

CESR

Commission des transports

10 octobre 2007

**Perspectives d'évolution du rôle
et des compétences du
Syndicat des Transports d'Ile-de-France
(STIF)**

Rapporteurs : Jean-Michel PAUMIER – Daniel RABARDEL

RAPPORT

SOMMAIRE

PREAMBULE	5
CHAPITRE 1. DE L'OFFICE REGIONAL DES TRANSPORTS PARISIENS (ORTP) AU SYNDICAT DES TRANSPORTS D'ILE-DE-FRANCE (STIF)	9
1. Les principales étapes qui ont marqué l'organisation des transports parisiens	9
1.1. La loi du 21 mars 1948.....	9
1.2. Création du Syndicat des Transports Parisiens (STP).....	9
1.3. Une nouvelle organisation administrative pour la région : le STP se réorganise	9
1.4. De nouvelles ressources pour le transport public et, en 1975, création de la carte orange.....	10
1.5. Une modification importante du dispositif institutionnel : création en 1976 de la Région Ile-de-France	10
1.6. En 1982, promulgation de la loi sur les transports intérieurs (LOTI).....	11
1.7. En 1991, extension de la compétence territoriale du STP à toute la région Ile-de-France	11
2. La période 1995 – 2000 marquée par une évolution majeure du contexte législatif et réglementaire	11
3. Une nouvelle et importante étape : la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 ..	13
CHAPITRE 2. LE STIF : SITUATION ACTUELLE ET PERSPECTIVES D'EVOLUTION	15
1. Les missions actuelles du STIF.....	15
1.1. Le STIF assure trois missions essentielles :	15
1.2. Les nouvelles compétences accordées par la loi du 13 août 2004.....	16
1.3. La nouvelle composition du Conseil d'administration du STIF et son mode de fonctionnement.....	16
1.3.1. La composition du Conseil jusqu'au 30 juin 2004.....	17
1.3.2. Le Conseil d'administration actuel.....	17
1.3.3. Le fonctionnement du Conseil d'administration	17
1.3.4. Le comité des partenaires du transport public (CTPT).....	17
1.4. Une structure de coordination régionale des transports urbains en Ile-de-France qu'il importe de conforter.....	18
2. Perspective d'évolution du contexte réglementaire : le règlement européen relatif aux services publics de transport de voyageurs (OSP)	19
2.1. Principales dispositions	19
2.2. Le calendrier	20
CHAPITRE 3. LA PROBLEMATIQUE DE CONSTITUTION DES AOP ET DES DELEGATIONS QUE LE STIF PEUT LEUR ACCORDER	21
1. La situation actuelle	21
1.1. Rappel des compétences du STIF	21
1.2. Les possibilités d'intervention des collectivités locales	21
1.3. Les dispositions réglementaires actuelles.....	21
1.4. Les modalités de financement par le STIF.....	22
2. Les nouvelles dispositions expérimentales récemment adoptées par le STIF.....	22
2.1. Les services réguliers locaux.....	22
2.2. Les services de transport à la demande (TAD)	23
2.2.1. Le cadre réglementaire et institutionnel	23
2.2.2. Les nouvelles dispositions retenues	23
3. Les dispositions générales récemment adoptées par le STIF en matière de délégations.....	24
3.1. Quelle convention ?.....	24
3.2. Modalités de la délégation de compétence.....	24
3.3. Tarification applicable	24
3.4. Financement des dessertes de niveau local	24
4. Problématique et perspectives d'extension des délégations aux A.O.P.	25
4.1. Pourquoi déléguer ?.....	25
4.2. Quels services déléguer ?	25
4.3. A qui déléguer ?	25
4.4. Quelles missions déléguer ?	26
4.5. Quelles modalités de délégation ?.....	26
4.5.1. Modalités juridiques.....	26
4.5.2. Modalités tarifaires.....	26
4.5.3. Modalités de financement	26
4.5.4. Modalités de mise en oeuvre.....	27
5. Perspectives d'évolution	27

