

TRANSPORTS ET MOBILITÉS

JANVIER 2020

LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS

TRANSFERT ET MODALITÉS
D'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE
D'ORGANISATION DE
**LA MOBILITÉ DANS LES
COMMUNAUTÉS DE COMMUNES**

18 QUESTIONS / RÉPONSES
JURIDIQUES POUR TOUT
COMPRENDRE



en partenariat avec



CONTEXTE

Plus de 900 communautés de communes sur les 1 000 existantes devront délibérer d'ici le 31 décembre 2020 pour se saisir ou non de la compétence d'organisation de la mobilité. Mobilisée tout au long du débat parlementaire, l'AdCF est à la disposition de ses adhérents pour décrypter les nouvelles dispositions de la loi d'orientation des mobilités (LOM).

Plus de 900 communautés de communes sur les 1000 existantes (car n'ayant pas de compétence d'autorité organisatrice à ce jour), devront délibérer d'ici le 31 décembre 2020 pour se saisir ou non de la compétence d'organisation de la mobilité. En partenariat avec les directions des relations institutionnelles et des affaires juridiques de Transdev, l'AdCF publie un document synthétique sous forme de questions-réponses visant à apporter les premiers éléments d'information sur les modalités de transfert de la compétence et l'exercice de cette dernière. Deux études consacrées aux mobilités sont en préparation et seront prochainement diffusées aux adhérents.

Désormais promulguée après une longue concertation, d'intenses travaux parlementaires et une censure partielle du Conseil constitutionnel, la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités¹ répond à plusieurs objectifs :

- sortir de la dépendance automobile, notamment dans les espaces de faible densité
- accélérer le développement des nouvelles mobilités en facilitant le déploiement de nouveaux services numériques multimodaux.
- concourir à la transition écologique en développant les mobilités actives (politiques cyclables, marche)
- programmer les investissements dans les infrastructures de transport

Les missions transversales des AOM instaurées par les lois SRU (conseil en mobilité, mobilité à caractère social) et MAPTAM (développement des usages partagés, stationnement payant sur voirie, logistique urbaine) sont confortées. La LOM instaure une mission de «mobilité solidaire» en offrant la capacité de verser des aides personnelles à la mobilité. Dans le même temps, le rôle de chef de file de la région est renforcé dans le domaine de l'intermodalité.



MOBILITÉS DU QUOTIDIEN DANS LES ESPACES DE FAIBLE DENSITÉ : LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES EN PREMIÈRE LIGNE

La loi d'orientation des mobilités programme d'ici le 1^{er} juillet 2021 la couverture intégrale du territoire national en autorités organisatrices de la mobilité (AOM). Dans son exposé des motifs, elle posait le cadre pour favoriser l'exercice effectif de la compétence mobilité « à la bonne échelle » territoriale, en favorisant notamment les relations entre les intercommunalités et les régions².

Plus de 900 communautés de communes sur les 1 000 existantes, non AOM avant l'adoption du projet de loi, devront délibérer d'ici le 31 décembre 2020 pour se saisir ou non de la compétence. A défaut, celle-ci sera dévolue à la région.

La compétence d'organisation de la mobilité n'étant pas soumise à la définition d'un intérêt communautaire, le transfert des prérogatives et missions depuis les communes vers la communauté de communes s'effectue d'un seul bloc.

En revanche, les modalités d'exercice de la compétence laissent beaucoup de souplesse aux communautés de communes :

D'une part, les services de transport régionaux préexistants (scolaires, "interurbains") qui se trouveraient intégralement englobés dans les ressorts territoriaux de communautés de communes nouvellement compétentes ne seront pas automatiquement transférés aux communautés de communes. Elles devront notifier à la région leur décision de les récupérer ou non.

D'autre part, les communautés de communes qui deviendront AOM à compter du 1^{er} juillet 2021 n'auront pas l'obligation de créer un nouveau réseau de transport public régulier.

La LOM introduit en effet une évolution majeure en permettant à chaque AOM de proposer les solutions et services de mobilité les plus adaptés aux configurations territoriales et aux besoins des habitants.

En revanche, la responsabilité générale des AOM est réaffirmée. Elles assurent ainsi « la planification, le suivi et l'évaluation de leur politique de mobilité, et associent à l'organisation des mobilités l'ensemble des acteurs concernés et contribuent aux objectifs de lutte contre le changement climatique, la pollution de l'air, la pollution sonore et l'étalement urbain. »

Dans les espaces de faible densité, les communautés de communes seront sans doute davantage attendues pour développer des solutions de mobilités actives, partagées, des services de transport à la demande ou encore les services de mobilité solidaire (voir les expériences capitalisées par France Mobilités). En effet, il aurait été totalement contreproductif de contraindre les communautés de communes à organiser un service de transport public régulier avec l'aménagement de points d'arrêt « en dur ». Le maintien d'une telle obligation n'aurait pas été incitatif pour une prise de compétence. Car le transport collectif a besoin de densité pour fonctionner. Il doit aussi s'appuyer sur une présence suffisante d'employeurs pour bénéficier d'un mode de financement affecté : le versement transport, devenu versement mobilité (VM). Cet impôt est assis sur la masse salariale des entreprises, administrations et associations de plus de 11 salariés. En 2015, son produit s'élevait à 8 milliards d'euros et assurait 47 % du financement des transports publics locaux. Pour éviter de fragiliser sa légitimité, la faculté de lever le VM est conditionnée à l'organisation effective d'un service de transport public régulier.

² Exposé des motifs, projet de loi d'orientation des mobilités.

