail (technique) « Politique de mobilité, gouvernance, concertation » au sein de l'association Régions de France.

Geoffrey Mathon est maire de Loos-en-Gohelle.

Isabelle Muller-Quoy est maître de conférences HDR de droit public, membre du Curapp, université de Picardie Jules-Verne (Grale).

Gérald Orange est professeur honoraire de sciences de gestion, Nimec-université de Rouen-Normandie (Grale).

Emmanuel Pasco-Viel est élève de l'Institut national du service public (INSP), promotion Guillaume Apollinaire.

Nathalie Pitaval est directrice de projets « Urbanisme et mobilités » au sein de la direction Hauts-de-France, Cerema.

Nicolas Pitout est chef de projet « Gouvernance et financement » au sein de la direction « Territoires et ville », Cerema.

Bruno Revelli est maître de conférences de géographie, LISST-Cieu-université Toulouse 2.

François Rangeon est professeur émérite de science politique, université de Picardie Jules-Verne (Amiens), Curapp-ESS.

Cyprien Richer est chercheur au sein de l'UMR Mobilités, aménagement, transports, risques et sociétés, Cerema-CY Cergy Paris Université-Matris.

Benjamin Tendron est doctorant contractuel à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Pierre Van Cornewal est délégué général du *think tank* TDIE (Transport, développement, intermodalité, environnement).

Résumé

Quatre ans après l'adoption de la loi d'orientation des mobilités (LOM) et alors que les enjeux sociaux et environnementaux sont plus prégnants que jamais, cet ouvrage se propose d'examiner les outils, les coopérations, les recompositions – en d'autres termes les leviers – d'une action publique locale en matière de mobilité durable.

Aussi l'étude s'ouvre sur un premier chapitre consacré à la mobilité durable au regard du droit et des enjeux (géo)politiques afin d'en cerner les définitions et problématiques générales.

Le deuxième chapitre porte sur les modalités de mise en œuvre de la LOM qui affiche une ambition forte, en termes d'infrastructures, de services ou de gouvernance. Elle conforte le couple région/intercommunalités en couvrant l'intégralité du territoire par des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) locales et instaure de nouveaux outils organisationnels : comité des partenaires, contrats opérationnels de mobilités, bassins de mobilités, plan d'action pour la mobilité solidaire. Le troisième chapitre réfléchit à la bonne échelle d'action et de gouvernance des mobilités durables, tant les coopérations et les adaptations sont nécessaires en ce domaine.

Au-delà du droit et de son application, le quatrième chapitre nous invite enfin à réfléchir aux pratiques qui permettent en retour d'enrichir la régulation de nos mobilités en devenant en illustrant certains outils qui incitent à changer les comportements et à préparer les nouvelles pratiques de déplacement.

Liste des sigles et acronymes

- 3DS:** différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification
- Ademe:** Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
- AOM:** autorité organisatrice de mobilité
- AOT:** autorité organisatrice de transport
- AOTU:** autorité organisatrice de transport urbain
- ART:** autorité de régulation des transports
- CdR:** Comité des régions
- CAA:** Cour administrative d'appel
- CCPL:** Communauté de communes du Pays de Lumbres
- CE:** Commission européenne
- CEE:** Certificats d'économie d'énergie
- CEN:** Comité européen de normalisation
- Cenelec:** Comité européen de normalisation en électronique et en électrotechnique
- Crema:** Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
- CESE:** Comité économique et social européen
- Cilog:** Comité interministériel de la logistique
- COM:** contrat opérationnel de mobilité
- COP:** Conférence des parties
- CPER:** contrats de plan État-région
- CRTE:** contrat de relance et de transition écologique

- CTL:** Comité technique de liaison logistique urbaine des collectivités
- DAACL:** document d'aménagement artisanal, commercial et logistique
- DGCL:** Direction générale des collectivités locales
- DGITM:** Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités
- DGS:** Directeur général des services
- DREAL:** Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- DTT:** Direction départementale des territoires
- EDP:** engin de déplacement personnel
- EDPM:** engin de déplacement personnel motorisé
- EGUM:** *Expert Group on Urban Mobility*
- EMDS:** *European Mobility Data Space*
- EPCI:** établissements publics de coopération intercommunale
- EPCI-FP:** établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre
- ETSI:** *European Telecommunications Standards Institute*
- GART:** Groupement des autorités responsables de transport
- GECT:** Groupements européens de coopération territoriale
- GES:** gaz à effet de serre
- Giec:** groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
- GPS:** *Global Positioning System*
- Grale:** Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe
- HDFM:** Hauts-de-France Mobilités
- LDFT:** lignes de desserte fine du territoire
- LOM:** loi d'orientation des mobilités
- LOTI:** loi d'orientation des transports intérieurs
- LUD:** logistique urbaine durable
- Maptam:** Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