CHAPITRE 4. L'INTERET D'ELARGIR LES COMPETENCES DU STIF AUX QUESTIONS TOUCHANT A LA MOBILITE	29
1. Un « élargissement » légitime.....	30
2. Le partage de l'espace public au centre du débat.....	30
3. Quelles situations institutionnelles et organisationnelles trouve-t-on en France et à l'étranger ?.....	31
3.1. En France	31
3.1.1. Un mouvement de concentration propice à une organisation plus rationnelle des réseaux de transport collectif	31
3.1.2. Mais des autorités dont le domaine de compétences reste limité au transport collectif	32
3.1.3. Cela étant les idées cheminent.....	33
3.2. A l'étranger.....	34
3.2.1. Le cas de Londres.....	34
3.2.2. Le cas de Genève	35
3.2.3. Le cas de Rome	35
CHAPITRE 5. COMMENT PEUT EVOLUER LA SITUATION EN ILE-DE-FRANCE ?	37
1. La spécificité de l'Ile-de-France	37
2. Vers quelle situation idéale tendre ?	37
3. Vers un changement progressif : quelles conditions de la réussite?.....	38
3.1. Continuer d'être adossé à une collectivité forte et légitime, de niveau régional	38
3.2. Quelles voies d'évolution s'offrent au STIF ?	38
3.3. Les réponses institutionnelles possibles	39
3.3.1. Une mise en œuvre progressive.....	41
3.3.2. Les taxis : une compétence particulière qui devrait naturellement être attribuée au STIF.....	41
CHAPITRE 6. LE PRINCIPE ET LES BASES D'UNE EXPERIMENTATION AU NIVEAU D'UN BASSIN DE DEPLACEMENT.	45
1. Quels acquis préserver et valoriser ?.....	45
1.1. Une structure de coordination forte de niveau régional	45
1.2. Des intercommunalités appelées à évoluer.....	46
1.3. Une extrême diversité des situations dont il faut tenir compte	46
1.4. Une pratique de bonne gouvernance qu'il importe de faire progresser à tous les niveaux.....	47
2. Les bases d'une expérimentation	48
2.1. Une expérimentation à engager progressivement sur une base de volontariat	49
2.2. Le transport des marchandises	50
3. Les principales conditions de la réussite de l'expérimentation	50
CONCLUSION.....	53
ANNEXES	55
GLOSSAIRE	65
BIBLIOGRAPHIE	67
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES ET RENCONTREES	69

Préambule

Gouvernement et organisation de la mobilité en Ile-de-France

L'organisation des transports collectifs en Ile-de-France a été, depuis la loi du 13 août 2004, décentralisée et placée sous l'**autorité de la Région** qui désormais préside le Conseil d'administration du **Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF)** et y est majoritaire.

Ce mode de gouvernance, émanant d'assemblées élues, le Conseil Régional et les Conseils Généraux auxquels sont venus s'ajouter un représentant de la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie (CRCI) et un représentant des Etablissements Public de Coopération Intercommunale (EPCI), laisse l'initiative et l'autonomie nécessaires à ces entités sur une question qui, par nature, est **d'abord d'ordre régional**.

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. Cela étant, lorsqu'il s'agit 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 de mobilité** dont l'émergence grandissante se trouve confirmée par de nombreuses enquêtes ;
- d'autre part, son objet ne concerne que le transport collectif de personnes alors même que les questions touchant à la mobilité se rapportent à l'ensemble des modes de transport et que le STIF vient de se voir confier par la loi¹ des responsabilités nouvelles dans l'élaboration et la révision du **Plan de Déplacement Urbain (PDU)**, document dont la portée dépasse largement le seul transport collectif.

*Ces deux sujets sont liés. Ils 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.*

Un contexte législatif et institutionnel porteur

En matière de décentralisation :

Vingt cinq ans après les lois de décentralisation (lois « Deferre » de 1981 -1982), la décennie 1990 – 2000 a été marquée par une évolution majeure du contexte législatif et institutionnel.