L'ADCF MOBILISÉE POUR LE « SERVICE APRÈS VOTE »

Après un travail de veille législative, conduit en lien avec le Gart et la DGITM, l'AdCF met en ligne un document sous forme de questions-réponses qui vise à apporter aux communautés de communes les premiers éléments de réponse sur les modalités de transfert de la compétence et de son exercice. Les directions des affaires institutionnelles et des affaires juridiques de Transdev ont également participé à l'élaboration de ce document.

Ce document a également été nourri par les échanges du cycle de réunions régionales sur les mobilités lancé en novembre 2018 par l'AdCF avec l'organisation de 5 premiers rendez-vous avec ses intercommunalités adhérentes en Occitanie, Centre Val de Loire, Bretagne, Provence Alpes Côte d'Azur et Pays de la Loire (en savoir plus ici). Ce cycle se prolongera après les élections du printemps.

L'AdCF suivra, en lien avec Régions de France et le Gart, la mise à l'agenda des « contrats opérationnels de mobilité » à l'échelle des « bassins de mobilité, nouveau cadre contractuel de l'intermodalité qu'elle a appelé de ses vœux.

L'AdCF publiera également au premier trimestre 2020 deux études partenariales avec Engie, sur les écomobilités, et avec Transdev, sur les mobilités du quotidien dans les espaces de faible densité.

DES AVANCÉES IMPORTANTES

Impliquée dans le cadre des assises nationales de la mobilité, lors de l'intense concertation avec les associations de collectivités locales et tout au long du débat parlementaire, l'AdCF note avec satisfaction les avancées suivantes qui répondent positivement à ses propositions :

- L'instauration d'une prise de compétence d'organisation de la mobilité « à la carte » pour les autorités organisatrices de la mobilité afin de proposer des solutions de mobilité adaptées à la diversité des besoins et des profils de densité dans les territoires ;
- L'application des règles de majorité qualifiée de droit commun pour le transfert de cette compétence aux communautés de communes ;
- L'obligation d'une mise en place effective d'un service de transport public régulier pour pouvoir lever le versement mobilité (VM);
- L'instauration d'un comité de partenaires associant les employeurs et usagers pour renforcer les démarches de concertation sur la définition des politiques publiques locales de mobilité
- L'inscription dans la loi de contrats opérationnels de mobilité, cadre contractuel de l'intermodalité entre les régions et les AOM (en associant les gestionnaires de gares et de voirie) à l'échelle de «bassins de mobilité», ces bassins devant respecter les périmètres intercommunaux;
- L'adoption d'un cadre juridique pour l'ouverture des canaux de vente aux plateformes de mobilité servicielle («services numériques multimodaux») afin d'éviter les risques de désintermédiation;
- La confirmation de l'ambition du plan vélo avec plusieurs dispositions majeures pour faciliter l'aménagement des itinéraires cyclables et le stationnement sécurisé pour les vélos dans les 3000 gares de voyageurs et les pôles d'échanges multimodaux.

Le débat parlementaire a aussi permis de clarifier qu'au titre de leurs compétences « aménagement de l'espace » et « voirie », les communautés de communes pourront continuer à conduire sur leur territoire des actions de soutien aux mobilités actives et partagées dans le cas où la compétence d'organisation de la mobilité sera exercée par la région.

LES COLLECTIVITÉS COMPÉTENTES EN MATIÈRE D'ORGANISATION DE LA MOBILITÉ

QUESTION 1

QUI PEUT ÊTRE AUTORITÉ ORGANISATRICE DE LA MOBILITÉ (AOM) ?

Les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles et la métropole de Lyon demeurent autorités organisatrices de la mobilité et obligatoirement compétentes en ce domaine conformément à ce qu'ont prévu les lois Chevènement de 1999³ et MAPTAM de 2014⁴.

Si les communautés de communes pouvaient, avant l'entrée en vigueur de la LOM, exercer tout ou partie de la compétence d'organisation de la mobilité au titre de leurs compétences facultatives, la LOM invite ces communautés à statuer sur une éventuelle prise de compétence avant le 31 décembre 2020, pour un exercice effectif au 1^{er} juillet 2021. Cette prise de compétence s'effectue selon les règles de droit commun relatives aux transferts de compétences dans les communautés de communes⁵.

Sont AOM selon les dispositions du droit commun :

- les communautés de communes si le transfert de la compétence a été effectué [selon les conditions ci-dessous indiquées] ;
- les communautés d'agglomération⁶ ;
- les communautés urbaines⁷ ;
- les métropoles de droit commun et d'Aix-Marseille-Provence⁸ ;
- la région dans le ressort territorial des communautés de communes non compétentes, à compter du 1^{er} juillet 2021⁹.

Sont AOM selon des dispositions spécifiques :

- la métropole de Lyon¹⁰.

³ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

⁴ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁵ CGCT, art. L. 5211-17.

⁶ CGCT, art. L. 5216-5 : obligatoirement compétentes.

⁷ CGCT, L. 5215-20 : obligatoirement compétentes.

⁸ CGCT, art. L. 5217-2 et L. 5218-2 : obligatoirement compétentes.

⁹ C. transp., art. L. 1231-3.

¹⁰ CGCT, art. L. 3641-1 : obligatoirement compétente.

- les quatre îles mono-communales existantes, dans lesquelles l'obligation de rattachement à une communauté ne s'applique pas¹¹ ;
- la collectivité territoriale de Martinique qui est autorité organisatrice unique¹², ainsi que les départements ou les régions d'outre-mer de droit commun si le choix est retenu de désigner une autorité organisatrice unique¹³ ;
- Île-de-France Mobilités¹⁴, les intercommunalités de la région Île-de-France n'ayant pas le statut d'AOM de premier rang (cf. question 18).