- MDMS:** *Multimodal Digital Mobility Services*
- MMTIS:** *Multimodal Travel Information Services*
- NAM:** Nouvelle-Aquitaine Mobilités
- NOTRe:** Nouvelle organisation territoriale de la République
- O&D:** Origine et destination
- PAMS:** plans d'actions communs en matière de mobilité solidaire
- PAN:** point d'accès national
- PDM:** plan de mobilité
- PDU:** plan de déplacements urbains
- PLU:** plan local d'urbanisme
- PETR:** Pôle d'équilibre territorial et rural
- PMUD:** plan de mobilité urbaine durable
- PNR:** parc naturel régional
- PSA:** *Policy Support Action*
- REME:** Réseau express métropolitain européen
- RTE-T:** Réseau transeuropéen de transport
- SCoT:** Schéma de cohérence territoriale
- SDIRVE:** Schéma directeur pour les infrastructures de recharge pour véhicules électriques
- SERM:** services express régionaux métropolitains
- SMTCO:** Syndicat mixte des transports collectifs de l'Oise
- SRADDET:** Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
- SRU:** loi solidarité et renouvellement urbain
- STI:** systèmes de transport intelligents
- TAD:** transport à la demande
- TFUE:** Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
- TUE:** Traité de l'Union européenne
- UE:** Union européenne

VAE: vélo à assistance électrique

VM: versement mobilité

VMA: versement mobilité additionnel

VT: versement de transport

ZFE-m: zone à faibles émissions mobilité

Introduction générale

ALEXANDRE FABRY¹, ISABELLE MULLER-QUOY,²
GÉRALD ORANGE³ ET CYPRIEN RICHER⁴

À mesure que les problématiques d'adaptation au dérèglement climatique et de transition énergétique deviennent incontournables pour les politiques publiques, le secteur de transport est pointé du doigt. En effet, avec 31 % des émissions françaises, c'est le principal secteur en termes d'émissions de gaz à effet de serre et l'un des moins maîtrisés. Si d'autres secteurs ont entamé leur décarbonation, les émissions des transports, dépendants à 90 % du pétrole, sont en hausse et peinent à amorcer une trajectoire vers la neutralité carbone (objectif international à l'horizon 2050).

13

Au-delà des enjeux environnementaux macroscopiques, la mobilité reste une préoccupation sociale à l'échelle de l'individu. L'enquête nationale sur la mobilité des personnes montre qu'en 2019, les Français consacrent en moyenne 1 h 02 par jour à se déplacer, essentiellement en utilisant une voiture personnelle (63 % des déplacements). Dans les espaces peu denses, l'automobile est encore utilisée pour quatre déplacements sur cinq, alors que son usage baisse dans les plus grandes unités urbaines. Le budget transport d'une personne qui vit en milieu rural ou périurbain est de 20 % plus élevé que celui d'une personne résidant dans une agglomération de plus

1. Directeur de projet « Politiques territoriales de mobilités » au sein de la direction « Territoires et ville », Cerema.

2. Maître de conférences HDR de droit public, membre du Curapp, université de Picardie Jules-Verne (Grale).

3. Professeur honoraire de sciences de gestion, Nimec-université de Rouen Normandie (Grale).

4. Chercheur au sein de l'UMR Mobilités, aménagement, transports, risques et sociétés, Cerema-CY Cergy Paris Université-Matris.

de 200 000 habitants selon l'enquête Insee sur le budget des familles⁵. Les mobilités, au croisement d'enjeux sociaux et environnementaux, sont donc au cœur des préoccupations des politiques publiques.

L'étude de l'ouvrage annuel du Grale « Droit et gestion des collectivités territoriales » avait déjà porté en 2012 sur « les transports et les politiques locales de déplacement » (éditions du Moniteur). Ce thème était évoqué au travers des enjeux normatifs, politico-organisationnels, économique-financiers qu'il pose et comme un indicateur du changement social. Si le vocabulaire a changé par le passage signifiant de la notion de « transports » à celle de « mobilité », la permanence des questionnements d'alors nous a conduits à les réinterroger aujourd'hui en gardant l'accent mis préalablement sur leur pluridimensionnalité.

Les collectivités territoriales sont confrontées à des enjeux d'action publique pour répondre aux besoins de déplacements des citoyens sur leurs territoires respectifs, souvent dans le cadre d'injonctions possiblement contradictoires visant la nécessaire transition écologique tout en tenant compte de la question sociale. D'autres objectifs comme la décongestion des villes ou la réduction de la pollution de l'air obligent à des choix drastiques en matière d'investissements mais aussi d'interdiction et de réglementation. Sans compter le risque des recours contentieux à l'image du Conseil d'État qui a condamné une nouvelle fois l'État à payer une astreinte de 10 millions d'euros par semestre pour avoir encore manqué à ses obligations de lutte contre la pollution de l'air.

Dernière grande loi consacrée exclusivement à la mobilité, la loi d'orientation des mobilités (LOM) du 24 décembre 2019 affiche une ambition forte, tant en termes d'infrastructures, de services ou de gouvernance. Dans une vision de long terme, elle prend place après la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), et presque quarante ans après elle, comme loi exclusivement consacrée à la mobilité. Entre-temps, les nombreuses évolutions avaient lieu au sein de lois consacrées plutôt à la décentralisation et à l'évolution des compétences des collectivités. Issue d'une concertation importante, marquée par les Assises de la Mobilité en 2017, elle inscrit la question du paysage institutionnel de la mobilité dans un projet plus vaste, centré sur les mobilités du quotidien et où les évolutions institutionnelles jouxtent un plan quinquennal d'investissement. Elle annonce ainsi vouloir consacrer le rôle des collectivités locales dans la mise en place des solutions

