



□

AVIS N° 2007-16

du 17 Octobre 2007

**RELATIF AUX PERSPECTIVES
D'ÉVOLUTION DU RÔLE ET DES COMPÉTENCES
DU SYNDICAT DES TRANSPORTS D'ILE-DE-
FRANCE (STIF)**

**Présenté au nom de la Commission
des transports**

par MM. Jean-Michel PAUMIER et Daniel RABARDEL

**CERTIFIÉ CONFORME
LE PRÉSIDENT**

JEAN-CLAUDE BOUCHERAT

LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL RÉGIONAL D'ILE-DE-FRANCE

VU :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme et notamment son article L 141-1 ;
- la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), dite loi Pasqua ;
- la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE), dite loi Lepage ;
- la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), dite loi Voynet ;
- la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement ;
- la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), dite loi Gayssot ;
- la loi n°204-809 du 13 Août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;
- le Schéma Directeur de la Région d'Ile-de-France approuvé le 26 avril 1994 ;
- le plan de déplacement urbain (PDU) d'Ile-de-France approuvé le 20 décembre 2000 ;
- **les travaux du CESR relatifs au SDRIF et à l'aménagement du territoire et notamment :**
 - le rapport et l'avis du 17 octobre 2002 intitulés « premières réflexions du CESR d'Ile-de-France sur la nouvelle étape de la décentralisation », présentés au nom de la Commission spécialisée par Jean-Louis Girodot ;
 - l'avis du 5 juillet 2007 relatif au projet de SDRIF arrêté par le Conseil régional et soumis à enquête publique ;
- **les rapports de la Section de la prospective et de la planification du CESR et notamment :**
 - le rapport du 31 octobre 1996 traitant de « La contribution de la région Ile-de-France à une stratégie nationale de développement durable », présenté par Jean Robert ;
 - le rapport n° 99-08 du 24 juin 1999 intitulé « Vivre en Ile-de-France en 2025 », présenté par Louis Guieysse ;
 - le rapport n° 2001-09 du 31 mai 2001 intitulé « Contribuer à une meilleure gouvernance en Ile-de-France – de l'efficacité en démocratie », présenté par Jean Robert ;

- **les travaux du CESR relatifs aux transports et notamment :**
 - le rapport et l'avis du 21 septembre 1999 relatifs au « Plan de déplacements urbains en Ile-de-France », présentés au nom de la Commission de la circulation et des transports par Daniel Rabardel ;
 - le rapport et l'avis du 20 mars 2003 relatifs au « Financement des transports de la région Ile-de-France : perspectives à moyen terme », présentés au nom de la Commission des transports par Jean-Michel Paumier ;
 - le rapport intitulé « Les transports et la révision du SDRIF de 1994 – bilan, orientations, premières propositions » présenté au nom de la Commission des transports par Lucien Dumont-Fouya et Jean-Michel Paumier.

- **la note de cadrage approuvée par le bureau du 06 septembre 2006 relative aux « Perspectives d'évolution du rôle et des compétences du STIF » ;**

- **le rapport présenté par MM. PAUMIER et RABARDEL au nom de la Commission des transports ;**

CONSIDÉRANT :

- que, depuis la loi du 13 août 2004, l'organisation décentralisée des transports collectifs en Île-de-France est placée sous l'autorité de la Région qui préside le conseil d'administration du STIF et y est majoritaire ;
- que l'existence d'une autorité organisatrice unique, le STIF, intervenant sur le système de transport collectif de la région dans toutes ses composantes et sur tous les aspects d'organisation, de planification, de financement et de prévision est un atout en terme de cohérence globale, de coordination et d'intégration, notamment tarifaire ;
- que, lorsqu'il s'agit en particulier d'élaborer et de coordonner des projets transversaux et « globaux » touchant à la mobilité des personnes et des biens, cette organisation n'est pas sans poser de problème :
 - d'une part, elle repose sur une **logique régionale** sans toujours prendre en compte, dans toutes leurs spécificités, les réalités des **bassins de vie et d'emploi** dont l'émergence grandissante se trouve confirmée par de nombreuses enquêtes ;
 - d'autre part, son objet ne concerne que le transport public de personnes alors même que les questions touchant à la mobilité couvrent l'ensemble du système de transport et que l'autorité organisatrice (le STIF) s'est vu confier par la loi des responsabilités nouvelles en matière d'élaboration et de révision du **Plan de Déplacements Urbains (PDU)**, démarche dont la portée dépasse largement le seul transport collectif ;