Peuvent être AOM après transfert de compétence d'autorités préalablement AOM :

- les syndicats mixtes fermés et ouverts¹⁵ ;
- les syndicats mixtes ayant la qualité de pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR)¹⁶ ;

Une fois la compétence d'organisation des mobilités transférée à une intercommunalité à fiscalité propre [communautés et métropoles], la LOM :

- maintient une possibilité de transfert de la compétence aux syndicats mixtes fermés et ouverts mentionnés aux L. 5711-1 et L. 5721-2 du CGCT ;
- et ouvre cette possibilité au bénéfice des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) mentionnés à l'article L. 5741-1 du CGCT.

L'AdCF a interrogé la Direction générale des collectivités locales [DGCL] sur le cas des syndicats mixtes dénommés « pôles métropolitains ». Ceux-ci devraient logiquement pouvoir devenir AOM selon les mêmes modalités que les PETR et syndicats mixtes fermés, à la condition que leur périmètre soit d'un seul tenant et sans enclave afin de constituer un « ressort territorial ».

Par ailleurs, les AOM gardent la faculté de constituer à tout moment des syndicats mixtes de transports de coordination, dits « SRU »¹⁷ ;

En tout état de cause, il est important de noter qu'à compter du 1^{er} juillet 2021, les communes ne seront plus autorités organisatrices de la mobilité.

¹¹ CGCT, art. L. 5210-1-1 : obligatoirement compétentes.

¹² C. transp., art. L. 1811-3.

¹³ C. transp., art. L. 1811-2.

¹⁴ C. transp., art. L. 1241-1.

¹⁵ CGCT, arts. L. 5711-1 et L. 5721-2.

¹⁶ CGCT, art. L. 5741-1 ; C. transp., art. L. 1231-1.

¹⁷ C. transp., arts. L. 1231-10 et L. 1231-11.

QUESTION 2

DANS LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES, QUELLES SONT LES MODALITÉS PRÉVUES D'ICI LE 31 DÉCEMBRE 2020 POUR LE TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE D'ORGANISATION DE LA MOBILITÉ ?

Le conseil communautaire de la communauté de communes doit adopter, dans un premier temps, une délibération à la majorité absolue des suffrages exprimés avant le 31 décembre 2020 et notifier cette délibération à chaque maire. Dans un deuxième temps, les conseils municipaux des communes membres ont trois mois pour délibérer selon la même règle habituelle de majorité. A défaut de délibération municipale adoptée dans ce délai de trois mois, leurs décisions sont réputées favorables.

Pour que le transfert de compétence d'organisation de la mobilité soit effectif au 1er juillet 2021, il doit être recueilli l'accord :

- du conseil communautaire ;
- et des deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Doit en outre est recueilli, lorsqu'elle existe, l'accord de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée [cf. article L. 5211-17 du CGCT renvoyant à l'article L. 5211-5 du CGCT].

Lorsque la majorité qualifiée est atteinte, la loi prévoit une période de 3 mois, entre le 31 mars 2021 et le 30 juin 2021, pour organiser le transfert de la compétence à la communauté de communes.

Si elle n'est pas transférée, la compétence revient à la région qui l'exerce sur le territoire de la communauté de communes concernée au 1^{er} juillet 2021. Dans ce cas, même si la compétence est régionale, les communes qui organisaient déjà des services avant la prise de compétence par la région peuvent continuer à les organiser sans avoir le statut d'AOM, et peuvent continuer à prélever le versement mobilité.

QUESTION 3

QUE DEVIENNENT LES SERVICES DE MOBILITÉ PRÉALABLEMENT ORGANISÉS PAR LES COMMUNES ?

Il existe deux cas de figure :

- 1^{er} cas : la communauté de communes devient AOM au 1^{er} juillet 2021 et, dans ce cas, les services municipaux éventuellement existants sont transférés à la communauté de communes suivant le droit commun de l'intercommunalité, conformément aux principes de spécialité et d'exclusivité ; les agents communaux entièrement affectés à ces services sont transférés à la communauté, tandis que ceux qui n'exercent qu'une partie de leurs missions dans ce cadre sont de plein droit mis à disposition de la communauté, sauf si un transfert leur est proposé et obtient leur accord¹⁸.
- 2^e cas : la communauté de communes ne devient pas AOM au 1^{er} juillet 2021. Dans ce cas, la région devient compétente sur le territoire de la communauté de communes mais les communes conservent l'organisation des services existants, sans avoir le statut d'AOM, et pourront continuer de prélever le versement mobilité.

¹⁸ CGCT, art. L. 5211-17 et L. 5211-4-1.

QUESTION 4

LORSQU'ELLE PREND LA COMPÉTENCE D'ORGANISATION DE LA MOBILITÉ, LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES SE VOIT-ELLE AUTOMATIQUEMENT TRANSFÉRER LES SERVICES DE MOBILITÉ ORGANISÉS PAR LA RÉGION QUI SERAIENT INTÉGRALEMENT ENGLOBÉS DANS LE RESSORT TERRITORIAL DE LA NOUVELLE AOM ?

Le transfert des services de mobilité organisés par la région n'est pas automatique : la communauté de communes a le choix de se faire transférer ces services de mobilité ou non. Si elle choisit de reprendre ces services de mobilité, ce choix s'impose à la région et cette reprise se fait dans un délai convenu avec elle¹⁹.