¹ Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

En particulier, la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi « **Chevènement** » du 12 juillet 1999), en inscrivant les transports publics comme compétence obligatoire des EPCI à fiscalité propre que sont en particulier les communautés d'agglomération² (elle est « facultative » pour les communautés de communes), a constitué une **première et importante avancée** pour la coordination des politiques de transport, **hors Ile-de-France**, au niveau de ces EPCI.

Situant la responsabilité des transports à une échelle plus fine que celle de la région - tout en couvrant des territoires pertinents - et, par conséquent, plus en adéquation avec des réalités de « bassins », cette nouvelle disposition n'est cependant **pas en vigueur en Ile-de-France** qui reste assujettie à un régime dérogatoire à la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs de 1982 (LOTI).

En matière de transports collectifs, c'est en effet le **STIF**, désormais placé sous l'autorité de la Région (conformément aux dispositions de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004), **qui exerce cette compétence**.

En matière de gouvernance régionale :

En matière d'aménagement et de développement du territoire, la **Région** qui était déjà partie prenante dans le domaine des infrastructures, bénéficie maintenant, en application des lois du 4 février 1995 et du 25 juin 1999, des compétences et des outils nécessaires à la mise en œuvre d'une **politique globale** des déplacements transcrites dans l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme. Celui-ci dispose en effet que le SDRIF, dont la responsabilité incombe désormais à la Région, « *précise les moyens à mettre en œuvre pour corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région, coordonner l'offre de déplacement... afin d'assurer les conditions d'un développement durable de la région* ».

En matière d'organisation des transports collectifs en Ile-de-France :

Dans ce domaine, la période récente a également connu une évolution du contexte législatif et réglementaire au travers de deux textes de loi fondateurs d'une nouvelle organisation et d'un élargissement des compétences du STIF : **la loi « Solidarité et Renouvellement Urbain » (SRU)**, de décembre 2000 et **la loi relative aux libertés et responsabilités locales** du 13 août 2004. Cela étant, et c'est déjà un vaste et très important sujet, la compétence du STIF et son domaine d'intervention restent uniquement dédiés aux **transports collectifs de personnes en Ile-de-France**.

*La convergence de tous ces éléments modifie assez sensiblement le paysage institutionnel en la matière. Elle ouvre des perspectives quant aux réponses possibles à la question du rôle que le STIF pourrait, le moment venu, être amené à jouer en matière de **maîtrise globale de la mobilité**. Elle pose également la question de la nature et de l'objet des **délégations** que le STIF peut accorder, dans le cadre d'une répartition équilibrée des responsabilités entre ce qui est de niveau régional et ce qui relève davantage de considérations locales, tout en préservant **l'acquis d'unité et d'intégration** des réseaux de transports collectifs qui constitue un atout de cohérence et d'attractivité à l'échelle de la région capitale.*

² « Art. L. 5216-1. - La communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants - Art. L. 5216-5. - I. - La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes : ...« 2o En matière d'aménagement de l'espace communautaire : ...organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi ; »

Quelles opportunités pour repenser le champ des compétences du STIF et le système de délégations ?

Des compétences élargies aux différents acteurs du transport

Même s'il est efficace, le système actuel apparaît de toute évidence complexe à gouverner et les acteurs économiques et politiques reconnaissent que pour mener des **politiques de transport « globales et coordonnées »** et favoriser la complémentarité entre modes, il pourrait être opportun de le « revisiter ».

Au centre de cette problématique, se trouve mis 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.

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... (dont la responsabilité incombe aujourd'hui en Île-de-France à des autorités publiques différentes avec lesquelles le STIF devrait naturellement composer).³ L'organisation et les relations entre ces différents centres et niveaux décisionnels se trouveraient par conséquent mises en débat.

Cela étant, la loi du 13 août 2004 en confiant au STIF « *l'initiative de l'élaboration et de la révision du Plan de Déplacements Urbains* » (PDU), lui a en, quelque sorte, ouvert la voie.