- que ces deux sujets sont liés et éclairent la nécessité d'une mise en cohérence des politiques de mobilité des personnes et des biens aux différentes échelles territoriales (du régional au local) au service de la **qualité de vie** des Franciliens et du **développement équilibré** de la région capitale ;
- Que, même s'il est efficace, le système actuel apparaît de toute évidence complexe à gouverner, les acteurs économiques et politiques reconnaissant que, pour mener des **politiques de transport « globales et coordonnées »** et favoriser la complémentarité entre modes, il pourrait être opportun de le "revisiter" ;
- qu'au centre de cette problématique se trouve mise en débat, en particulier dans le projet de SDRIF, la question des nouveaux outils de cohérence à mettre en oeuvre facilitant l'articulation des projets de transport et des politiques urbaines et cela à l'échelle territoriale la plus pertinente ;
- que, dans un cadre législatif et institutionnel qui, hors Ile-de-France, le permet, la question se pose donc de l'intérêt et de la forme que pourrait prendre un **élargissement des compétences du STIF en matière de mobilité** en y intégrant les problématiques qui s'y rapportent : la circulation automobile, le stationnement, les deux roues motorisés et les vélos, les taxis... ;
- que l'organisation et les relations entre les différents centres et niveaux décisionnels couvrant ces domaines se trouvent par conséquent mises en débat ;
- que se trouve également posée la question de l'emboîtement avec les "responsabilités territoriales" propres à chacune des structures institutionnelles et politiques constitutives du "paysage régional" (les départements, les diverses formes de regroupements de communes, les établissements publics territoriaux...), l'objectif étant d'opter pour un fonctionnement institutionnel **au plus près des préoccupations locales**;
- que la perspective ouverte par la loi instituant les « **Autorités Organisatrices de Proximité** » (AOP), devrait apporter une réponse à cette préoccupation, dans le cadre de délégations faisant de ces autorités de **vrais lieux de collégialité**, favorisant une cohérence territoriale qui peut faire aujourd'hui défaut ;
- qu'ainsi serait consacré un principe de subsidiarité afin que soient assurées, sous la responsabilité d'une autorité organisatrice "centrale"- le STIF, les missions de définition et de mise en cohérence **de l'offre de transport au niveau le plus opérationnel**, tenant compte des réalités économiques, sociales et environnementales et des besoins des différents territoires franciliens, au service de la **qualité de vie** de leurs populations et du **développement équilibré** de la région capitale.

EMET L'AVIS SUIVANT :

POUR CE QUI CONCERNE LES DELEGATIONS A ACCORDER PAR LE STIF A DES A.O.P.

Article 1 :

Le STIF est aujourd'hui une véritable autorité organisatrice des transports collectifs de personnes, à l'échelle de la région. Cette situation présente l'avantage de voir confiées à une institution unique les responsabilités de "collecte du financement" et de "maîtrise tarifaire", dans le contexte d'un réseau multimodal dont elle assure la coordination et l'intégration.

Pour le CESR, il demeure essentiel que le STIF, en tant qu'autorité organisatrice des transports collectifs en Ile-de-France, adossée à une entité politique régionale et prenant appui sur une large base collégiale, voie son rôle de garant de la cohérence et de l'unicité du système de transport collectif francilien non seulement préservé mais renforcé, avec des moyens et ressources appropriés.

Article 2 :

D'ores et déjà, en Ile-de-France, des entités locales sont constituées pour appréhender certains problèmes de transport et créer des réseaux de bassin. Le STIF, pour sa part, a adopté récemment un certain nombre de dispositions accordant, à titre expérimental et sous certaines conditions, des délégations à des collectivités locales mais limitées à des services de proximité ou des systèmes de transport à la demande. Il s'agit là d'une avancée significative qui peut servir d'appui à la définition d'un cadre plus large pour ces délégations, répondant ainsi aux attentes des collectivités.

Le CESR considère qu'en regard des évolutions tant démographiques qu'institutionnelles de l'Ile-de-France, notamment en matière de décentralisation, le STIF, ainsi que le permet la loi, doit aller plus loin dans les délégations à accorder à des Autorités Organisatrices de Proximité (AOP). Simultanément, son rôle stratégique d'autorité régionale en charge d'assurer en cohérence le développement des réseaux de transport collectifs doit se voir conforté.

Article 3 :

En tout état de cause, le STIF doit garder la maîtrise des réseaux structurants que sont le Transilien, le RER, le métro, les tramways et le réseau Mobilien ainsi que les lignes structurantes d'autobus assurant, hors de Paris, des liaisons de pôle à pôle.

Ce réseau régional toutefois, s'il répond à l'essentiel des besoins de déplacements, ne peut dans tous les cas apporter de solutions satisfaisantes adaptées aux besoins de dessertes fines, de déplacements locaux et de desserte de certains équipements. C'est pourquoi il peut s'avérer

plus efficace d'en déléguer l'organisation à un niveau plus proche des besoins de la population, à l'échelle de bassins de vie d'une certaine importance.

Pour le CESR, il importe par conséquent de rechercher, dans le cadre défini par la loi, une nouvelle répartition des compétences entre le réseau régional « structurant », qui doit rester placé sous maîtrise du STIF, et les lignes à caractère plus local assurant des dessertes adaptées aux besoins de bassins de vie, dont l'organisation devrait être déléguée à des AOP.