Ceci constitue une spécificité pour les communautés de communes par rapport aux autres catégories d'EPCI à fiscalité propre (communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles) pour lesquels il existe une substitution de plein droit dans l'ensemble des droits et obligations pour l'exécution des services de mobilités intégralement effectués sur leurs ressorts territoriaux.

QUESTION 5

LA COMPÉTENCE MOBILITÉ PEUT-ELLE REVENIR À LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES APRÈS LE 1ER JUILLET 2021 ?

Oui, sous conditions.

La LOM prévoit la possibilité pour une communauté de communes, non compétente au 1^{er} juillet 2021, de demander le transfert de cette compétence à la région²⁰ dans deux cas :

- dans le cas où elle est issue d'une nouvelle fusion de communautés de communes ;
- ou en cas de création ou d'adhésion à un syndicat mixte doté de la compétence en matière de mobilité²¹.

Cette demande de transfert de compétence doit alors intervenir par délibération du conseil communautaire, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté de fusion ou de la délibération de création ou d'adhésion au syndicat mixte. Ce transfert est de droit, c'est-à-dire que la région ne peut pas s'y opposer.

Le transfert juridique de la compétence intervient dans un délai maximal de 18 mois à compter de la délibération qui traduit cette demande. En revanche, le transfert effectif des services réguliers de transport public, de services à la demande et des services de transport scolaire intégralement effectués dans le ressort territorial de la communauté de communes intervient dans un délai convenu avec la région. L'intention du législateur est qu'à cette occasion, ces trois types de services de transport relèvent d'un seul tenant de la communauté de communes. **En d'autres termes, la rétrocession de ces trois services, réguliers, scolaires et à la demande, interviendrait en un seul bloc.**

Les modalités financières de ce transfert sont réglées par une convention ou, à défaut d'accord entre les collectivités et après consultation d'une commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées, par le préfet afin que le montant des charges pour l'exercice de la compétence soit financièrement neutre pour la communauté de communes²².

Par ailleurs, si la communauté de communes change de statut (transformation consécutive d'une fusion ou non) pour devenir une communauté d'agglomération, elle deviendra automatiquement AOM.

¹⁹ C. transp., art. L. 3111-5.

²⁰ C. transp., art. L. 1231-1, III.

²¹ C. transp., art. L. 1231-1, III.

²² C. transp., art. L. 1231-1, III dernier alinéa et IV.

QUESTION 6

UNE COMMUNAUTÉ DE COMMUNES NE SOUHAITANT PAS DEVENIR AUTORITÉ ORGANISATRICE DE LA MOBILITÉ POURRA-T-ELLE ORGANISER OU CONTINUER À ORGANISER, PAR DÉLÉGATION DE LA RÉGION, DES SERVICES DE MOBILITÉ SUR SON RESSORT TERRITORIAL ?

Oui. Le statut d'autorité organisatrice de la mobilité de second rang [AO2] permet à une collectivité non AOM d'exercer, sur son ressort territorial et pour le compte de l'AOM, des compétences d'organisation de la mobilité que celle-ci lui aura déléguées²³.

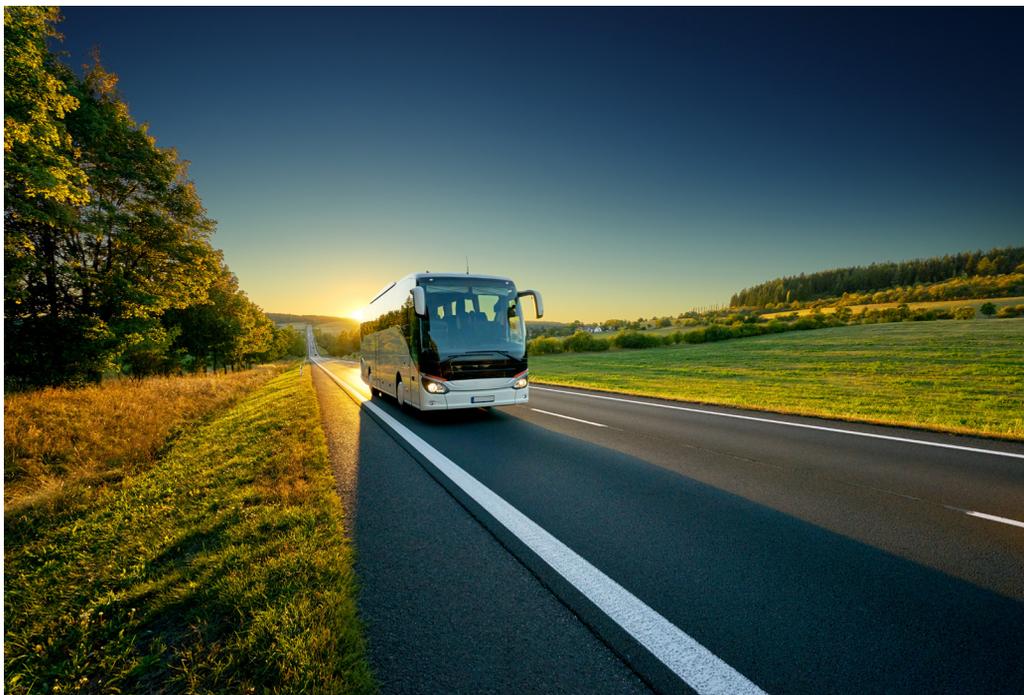
Une communauté de communes qui fera le choix de ne pas être AOM pourra donc continuer d'organiser, par délégation de la région qui sera l'AOM compétente sur son ressort territorial, toute attribution, ainsi que tout ou partie d'un ou plusieurs services de mobilité.

QUESTION 7

QUE SE PASSE-T-IL LORSQUE LA RÉGION EST COMPÉTENTE EN LIEU ET PLACE DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES ?