5. Enquête Budget de famille. En ligne : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/serie/s1194> (consulté le 10/10/2023).

de mobilité et conforter le couple région/intercommunalités. Le législateur affichait l'objectif de couvrir l'intégralité du territoire par des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) locales en 2021 (jusqu'alors cette compétence était uniquement obligatoire pour les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles). La LOM instaure également de nouveaux outils organisationnels : comité des partenaires, contrats opérationnels de mobilité, bassins de mobilité, plan d'action pour la mobilité solidaire... Enfin, de multiples dispositifs sont proposés pour encourager le développement de la mobilité servicielle, du covoiturage, de la pratique du vélo... Quatre ans après le vote de la LOM, les compétences en matière de mobilité des acteurs locaux restent inégalement réparties et la gouvernance demeure confuse. Si la loi vise à renforcer le couple AOM régionale-AOM intercommunale dans la continuité des réformes territoriales antérieures (loi Maptam de 2014 ou loi NOTRe de 2015), le positionnement des communes, des départements, des syndicats (ouverts ou fermés), de transport ou de SCoT, de type SRU (issus de la loi de 2000 solidarité et renouvellement urbain) ou non, d'éventuels pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) ou pôles métropolitains atteste d'une véritable complexité des jeux d'acteurs de la mobilité locale que la LOM n'a pas réduite.

Plus avant, si on s'attache à décrire toutes les mobilités thermiques, électriques ou actives, la question devient complexe et nécessite le plus souvent des ententes institutionnelles. Les nouveaux axes autoroutiers sont généralement contestés, les limitations de vitesse ou de circulation pour certains véhicules sont mal acceptées, la prolifération des moyens de locomotion, vélos ou trottinettes, se heurte à une insuffisance de pistes allouées et à des conflits d'usage... L'incitation à l'usage des transports en commun va nécessiter des investissements pour assurer un cadencement optimal et une tarification incitative pouvant aller jusqu'à la gratuité... La crise de l'énergie invite enfin à repenser nos modes de transport tant pour des raisons liées au changement climatique qu'à l'acceptation sociale de leur coût. Les situations territoriales hétérogènes, tant d'un point de vue géographique (zone rurale à faible densité de population, zone périurbaine, zone urbanisée des métropoles) que politique ou juridique (compétence détenue par les établissements publics de coopération intercommunale, un syndicat voire la région) empêche la mise en place de solutions uniformes. Et si, en dépit des volontés initiales, les politiques de mobilités n'avaient jamais été aussi plurielles et contrastées ?

Ainsi les questionnements sont multiples. Comment caractériser l'évolution des législations et réglementations sur ce thème ? Y a-t-il un premier bilan

à tirer de la LOM de 2019? Comment ces politiques publiques évoluent-elles et à quel rythme? Quelles expériences ou innovations les collectivités territoriales mettent-elles en œuvre pour respecter les objectifs de neutralité carbone et de soutien social? Comment associent-elles les citoyens pour définir les projets? Quels sont les impacts de ces priorités de mobilité sur les budgets locaux? Quels sont les soutiens financiers ou les insuffisances réglementaires de la part de l'État central? Les questionnements sur les enjeux et problématiques actuelles des politiques de mobilité sont particulièrement nombreux.

Cet ouvrage ambitionne de prendre en compte les mobilités locales et régionales au sens large, le territoire de l'Île-de-France en étant exclu car il mériterait une publication à lui seul du fait de jeux d'acteurs très spécifiques par rapport au reste de la France. Afin de mieux appréhender la complexité et la variété des enjeux posés par les mobilités aujourd'hui en France, le Grale s'est associé au Cerema, mobilisant ainsi à la fois les réseaux de recherches universitaires et ceux des acteurs de terrain, les analyses académiques et les expertises de ceux qui assistent les territoires dans la mise en place de leurs politiques. En effet, fort de son expertise dans les mobilités, le Cerema accompagne de nombreux territoires dans leur réflexion sur la prise ou l'exercice de la compétence mobilité, tant dans ses aspects de gouvernance que dans la mise en place de services de mobilité. En résulte un ouvrage où se croisent des articles académiques d'analyse de la législation et de la réglementation, des travaux de recherche reposant sur des enquêtes statistiques ou de terrain, des comparaisons entre territoires en France et un éclairage sur les politiques européennes, des retours d'expériences locales. En multipliant les points de vue sur un même objet, nous espérons en dessiner le reflet le plus fidèle possible, jusque dans ses contradictions et ses ambivalences. Cet ouvrage se propose donc d'examiner plus spécifiquement la question des politiques publiques locales de mobilité et en particulier les outils, les coopérations, les recompositions, en d'autres termes les leviers d'une action publique résolue et efficace en ce domaine.