Article 4 :

Il y a lieu de réfléchir à “la bonne échelle” et à l'unité fonctionnelle que ces AOP devraient couvrir car, si leur périmètre reflétait davantage la réalité des bassins de vie, elles seraient plus légitimes à recevoir du STIF ces délégations.

En matière de transport, le découpage territorial actuel des intercommunalités, qui regroupent le plus souvent des communes « semblables », ne correspond pas toujours à des bassins de vie, situation qu'il faudrait par conséquent faire évoluer vers des périmètres plus pertinents.

Le CESR considère que le bon niveau pour constituer ces AOP devrait être celui des structures de coopération intercommunale: communautés d'agglomération ou de communes, SAN, syndicats intercommunaux ou leurs regroupements... disposant ou acquérant des compétences en matière de transport et dont le périmètre devrait s'inscrire dans une logique de bassin de vie.

POUR CE QUI CONCERNE L'ELARGISSEMENT DES MISSIONS DU STIF

Article 5 :

Dans le même temps, pour l'efficacité globale du système de transport et la maîtrise des déplacements, le CESR préconise un élargissement des compétences du STIF en matière de déplacement des personnes, voire des biens, prenant appui sur ses nouvelles responsabilités en matière d'élaboration et de révision du Plan de Déplacements Urbains (PDU) régional. Il pourrait par exemple se voir confier des responsabilités dans la mise en oeuvre de ce PDU.

Le CESR considère que la question des délégations et celle de l'élargissement des compétences du STIF sont liées : elles éclairent la nécessité d'une mise en cohérence des politiques de mobilité aux différentes échelles territoriales (du régional au local) au service de la qualité de vie des Franciliens et du développement équilibré de la région capitale. De telles dispositions sont déjà adoptées sous diverses formes dans de grandes agglomérations hors Ile-de-France ainsi qu'à l'étranger, à Londres en particulier.

Une mesure particulière allant dans le sens d'une plus grande intégration des modes de transport public, pourrait consister à placer sous l'autorité du STIF l'organisation des taxis, activité qui bien que n'étant pas de compétence régionale, a un rôle très complémentaire de celle des transports collectifs.

Article 6 :

Cet élargissement des compétences du STIF suppose une modification des textes législatifs et réglementaires en vigueur.

Cela étant, le CESR considère que le STIF qui s'est vu confier par la loi du 13 août 2004 la responsabilité de l'élaboration et de la révision du PDU régional est dès à présent fondé à contractualiser, avec des structures intercommunales demanderesse, des délégations de services de transports collectifs locaux. Celles-ci pourraient en outre être assorties d'obligations quant à la mise en œuvre d'une déclinaison locale du PDU régional ou d'un Plan Local de Déplacements (dès lors, bien entendu, que celui-ci respecterait les orientations du PDU).

Article 7 :

Dans cette logique et pour avancer de manière pragmatique, tout en restant dans le cadre législatif actuel, **le CESR préconise le recours à l'expérimentation** limitée à quelques regroupements de collectivités territoriales volontaires, se constituant en AOP, à l'échelle de territoires pertinents en terme de déplacements.

Ainsi, tout en consacrant le principe de subsidiarité, l'objectif pour le CESR serait d'aboutir, d'une part, à des dispositions liant contractuellement les délégations du STIF et leur financement (chacune des parties devant apporter sa juste contribution), d'autre part, à la mise en œuvre d'une politique de circulation et de déplacements englobant l'ensemble des modes individuels et collectifs à l'échelle territoriale de l'AOP.

Dans la mesure où les EPCI à fiscalité propre peuvent d'ores et déjà se voir déléguer par les collectivités constitutives des compétences en matière de circulation, de stationnement et de gestion de la voirie, la situation idéale pour cette démarche serait de faire coïncider le plus possible le périmètre des AOP et celui d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre.

Article 8 :

S'agissant des transports et de la mobilité, le CESR souligne tout l'intérêt qui s'attache à placer cette responsabilité au niveau d'une instance existante, le STIF, adossée à une entité politique de niveau régional, à même d'intégrer et de fédérer en cohérence l'ensemble des acteurs intervenant dans la mise en œuvre de la politique des transports et des déplacements.

Il considère que cet objectif sera d'autant plus facile à atteindre que l'expérimentation ne sera pas imposée mais reposera sur un principe d'adhésion volontaire des collectivités, qu'elle aura un caractère réversible et qu'elle s'établira sur une base contractuelle négociée.

Pour le CESR, cela suppose un engagement fort des contractants : pour le STIF, dans la concrétisation d'une volonté réelle de déléguer partiellement ce qui relève de sa compétence, pour les collectivités, dans la recherche d'une organisation territorialement cohérente et complète en matière de déplacements, au bénéfice de la mobilité durable et de la qualité de vie des Franciliens.