La LOM précise que **la région est une « autorité organisatrice de la mobilité régionale »** afin d'élargir les responsabilités de la région aux nouveaux services de mobilité [au delà des seuls services de transport, cf. question 9]²⁴ et pour en organiser le maillage entre les différentes AOM [au delà de leur ressort territorial].

Dans le cas où la région devient compétente pour l'organisation de la mobilité sur le territoire d'une communauté de communes au 1^{er} juillet 2021, la région exerce la plénitude des missions dévolues aux AOM, sauf pour les services déjà organisés au 1^{er} juillet 2021 par une ou plusieurs communes membres de la communauté de commune qui peuvent, après avoir informé la région, continuer à organiser librement ce service²⁵.



²³ CGCT, art. L. 1111-8 ; C. transp., art. L. 1231-4.

²⁴ C. transp., art. L. 1231-3-I.

²⁵ C. transp., art. L. 1231-1, II.

En outre, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du CGCT relatif aux délégations de compétences, la région peut déléguer²⁶, par convention, toute attribution ainsi que tout ou partie d'un service ou plusieurs services énumérés par la loi (se référer à la question 9 pour le détail de ces compétences), à :

- une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ;
- un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ;
- une autre autorité organisatrice de la mobilité ;
- ou à un syndicat mixte de transports de coordination (dits SRU).

Pour résumer, la région est AOMR sur l'ensemble de son périmètre et peut être AOM « locale » dans le seul périmètre des communautés de communes non compétentes en matière d'organisation de la mobilité.

LE CONTENU DE LA COMPÉTENCE D'ORGANISATION DE LA MOBILITÉ

QUESTION 8

QUE SIGNIFIE ÊTRE AUTORITÉ ORGANISATRICE DE LA MOBILITÉ AU REGARD DES NOUVELLES DISPOSITIONS DE LA LOM ?

Une autorité organisatrice de la mobilité (AOM) est l'acteur public compétent pour l'organisation des services de mobilité sur son territoire, le ressort territorial. Il ne peut pas y avoir deux AOM dans un même ressort territorial.

QUESTION 9

QUELLES SONT LES MISSIONS ET LES OBLIGATIONS D'UNE AOM AU REGARD DES NOUVELLES DISPOSITIONS DE LA LOM ?

Les autorités organisatrices de la mobilité ont une **responsabilité générale** pour assurer « *la planification, le suivi et l'évaluation de leur politique de mobilité* » [...]. Elles associent à l'organisation des mobilités l'ensemble des acteurs concernés ».



La LOM introduit une « figure imposée » pour toutes les AOM, mentionnées aux articles L. 1231-1 et L. 1231-3 : **la création d'un comité des partenaires**²⁷. « Les autorités organisatrices fixent la composition et les modalités de fonctionnement de ce comité des partenaires. Ce comité associe a minima des représentants des employeurs et des associations d'usagers ou d'habitants. Les autorités organisatrices consultent le comité des partenaires au moins une fois par an et avant toute évolution substantielle de l'offre de mobilité, de la politique tarifaire ainsi que sur la qualité des services et l'information des usagers mise en place ».

Les AOM contribuent aux objectifs de lutte contre le changement climatique, la pollution de l'air, la pollution sonore et l'étalement urbain.

Les AOM sont habilitées à agir pour organiser différents services de mobilité et d'accompagnement sur le fondement des compétences dont le libellé a été réécrit par la LOM²⁸. A ce titre, sur son ressort territorial, chacune des AOM mentionnées par la loi²⁹, ainsi que la région lorsqu'elle intervient³⁰, est compétente pour **assurer des services de mobilités**, ce qui leur permet d'organiser :

- des **services réguliers** de transport public de personnes ;
- des **services à la demande** de transport public de personnes (en recourant, en pratique, à des opérateurs de transport collectif ou à des artisans taxis) ;
- des **services de transport scolaire** ;
- des **services relatifs aux mobilités actives** ou contribuer au développement de ces mobilités ;
- des **services relatifs aux usages partagés des véhicules terrestres à moteur** ou contribuer au développement de ces usages.
- des **services de mobilité solidaire**, de contribuer au développement de tels services ou verser des aides individuelles à la mobilité, afin d'améliorer l'accès à la mobilité des personnes se trouvant en situation de vulnérabilité économique ou sociale et des personnes en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite.

Les AOM peuvent en outre proposer des **services de conseil et d'accompagnement** auprès des différents acteurs et usagers, consistant à :

- offrir un **service de conseil et d'accompagnement individualisé à la mobilité** destiné aux personnes se trouvant en situation de vulnérabilité économique ou sociale ainsi qu'à celles en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite ;
- mettre en place un **service de conseil en mobilité destiné aux employeurs et aux gestionnaires d'activités** générant des flux de déplacements importants ;
- organiser ou contribuer au développement des **services de transport de marchandises et de logistique urbaine**, en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, afin de réduire la congestion urbaine ainsi que les pollutions et les nuisances affectant l'environnement.

L'ensemble de ces services de mobilité et d'accompagnement revêt un caractère facultatif.

²⁷ C. transp., art. L. 1231-5.

²⁸ C. transp., art. L. 1231-1-1.

²⁹ C. transp., art. L. 1231-1, I.

³⁰ C. transp., art. L. 1231-1, II.

Par ailleurs, le Code des transports définit les modalités de « l'action commune en matière d'une mobilité solidaire »³¹ :

« La région, les autorités organisatrices de la mobilité mentionnées à l'article L. 1231-1, les syndicats mixtes mentionnés à l'article L. 1231-10, le département et les organismes concourant au service public de l'emploi coordonnent leur action en faveur de la mobilité solidaire.