Aussi l'étude s'ouvre sur une partie consacrée à la mobilité durable au regard du droit et des enjeux (géo)politiques afin d'en cerner les définitions et problématiques générales. C'est ce que propose Jacques Fialaire en examinant la mobilité durable telle qu'institutionnalisée en 2014. Si cette notion issue de politiques incitatives s'est progressivement étendue au-delà du Code des transports, ses effets restent encore limités comme le montre l'analyse du contentieux. Néanmoins, la situation n'est pas stabilisée, et la manière dont l'Union européenne s'en saisit ouvre la porte à d'autres

évolutions, comme le montre Yves Amsler à travers l'analyse du « nouveau cadre de l'UE pour la mobilité urbaine ». Du point de vue politique aussi, la mobilité semble n'avoir qu'un impact limité, au moins au regard de sa place dans les débats électoraux qu'analysent Damien Augias et Pierre Van Cornewal. Si l'impact politique est faible, les effets de ces évolutions sont pourtant réels. Ainsi, Gérald Orange et Bruno Revelli montrent que, depuis la loi SRU, le transport régional de voyageurs est une politique publique qui s'est régionalisée, même si les moyens financiers disponibles restent limités. Ces contributions délimitent donc un espace de la mobilité où les effets politiques et juridiques ne semblent pas à la hauteur des enjeux.

Une deuxième partie tente de faire le point sur les effets de la mise en œuvre de la LOM de 2019. Celle-ci est, en effet, venue bouleverser le paysage institutionnel de la mobilité, en obligeant à la couverture de l'ensemble du territoire par des AOM locales et en renforçant le rôle de chef de file des régions. La latitude laissée par le législateur entre un transfert de la compétence mobilité vers les communautés de communes ou vers la région a dessiné un paysage institutionnel complexe et multiforme. C'est ce paysage que tente d'éclairer Emmanuel Leguay, en partant du point de vue de l'association Régions de France. Emmanuel Pasco-Viel vient, lui, interroger la genèse de ce nouveau paysage pris entre, d'un côté, les régions où les communautés de communes ont majoritairement pris la compétence et, de l'autre, celles où les régions sont devenues AOM locale par substitution. À la suite de ce double éclairage, deux articles permettent de regarder, dans le détail et à travers des exemples concrets, la mise en œuvre de cette loi. Ainsi Emmanuel Leguay propose de regarder la manière dont la région Pays de la Loire a mis en place ses bassins de mobilité et ses contrats opérationnels. Par la suite, l'action des communautés de communes est analysée par Agathe Daniel, Alexandre Fabry et Nathalie Pitaval, qui mettent en avant l'un des paradoxes de cette loi : le fait de disposer, ou non, de la compétence mobilité est finalement déconnecté de la mise en place par les EPCI de services de mobilité sur le territoire. L'ensemble de ces contributions illustrent l'effet paradoxal de la LOM, conçue initialement pour assurer une homogénéité du territoire favorable à l'instauration de nouvelles politiques publiques et aboutissant à un paysage divers où l'exercice de la compétence est distinct de son attribution.

La troisième partie est consacrée à la recherche de la « bonne échelle » d'action et de gouvernance des mobilités. Si la LOM consacre les nouveaux contrats opérationnels de mobilité, c'est pourtant un vieil outil, le syndicat mixte de la loi SRU (2000), qui semble paradoxalement conforté, voire

relancé. Vincent Cuffini Valero explique pourquoi cette structure souple de coopération s'avère une forme particulièrement adaptée à la gouvernance des mobilités post-LOM. Sur le temps long, Cyprien Richer et Pierre-André Horth analysent ensuite la succession des formes de coopérations en matière de mobilité dans la région des Hauts-de-France. Si les contrats opérationnels de mobilité de la LOM sont censés généraliser le dialogue partenarial partout en France, la territorialisation des relations entre acteurs ne répond pas à une structure ou à un contrat unique. D'autres groupements d'EPCI comme les pôles métropolitains ou les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), en créant du lien entre leurs membres, peuvent être amenés à jouer un rôle original de facilitateur sur les problématiques de mobilité. Nathalie Devèze et François Rangeon pour les pôles métropolitains, Benjamin Tendron et Jean-Sébastien Cailleux pour leur équivalent en zone peu dense, nous livrent un regard sur ces syndicats pivots entre bloc communal et région. Pour clore ce chapitre, il fallait aborder les vastes conurbations autour des grandes EPCI régionales qu'explore Mickaël Baubonne. Là où la périurbanisation se développe, il faut mettre en place des réseaux express métropolitains capables de relier les habitants de la périphérie au cœur des centralités. Ces projets posent la question des équilibres en matière de gouvernance autour de la métropole institutionnelle et bien sûr du financement. En conclusion de ce chapitre qui présente de multiples situations concrètes, mettons le doigt sur les ambiguïtés de ces lois qui veulent légiférer sur tous les détails : en réalité, les formes de coopérations sont souvent très contrastées et propres à chaque territoire. Parfois, les acteurs locaux négocient longuement des formes de coopération pour des résultats souvent modestes, alors que la discordance entre les lieux de vie des habitants et les territoires institutionnels est croissante, appelant une action urgente.