A cet effet, la région et le ou les départements concernés pilotent l'élaboration et suivent la mise en œuvre, à l'échelle d'un bassin de mobilité au sens des deux derniers alinéas de l'article L. 1215-1, d'un plan d'action commun en matière de mobilité solidaire ».

QUESTION 10

LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES SONT-ELLES TENUES D'ORGANISER UN SERVICE DE TRANSPORT RÉGULIER ?

En aucun cas l'AOM n'a obligation d'organiser l'ensemble des services de mobilité mentionnés à l'article L. 1231-1-1 du Code des transports. Elle dispose de différents leviers d'action permettant de répondre aux besoins de mobilité des habitants. **Elle n'a ainsi aucune obligation d'organiser un service de transport régulier.** Par exemple, elle peut décider de n'organiser qu'un service de transport à la demande.

QUESTION 11

QU'EST-CE QU'UN SERVICE DE TRANSPORT RÉGULIER, CONDITIONNANT UN ÉVENTUEL PRÉLÈVEMENT DE VM ? QU'EST-CE QU'UN SERVICE DE TRANSPORT À LA DEMANDE ?

Le **service régulier** est défini par les articles R. 3111-1 et R. 3111-37 du Code des transports. Il se définit 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* ». Il est donc caractérisé par sa fréquence, son itinéraire et sa tarification déterminés au préalable de la course, sans que l'utilisateur n'intervienne.

L'article R. 3111-2 du Code des transports définit le **service à la demande** comme un « *service collectif offert à la place, déterminés en partie en fonction de la demande des usagers, dont les règles générales de tarification sont établies à l'avance et qui sont exécutés avec des véhicules dont la capacité minimale est de quatre places, y compris celle du conducteur* ». Ce service est donc caractérisé par l'influence de la demande de l'utilisateur sur la fréquence et l'itinéraire de la course.

QUESTION 12

QUELLES SONT LES MISSIONS DES AOM EN MATIÈRE DE PLANIFICATION DES MOBILITÉS ?

Les AOM assurent la planification, le suivi et l'évaluation de leur politique de mobilité, et associent à l'organisation des mobilités l'ensemble des acteurs concernés. Elles contribuent aux objectifs de lutte contre le changement climatique, contre la pollution de l'air, contre la pollution sonore et contre l'étalement urbain.

Le plan de mobilité (PDM) – nouvelle dénomination du plan de déplacements urbains (PDU) – ou le plan de mobilité simplifié (PDMS) est élaboré par l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) sur son ressort territorial. C'est également l'AOM qui est en charge de son évaluation.

Le PDM reste obligatoire dans les unités urbaines au sens de l'Insee de plus de 100 000 habitants³². La loi a défini un délai de 24 mois pour que les nouvelles AOM soumises à cette obligation élaborent un PDM³³. Les communautés de communes sont, dans tous les cas, exonérées de l'obligation d'élaborer un PDM même dans le cas où existeraient des communautés de communes compétentes dans une unité urbaine de plus de 100 000 habitants³⁴.

Les AOM non soumises à l'obligation d'élaborer un PDM peuvent être cependant incitées à faire ce choix car le recours à un PDM permet de définir des prescriptions plus fortes en matière de stationnement et de partage modal de la voirie.

Lorsque la région est AOM en lieu et place de la communauté de communes, elle a aussi la possibilité d'élaborer un PDM ou un PDMS, à l'échelle du bassin de mobilité le cas échéant.

La compétence d'un syndicat mixte porteur d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) peut également être élargie à l'élaboration d'un PDM ou d'un PDMS. Ce plan doit alors couvrir l'ensemble du périmètre du SCoT et inclure entièrement tous les ressorts territoriaux des AOM de son territoire.

Contrairement au plan de mobilité, le plan de mobilité simplifié :

- n'est pas soumis à la procédure d'enquête publique ;
- ne comporte pas d'évaluation environnementale ;
- n'est pas concerné par les rapports de compatibilité ou de prise en compte avec les autres documents de planification.

Les liens de compatibilité entre les plans de mobilité et les documents de planification spatiale et d'urbanisme (PLU, SCOT, SRADDET) sont identiques à ceux qui existaient entre les PDU (désormais renommé plan de mobilité) et ces documents.

La LOM introduit en revanche un rapport de compatibilité entre le plan de mobilité et le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) si le périmètre du PCAET englobe ou recoupe celui du PDM. A l'inverse, si le périmètre du PDM est plus large, celui-ci doit « prendre en compte » le PCAET. Ce second cas correspond à la situation où l'AOM est un syndicat de transport ou un PETR : il peut alors exister plusieurs PCAET qui coexistent sur le ressort territorial du plan de mobilité.

³² C. transp., art. L. 1214-3. La liste des communes constituant ces agglomérations est définie par un arrêté du 28 juin 2016.

³³ C. transp., arts. L. 1214-17 ; L. 1214-29-1.

³⁴ C. transp. art. L. 1214-31.

QUESTION 13

UNE COMMUNAUTÉ DE COMMUNES QUI N'AURAIT PAS PRIS LA COMPÉTENCE D'ORGANISATION DE LA MOBILITÉ POURRAIT-ELLE MALGRÉ TOUT CONDUIRE DES ACTIONS DE SOUTIEN À LA MOBILITÉ ?

Oui, dans tous les cas, que la communauté de communes soit AOM ou non.

Les communautés de communes sont habilitées à conduire des actions de soutien d'intérêt communautaire dans le domaine des mobilités actives et des mobilités partagées au titre de leurs compétences « aménagement de l'espace » et « voirie ».

Cette précision a été apportée par la Ministre chargée des transports, Elisabeth Borne, dans le cadre du débat parlementaire en séance publique à l'Assemblée nationale, après consultation de la DGCL³⁵, et compte-tenu du foisonnement d'initiatives conduites par les communautés de communes en matière de soutien aux mobilités actives (plans vélo) et partagées (covoiturage, autopartage, autostop organisé...).

Au titre de leur compétence « voirie d'intérêt communautaire », les communautés de communes peuvent par exemple élaborer un schéma directeur cyclable [programmation de la continuité des itinéraires cyclables entre communes] ou encore prévoir l'implantation d'aires de covoiturage sur le domaine public.

Au titre de leur compétence « aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire », les communautés de communes compétentes pour l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) peuvent également définir la localisation et le dimensionnement de l'offre de stationnement.

Il ne s'agit pas d'une compétence d'organisation de la mobilité mais d'une capacité à soutenir ou conduire des actions pour faciliter le déploiement spatial des mobilités actives et partagées sur le territoire des communautés de communes, que celles-ci soient AOM ou non. La planification spatiale (SCOT, PLU) et la maîtrise du domaine public de voirie sont des leviers essentiels pour assurer ce déploiement.

Pour mémoire, l'intérêt communautaire permet de choisir ce qui, au sein d'une compétence donnée, relève de la communauté, le reste demeurant de compétence communale. Il importe donc que sa définition établisse sans ambiguïté la ligne de partage entre l'intervention de la communauté et celle de ses communes membres. Ce mécanisme ne s'applique qu'aux compétences obligatoires pour lesquelles la loi le prévoit, ce qui est le cas des compétences relatives à l'aménagement de l'espace et la voirie.



LE FINANCEMENT DES MISSIONS D'ORGANISATION DE LA MOBILITÉ PAR LE VERSEMENT MOBILITÉ

QUESTION 14

QUE DEVIENT LE VERSEMENT TRANSPORT ?

La loi d'orientation des mobilités ne change pas véritablement la donne en matière de financement des politiques locales d'organisation de la mobilité. Les principes fondamentaux du versement transport (VT), en tant qu'impôt affecté, sont conservés. Renommé versement mobilité (VM) par la loi, il conserve les mêmes taux et la même assiette. C'est toujours l'autorité organisatrice de la mobilité qui est chargée de l'instauration d'un versement mobilité sur son ressort territorial. La décision de fixation du taux fait toujours suite à une décision de l'organe délibérant de l'AOM.

La loi d'orientation des mobilités introduit une nouveauté importante : la levée du versement mobilité par une autorité organisatrice de la mobilité est désormais conditionnée à l'organisation d'un service régulier de transport public de personnes.

Cependant, **l'affectation du VM pourra concerner l'ensemble de la compétence mobilité de l'autorité**, comme le financement de services de mobilités actives et partagées.

« [...] le versement [mobilité] est affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains et non urbains exécutés dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité et organisés par cette autorité et des autres services de transports publics qui, sans être effectués entièrement dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité, concourent à la desserte du territoire dans le cadre d'un contrat passé avec l'autorité responsable de l'organisation de la mobilité. Le versement est également affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement de 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 »³⁶.

Ainsi, la disposition de la loi MAPTAM relative à l'affectation du VM au financement d'autres services de mobilité demeure, sous réserve pour l'AOM d'organiser au préalable un service régulier de transport.

Dans chaque AOM, un comité des partenaires, en tant qu'instance de concertation instaurée par la loi, sera consulté avant toute instauration ou évolution du taux du VM.

La délibération d'instauration du VM devra désormais lister le ou les services réguliers qui seront financés par cet impôt. Les AOM ayant instauré le VM avant la LOM ne devront pas délibérer de nouveau, ni en raison de la nouvelle dénomination du versement transport, ni pour lister les services réguliers.

³⁶ CGCT, art. L. 2333-68.

QUESTION 15

LE TAUX DU VERSEMENT MOBILITÉ EST-IL UNIQUE POUR UN MÊME RESSORT TERRITORIAL ?

La forme juridique de l'AOM (EPCI à fiscalité propre ou non), la strate démographique, la mise en service d'un transport collectif en site propre ou encore l'existence d'une commune classée touristique dans le ressort territorial sont autant de critères permettant de fixer le taux du VM jusqu'à 2 % (hors Île-de-France) avec des capacités de « lissage » sur 12 ans en cas de modification de périmètre.

La LOM introduit la possibilité de moduler le taux du VM par EPCI à l'échelle d'un syndicat mixte AOM.

Plusieurs intercommunalités membres d'une AOM syndicale pourront avoir des taux différents. Cette modulation est basée selon des critères fondés sur la densité démographique et le potentiel fiscal des EPCI qui composent le syndicat mixte qui s'est vu transférer la compétence d'organisation de la mobilité.

Pour rappel, les syndicats mixtes dits « SRU » dont l'action est de coordonner les services que plusieurs AOM organisent peuvent prélever un versement mobilité additionnel (VMA - ex versement transport additionnel). Il s'agit d'un prélèvement que peut effectuer le syndicat mixte SRU dans une aire urbaine de plus de 50 000 habitants ainsi que dans les communes multipolarisées des grandes aires urbaines au sens de l'INSEE et associant au moins la principale AOM. Pour mémoire, ce taux de VMA ne peut pas dépasser 0,5 %. Les règles de cumul de VM et de VMA au sein d'un même ressort territorial sont définies au sein de la circulaire interministérielle du 23 août 2002. Le syndicat mixte SRU bénéficie également de la possibilité de modulation du taux de VM par EPCI selon les critères de densité démographique ou de potentiel fiscal.