Au-delà du droit et de son application, la quatrième partie nous invite à réfléchir aux outils qui permettent de changer les comportements et de préparer les nouvelles pratiques des mobilités nécessaires à notre temps. Dans leur article consacré à la proximité, à la participation des habitants et au numérique comme cadre pertinent pour accompagner les changements de comportement et construire la transition vers une mobilité plus durable, Marielle Cuvelier, Catherine Gabaude et Geoffrey Mathon prennent l'exemple d'une synergie collectivité locale-habitants-acteurs du territoire en décrivant les enjeux et les résultats d'une recherche-action menée depuis 2017 avec pour ambition le développement d'une mobilité quotidienne bas carbone sur le territoire périurbain de Loos-en-Gohelle. Ils interrogent notamment les outils de l'information et la participation du public pour construire des réponses concrètes dans la lutte contre le changement climatique dans

les mobilités quotidiennes. Nicolas Pitout, dans son article « Tarification solidaire ou gratuité des transports en commun : deux politiques pour un objectif commun », nous conduit à réfléchir sur l'outil financier comme moyen de fréquentation du transport collectif. Or « ces tarifications, qui paraissent bénéfiques au premier regard, ne se sont pourtant pas généralisées sur l'ensemble des réseaux urbains. Dès lors, il convient de s'interroger sur les raisons de cette réticence ». L'analyse de ces deux politiques tarifaires en termes de fréquentation et de typologie de « réseaux permet d'esquisser des réponses ». Dans son article ayant pour titre « La mobilité solidaire : comment la définir et quelle envergure lui conférer dans un contexte post-LOM ? », Nathalie Pitaval opère un salutaire effort de clarification des réalités désignées par ce concept en identifiant « 7 membres de la famille mobilité solidaire » (transport d'utilité sociale, mobilités partagées que sont le covoiturage et l'autopartage, plateformes de mobilité...) et donne une définition autonome de la notion de « mobilité inclusive ». Elle s'interroge sur la manière de faciliter concrètement le maintien et le futur déploiement de ces services afin de développer une mobilité pour tous. Enfin, dans leur contribution intitulée « Évolutions réglementaires et engagements volontaires : la place grandissante de la logistique urbaine dans les politiques publiques », Cédric Bariou, Lucie Carriou, Marion Cottet s'interrogent sur la façon dont les nouvelles instances territoriales peuvent accélérer la mise en place d'une logistique urbaine durable. En effet, la mise en œuvre de nouvelles ZFE-m (zones à faibles émissions mobilité) sera certainement la politique publique la plus impactante pour les acteurs privés de la logistique, avec de possibles restrictions d'accès aux centres-villes. À partir d'exemples concrets de collectivités ayant mis en place des actions de stratégie bas carbone *via* le programme InTerLUD⁶, l'article examine la construction d'une gouvernance structurée, des réglementations associées et la mise en pratique de chartes pour une logistique urbaine durable.

Quatre ans après le vote de la LOM, le paysage institutionnel local est loin d'être stabilisé. Tout comme devrait l'être l'ensemble de notre société, il est en transition. Transition dans les pratiques et les services de mobilité, mais aussi transition chez les acteurs locaux. Après la redistribution des cartes de la compétence, le jeu est loin d'être terminé et on voit d'autres acteurs s'affirmer, tels les syndicats mixtes SRU. La question du financement de ces politiques de mobilités reste largement ouverte. Elle n'a d'ailleurs été qu'esquissée dans quelques articles de cet ouvrage, comme des pierres

6. Programme développé dans le cadre du dispositif des Certificats d'économies d'énergie (CEE).

d'attente sur une évolution qui ne pourra qu'advenir. Le rapport Duron, remis en juillet 2021 au ministre des Transports, initialement centré sur les conséquences de la crise sanitaire sur les transports en commune, ne peut que pointer les enjeux à plus long terme : « Il convient de renforcer le modèle économique des transports publics de manière pérenne, ce qui passe [...] par une consolidation et une diversification de leurs ressources, de façon à mettre en œuvre une forte ambition d'investissements de nature à renforcer leur attractivité et accélérer la décarbonation du secteur⁷ ». Le plan d'avenir pour les transports, annoncé par la Première ministre en février 2023, lui fait écho en annonçant des investissements importants dans les transports ferroviaires. Il dessine aussi une feuille de route spécifique, avec deux ambitions potentiellement antinomiques : développement des transports du quotidien et décarbonation. En effet, le droit à la mobilité, installé dès 1982 par la LOTI, est percuté par les enjeux environnementaux et la part majeure des mobilités dans les émissions de gaz à effet de serre. Dans sa thèse, Aurélien Bigo a bien montré qu'en ce domaine, les évolutions technologiques et l'électrification des modes de transport ne pourront suffire à compenser la mobilité toujours croissante des Français⁸. En d'autres mots, même en voiture électrique, le nombre de kilomètres actuellement parcourus pour les mobilités professionnelles ou de loisirs est insoutenable ! L'enjeu pour les structures de gouvernance des mobilités locales est donc encore plus complexe qu'il n'y paraît. Pour reprendre les termes d'Yves Crozet : « les politiques publiques avaient pour but de faciliter les mobilités. Elles doivent maintenant amener progressivement les citoyens à les envisager comme un bien commun qu'il faut préserver et non comme un droit sans limites⁹ ». Les politiques publiques locales de mobilités composent donc un paysage en transition, mais son aboutissement reste incertain.

7. Duron Ph., « Rapport sur le modèle économique des transports collectifs », juillet 2021.

8. Bigo A., « Les transports face au défi de la transition énergétique. Explorations entre passé et avenir, technologie et sobriété, accélération et ralentissement », thèse de doctorat en sciences économiques, Institut polytechnique de Paris, 2020.