QUESTION 16

EXISTE-T-IL DES EXCEPTIONS CONCERNANT LA POSSIBILITÉ DE PRÉLEVER UN VERSEMENT MOBILITÉ ?

Deux exceptions peuvent être soulignées au sein de la loi sur la possibilité de prélever un versement mobilité.

- Lorsque la région est autorité organisatrice de la mobilité sur le territoire d'une communauté de communes qui ne se serait pas saisie de la compétence, la région ne sera pas en mesure de prélever de versement mobilité (sauf dans le cas particulier de l'Île-de-France).
- Dans le cas où la compétence est régionale, et dans l'hypothèse où les communes organisaient des services de mobilité avant l'entrée en vigueur de la LOM, les communes pourront demeurer compétentes sur ces services, sans pour autant avoir le statut d'AOM. A ce titre, elles pourront poursuivre le prélèvement du versement mobilité sur leur territoire. La loi n'apporte cependant aucune réponse sur les conditions de fixation et de modification du taux sur le territoire de cette commune. Cette disposition est également valable pour les communes membres d'un syndicat mixte AOM avant la promulgation de la LOM.

En tout état de cause, il est important de noter qu'à compter du 1er juillet 2021, les communes ne seront plus autorités organisatrices de la mobilité.

LES SPÉCIFICITÉS DE L'ÎLE-DE-FRANCE

QUESTION 17

QUELLES SONT LES COMPÉTENCES PARTICULIÈRES D'ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS ?

Dans la région Île-de-France, Île-de-France Mobilités (IDFM) est l'autorité compétente pour :

- organiser des services de transport public de personnes réguliers, y compris des services fluviaux ;
- organiser des services de transport public de personnes à la demande ;
- organiser des services de transport scolaire ;
- organiser des services relatifs aux mobilités actives ou contribuer au développement de ces mobilités (*notamment lorsqu'un service public de location de vélos n'existe pas, et sous réserve de l'accord des communes et des EPCI sur le ressort territorial de l'implantation / toutefois, cette double condition ne s'applique pas pour la création d'un service public de location de longue durée sans impact sur la voirie*) ;
- organiser des services relatifs aux usages partagés des véhicules terrestres à moteur ou contribuer au développement de ces usages (*notamment lorsqu'un service public d'autopartage n'existe pas et sous réserve de l'accord des communes et des EPCI sur le ressort territorial de l'implantation*).

IDFM peut également :

- offrir un service de conseil et d'accompagnement individualisé à la mobilité destiné aux personnes se trouvant en situation de vulnérabilité économique ou sociale ainsi qu'à celles en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite ;
- mettre en place un service de conseil en mobilité destiné aux employeurs et aux gestionnaires d'activité générant des flux de déplacement importants ;
- organiser des services de transport de marchandises et de logistique urbaine, en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, afin de réduire la congestion urbaine ainsi que les pollutions et les nuisances affectant l'environnement.

Par ailleurs, IDFM :

- assure la planification, le suivi et l'évaluation des politiques de mobilité ;
- contribue aux objectifs de lutte contre le changement climatique, contre la pollution sonore, contre la pollution de l'air et l'étalement urbain ;
- assure les missions de maintenance et de renouvellement des gares, des sites de maintenance et de remisage et des postes de commandes (PCC) du projet de transports du Grand Paris ne relevant pas du périmètre de gestion technique de la RATP.

Les intercommunalités de la région Île-de-France peuvent être autorités organisatrices de second rang ou de « proximité », par délégation conventionnelle d'Île-de-France Mobilités (cf. question 6). Les intercommunalités sont également chargées d'élaborer des plans locaux de mobilité (anciennement dénommés « plans locaux de déplacements ») qui détaillent et précisent le contenu du plan de mobilité de la région Île-de-France³⁷.

QUESTION 18

QUELLES SONT LES SPÉCIFICITÉS FRANCILIENNES CONCERNANT LE PRÉLÈVEMENT DU VERSEMENT MOBILITÉ ?

Contrairement aux autres AOM régionales (AOMR), Île-de-France Mobilités prélève le versement mobilité. L'autorité organisatrice de la mobilité a la faculté d'appliquer des taux différenciés selon un zonage spécifique à la région Île-de-France.

³⁷ C. transp. art. L 1214-30.



LES INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

AdCF

Ce document a été relu par les directions des relations institutionnelles et des affaires juridiques de Transdev.

Mis à jour le 22 janvier 2020.

Remerciements :

Florence Dujardin, groupement des autorités responsables de transport (GART)
Céline Mouvet et Gaëlle Paternotte, bureau des politiques de déplacements, direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, ministère de la transition écologique et solidaire

CONTACTS AdCF

Olivier Crépin, conseiller économie, mobilités
o.crepin@adcf.asso.fr

Simon Mauroux,
responsable des affaires juridiques et institutionnelles
s.mauroux@adcf.asso.fr

Raphaël Meyer,
conseiller juridique
r.meyer@adcf.asso.fr

22, rue Joubert
75009 Paris
T. 01 55 04 89 00

www.adcf.org
adcf@adcf.asso.fr

Crédits photos :
Photo by Alvaro Reyes on Unsplash
Photo by Christian Lue on Unsplash
Photo by Daniel von Appen on Unsplash
Photo by Illiya Vjestica on Unsplash
©am-AdobeStock
©bruno135_406-AdobeStock