9. Crozet Y., cité dans Fay S., « Mobilité : du train à la voiture, le secteur des transports s'engage sur la voie du bien commun », *Le Monde*, 20 janvier 2023.

Table des matières

Les auteurs	5
Résumé	7
Liste des sigles et acronymes	9
Introduction générale	13

ALEXANDRE FABRY, ISABELLE MULLER-QUOY, GÉRALD ORANGE ET CYPRIEN RICHER

PARTIE 1

La mobilité durable au regard du droit et des enjeux (géo)politiques

271

La mobilité durable saisie par le droit: quel sens? Quelle portée?	23
JACQUES FIALAIRE	
Introduction	23
L'évolution de l'appréhension de la mobilité durable en droit positif	27
De la phase expérimentale à la phase prescriptive : prolongement ou rupture? ...	27
Politiques globales et droit applicable à la mobilité durable	29
La portée et les limites du cadre juridique de la mobilité durable	34
Les apports du contentieux	34
Les bornes restrictives du contentieux de la mobilité durable	39
Quel rôle pour l'Europe dans le domaine numérique en soutien de l'action publique locale et régionale pour une mobilité durable?	43
YVES AMSLER	
Le cadre général des compétences européennes en matière de transport	43
Une multiplicité d'acteurs	43
Un défi majeur	44

L'approche traditionnelle de la coordination interinstitutionnelle	45
L'action publique européenne s'exerce « de haut en bas » (voir l'anglais « <i>top down</i> »)	45
Pour le transport public collectif urbain, l'action publique se pratiquait « de bas en haut » (voir l'anglais « <i>bottom up</i> »)	45
Les changements depuis 2007	46
La nouvelle donne de gouvernance induite par le « numérique » (ou « digital »)	47
Du « transport » à la « mobilité »	47
L'UE et les « systèmes de transport intelligents »	48
La communication « Le nouveau cadre de l'UE pour la mobilité urbaine » de 2021	49
Ce qui manque : clarifier le domaine d'application des textes et la définition de concepts basiques	53
Les concepts traditionnels de mobilité	53
Les nouveaux concepts de mobilité	54
Que faudrait-il améliorer ?	54
Qu'attendre de l'UE ?	54
Qu'attendre des acteurs français de la mobilité ?	55

Gouvernance multi-niveaux de la politique des transports en France

57

DAMIEN AUGIAS ET PIERRE VAN CORNEWAL

Introduction	57
Une coordination de la politique des transports encore à parfaire entre les niveaux d'action publique (européen, national et territorial)	59
Une amplification constante de l'intégration européenne de la politique des transports	60
État, régions et (géo)politique des transports	60
La gestion des transports du quotidien à l'échelle intercommunale	62
La nécessaire articulation des échelles reste encore à améliorer	63
Une place incertaine de la politique des transports dans les débats électoraux (scrutins régionaux, européens, présidentiels)	64
Boîte à outils standardisée et volontarisme politique	64
« Parler transport » avec des expressions fédératrices ?	66
Émergence ou effacement des marqueurs politiques	66
Trois questions politiques pour l'avenir	68

L'action des régions dans le transport ferroviaire des voyageurs. Un constat sévère dans un paysage en mutation

71

BRUNO REVELLI ET GÉRALD ORANGE

Introduction	71
---------------------------	----

Le constat d'une action publique compliquée	73
Des domaines d'intervention variables dans le cadre de conditions d'exploitations conventionnées	73
Des infrastructures de plus en plus dépendantes des politiques régionales	76
Détour par l'analyse statistique des dépenses : la volonté politique des exécutifs régionaux est-elle une variable pertinente ?	78
Des engagements régionaux en hausse, surtout dans les investissements	78
La recherche de variables explicatives des variations régionales	79
Conclusion	82
Bibliographie	84
Annexe. Dépenses totales, de fonctionnement et d'investissement de 2017 à 2021	85

PARTIE 2

Mise en œuvre de la loi d'orientation des mobilités : quelles modalités ? Quels effets ?

Mobilité : une même loi pour des orientations régionales multiples	89
EMMANUEL LEGUAY	
Introduction	89
La fixation par chaque région du cadre spécifique de la gouvernance des mobilités	90
Des bassins de mobilité hétérogènes	90
Des stratégies opposées sur la prise de compétence « Mobilité » par les communautés de communes	90
Des régions au positionnement variable	92
Quand la région est AOM régionale et que les EPCI sont (presque) tous AOM	92
Quand la région est à la fois AOM régionale et AOM locale de substitution sur les territoires des communautés de communes	94
Des contrats opérationnels de mobilité (COM), un terme unifié pour des documents très différents ?	96
L'engagement des régions dans la démarche des COM	97
La formalisation des défis à relever	98
PAMS ou pas PAMS ?	99
L'absence de moyens financiers spécifiques affectés aux COM	99

La prise de compétence d'autorité organisatrice des mobilités. Au-delà de la loi d'orientation des mobilités, quelles influences de l'État et des régions sur le choix des communautés de communes ?..... 103

EMMANUEL PASCO-VIEL

Introduction..... 103

Un contexte difficile pour le choix de prise de compétence d'AOM locale par les communautés de communes..... 105

Une nouvelle évolution des compétences des collectivités en matière de transport après la loi NOTRe..... 105

Un calendrier perturbé par la crise sanitaire..... 105

Une décision potentiellement compliquée pour de nouveaux élus..... 106

Un choix de prise de compétence d'AOM locale particulièrement influencé par les orientations des exécutifs régionaux..... 106

Un positionnement strict mais hétérogène des exécutifs régionaux..... 106

Une implication variable des services de l'État..... 108

Des situations contrastées selon les communautés de communes dans la compréhension de la loi et de ses implications..... 110

Une appropriation et une mise en œuvre variable et encore limitée des outils de coordination par les régions avec les communautés de communes..... 111

Les bassins de mobilité..... 111

Les contrats opérationnels de mobilité..... 112

Conclusion..... 114

Bibliographie..... 115

La dynamique de coopération territoriale issue de la loi d'orientation des mobilités (LOM) en Pays de la Loire..... 117

EMMANUEL LEGUAY

Introduction..... 117

La coopération avec les territoires comme élément stratégique à part entière..... 118

La définition des bassins de mobilité..... 118

L'incitation régionale des communautés de communes à se saisir de la compétence..... 119

La mise en place d'instances de concertation de la mobilité..... 121

La région « cheffe de file » :
le cadre d'une stratégie régionale de mobilités..... 121

Les contrats opérationnels de mobilité comme documents-cadres et supports à la dynamique de coopération territoriale..... 122

L'orientation régionale de la démarche : co-construction et opérationnalité..... 122

La procédure retenue pour l'élaboration des COM..... 123

Les COM : une trame unique, des contenus adaptés	124
Des territoires à maturité différente sur la question des mobilités	125
L'enjeu spécifique des mobilités solidaires	125
Forces et limites de la dynamique territoriale relative à la mobilité	125
Une dynamique favorable aux mobilités durables	126
Des politiques régionales qui soutiennent cette dynamique	128
Une coopération qui s'accroît à l'échelle des bassins	128
Une architecture conventionnelle à élaborer	129
Les interrogations financières	129
Les politiques territoriales de mobilité en zones rurales. Association ou dissociation entre la compétence mobilité et l'arrivée de services et offres de mobilités ?	131
AGATHE DANIEL, ALEXANDRE FABRY ET NATHALIE PITAVAL	
Introduction	131
Le courant des « problèmes » : des enjeux de mobilités dans les zones rurales mieux connus	133
Le courant « politique » : la nouvelle donne de la loi d'orientation des mobilités	134
Le courant des « solutions » : premiers retours d'expérience sur la mise en place de services de mobilité en Auvergne-Rhône-Alpes et en Hauts-de-France	137
En Auvergne-Rhône-Alpes, la délégation de compétence pour permettre l'action	137
Dans les Hauts-de-France, une compétence pour poursuivre les actions avec davantage de légitimité	139
Conclusion : des fenêtres d'opportunités ouvertes à différents degrés par la LOM	141
Bibliographie	144

PARTIE 3

À la recherche de la bonne échelle d'action et de gouvernance

Le renouveau de syndicats mixtes SRU à la suite de la loi d'orientation des mobilités	149
VINCENT CUFFINI VALERO	
Introduction	149
Les syndicats mixtes SRU, un outil ancien et disparate	149
Les fondements juridiques : un outil de coordination des AOM	149
En pratique : des approches disparates	150
Un outil qui a été questionné au moment de la LOM	151

Un nouveau paysage de l'organisation des mobilités générées par la LOM et des défis nouveaux pour les AOM qui vient renouveler le regard sur les SM SRU	151
Après la LOM, une organisation des mobilités au milieu du gué	151
Des défis qui s'imposent aux AOM et qui restent largement insolubles	153
Un outil souple et adapté à ces nouveaux défis	155
De multiples initiatives en cours qui témoignent de l'intérêt pour les SM SRU	156
À l'échelle locale	156
À l'échelle régionale	158
Une réforme du VMA en discussion pour donner une nouvelle force de frappe aux syndicats	161
La coopération en matière de mobilité dans les Hauts-de-France : à la recherche de l'interterritorialité	163
CYPRIEN RICHER ET PIERRE-ANDRÉ HORTH	
Introduction	163
L'organisation politique des territoires : entre gouvernement urbain et gouvernance multi-échelle ?	164
Les intentions du législateur en matière de mobilité : beaucoup d'intersectoriel, peu d'interterritorial	166
Le long cheminement de la coopération en matière de mobilité dans les Hauts-de-France	167
Premier âge (depuis 1970) : une coopération souple et volontaire à travers des structures <i>ad hoc</i> (association, comité, etc.)	167
Deuxième âge (depuis 2000) : une coopération incitative, librement choisie et spécifiquement dédiée aux AOM avec les syndicats mixtes de type SRU	168
Troisième âge (à partir de 2019) : une coopération institutionnalisée et généralisée sous l'impulsion du chef de file régional	170
Conclusion : une démultiplication des formes de coopération pour des résultats toujours modestes ?	172
Bibliographie	174
Le rôle des pôles métropolitains en matière de mobilités	177
NATHALIE DEVÈZE ET FRANÇOIS RANGEON	
Introduction	177
Le pôle métropolitain, un acteur méconnu des politiques de mobilités	178
La mobilité n'est pas une compétence propre du pôle métropolitain	179
Le pôle métropolitain, acteur des mobilités	180
Le pôle métropolitain a un rôle subsidiaire mais original en matière de mobilités ...	181
Un rôle subsidiaire en complément du bloc communal et de la région	181
Un rôle original, centré sur les mobilités douces et durables et sur une réflexion prospective sur l'avenir des mobilités	185

Vivre, travailler et se déplacer au pays. Étude du rôle du pôle d'équilibre territorial et rural dans l'organisation de la mobilité	189
BENJAMIN TENDRON ET JEAN-SÉBASTIEN CAILLEUX	
Introduction	189
La difficile affirmation juridico-politique des PETR en matière de mobilité	191
Une échelle supra-communautaire en quête de légitimité.....	191
Des leviers juridiques restant à la disposition des PETR non-AOM.....	194
L'état ambivalent de l'activité des PETR non-AOM	196
L'assistance précieuse des pôles à l'exercice de la compétence mobilité.....	196
Une dépendance à des financements disparates.....	198
Développement des transports en commun en périphérie : entre problèmes d'échelle et défis de gouvernance	201
MICKAËL BAUBONNE	
Introduction	201
Des intercommunalités centrales mises au service des territoires voisins	205
L'absence de participation financière des territoires voisins aux projets de desserte.....	205
Le risque d'effacement des intercommunalités centrales au profit des territoires voisins.....	207
Des intercommunalités centrales facilitant le désengagement des autres niveaux de collectivités	209
Des acteurs en retrait par rapport à leurs compétences et à leurs engagements....	210
Le délaissement des intercommunalités centrales par les autres niveaux de collectivités.....	211
Conclusion	212

PARTIE 4

Changer les comportements et les pratiques: quels outils? Quels exemples? Quelles illustrations?

Construire la transition vers une mobilité plus durable en périurbain. L'exemple d'une recherche-action à Loos-en-Gohelle	215
MARIELLE CUVELIER, CATHERINE GABAUDE ET GEOFFREY MATHON	
Introduction	215
Démarche et méthodologie	217
Communication.....	218

Immersion.....	219
Diagnostic.....	219
Ateliers et défi.....	219
Premiers résultats et discussion	220
Perspectives	223
Le point de vue de la collectivité	225
Conclusion	226
Bibliographie	227

Tarification solidaire ou gratuité des transports en commun : deux politiques pour un objectif commun..... 229

NICOLAS PITOUT

Introduction	229
La tarification solidaire	230
Un fonctionnement qui se base sur le quotient familial (QF).....	232
Une fréquentation du réseau qui n'est pas modifiée par la mise en place de la tarification solidaire.....	232
Des pratiques de mobilités moins intensives pour les abonnés solidaires.....	234
Quelques différences entre les catégories de population.....	235
Les politiques de gratuité	235
La gratuité est ancienne.....	236
Difficulté de mesurer les impacts de la gratuité des transports.....	237
Peut-on distinguer une typologie de réseaux gratuits?.....	237
Un impact positif sur la fréquentation.....	239
L'impact de la gratuité sur le financement du réseau.....	240
Conclusion	241

Mobilité solidaire : comment la définir et quelle envergure lui conférer dans un contexte post-LOM?..... 243

NATHALIE PITAVALL

Introduction	243
Vers une quête de sens autour du terme mobilité solidaire	244
Vers un essai de classification : les 7 membres de la famille mobilité solidaire	246
Mobilité solidaire : effet de mode ou reconnaissance d'un travail de terrain?	249
Comment faciliter le maintien et le futur déploiement de ces services de mobilités?	250
De la mobilité solidaire à la mobilité inclusive : vers une mobilité pour tous?	252
Bibliographie	253

Évolutions réglementaires et engagements volontaires. La place grandissante de la logistique urbaine dans les politiques publiques	255
CÉDRIC BARIOU, LUCIE CARRIOU ET MARION COTTET	
Introduction	255
Des évolutions réglementaires qui inscrivent la logistique urbaine dans les politiques publiques	256
Le PDM, premier outil stratégique d'intégration de la logistique urbaine.....	257
Des lois qui poussent les collectivités à s'emparer du sujet, notamment à travers les prismes du foncier et de la qualité de l'air.....	258
Un sujet transversal demandant la mise en œuvre d'une gouvernance forte	259
Les chartes de logistique urbaine durable : un outil au service des collectivités territoriales.....	260
Des liens forts avec les politiques publiques foncière et environnementale.....	260
Des moyens humains et financiers essentiels à la réussite des politiques de logistique urbaine durable.....	262
L'indispensable implication de l'ensemble des parties prenantes publiques et privées	263
Un cadre national qui a permis la structuration des acteurs économiques de la logistique.....	263
À l'échelle régionale et locale, des démarches de concertation qui se consolident.....	264
Le rôle du consommateur et citoyen dans la croissance exponentielle des flux urbains logistiques.....	266
Conclusion : la logistique urbaine, un sujet montant dans les politiques de mobilité	268
Bibliographie	268
Publications.....	268
Chartes sur la logistique urbaine mentionnées dans l'article.....	269