Des délégations confiant le pilotage au plus près des bassins de mobilité

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**.

La perspective ouverte par les dispositions législatives précédemment évoquées, instituant des « **Autorités Organisatrices de Proximité** » (AOP), devrait apporter une réponse à cet objectif, dans le cadre de délégations faisant de ces autorités de **vrais lieux de collégialité**, favorisant une cohérence territoriale qui peut faire défaut aujourd'hui.

*Ainsi serait consacré un principe de subsidiarité afin que soient assurées par délégation du STIF et sous son autorité, les missions de définition et de mise en œuvre **d'une offre de transport cohérente 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 leur population et du **développement équilibré** de la région capitale.*

³ Les questions particulières du fret et de la logistique urbaine devront être appréciées dans le cadre de cette démarche en tenant compte de leurs spécificités.

La réflexion couverte par le présent rapport

Le présent rapport aborde ces deux sujets :

- celui des délégations que le STIF pourrait confier à des autorités organisatrices de proximité (AOP)⁴ qui dans certains cas et sous certaines conditions se verraient attribuer des missions nouvelles ;
- celui de l'élargissement des compétences du STIF, en abordant la question de savoir comment et jusqu'où elles peuvent aller ?

Le champ couvert est celui des transports franciliens :

- en ce qui concerne les **transports de personnes**, et spécialement les transports collectifs, la limite géographique est celle de la zone relevant de la responsabilité du STIF⁵.
- **le transport des marchandises**, évoqué dans ce rapport, est celui qui intéresse la vie économique de la région, à l'exclusion du trafic de transit.

N'entrent donc pas dans le champ de ce rapport, les liaisons nationales et internationales qui intéressent l'Île-de-France.

Il faut rappeler cependant que, située au cœur des réseaux autoroutiers, ferroviaires et fluviaux, cette région est le siège d'importants trafics internationaux et nationaux de transit qui contribuent à la saturation des infrastructures franciliennes et impactent les trafics régionaux. Cela renvoie à la nécessité d'une **coordination renforcée aux différents niveaux institutionnels** concernés par ces questions.

Le rapport

Après un bref rappel du rôle et des compétences du STIF, le rapport traite du cadre organisationnel et institutionnel actuel et de ses perspectives d'évolution à moyen terme, en particulier celle liée à l'adoption du Règlement Européen relatif aux « **Services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route** ».

Il aborde ensuite les problématiques de **délégations à des Autorités Organisatrices de Proximité** et celle de **l'élargissement des compétences** du STIF aux questions touchant à la mobilité.

Il se réfère à quelques exemples pris hors Ile-de-France (en France et à l'étranger) et établit des recommandations en vue d'une **organisation plus cohérente de la mobilité** et des déplacements, tant individuels que collectifs. Il évoque également le cas particulier du **transport des marchandises**.

Enfin, il développe le principe et les bases d'une expérimentation qui pourrait être entreprise au niveau d'un ou plusieurs bassins de vie et de mobilité en vue de traduire la volonté clairement exprimée dans le projet de SDRIF de renforcer **la cohérence entre aménagement, urbanisme et transport**, et d'aborder la question des déplacements, au niveau de territoires pertinents, dans une approche globale au bénéfice de la **mobilité durable** et de la qualité de vie des franciliens.

*Au moment où les questions touchant à l'intercommunalité en Ile-de-France et celle des évolutions institutionnelles qu'elle sous-tend font l'objet de nombreux débats, ce rapport n'a pas d'autre ambition que celle **d'apporter des idées** sur la question de l'organisation des transports et de la mobilité, dans un cadre de gouvernance régionale appelé à évoluer.*

⁴ Comme par exemple des AOP incluant des EPCI à fiscalité propre

⁵ Il y aurait lieu de s'interroger également sur l'intérêt et la pertinence d'élargir la réflexion au bassin parisien, question que n'aborde pas ce rapport.

Chapitre 1

De l'Office Régional des Transports Parisiens (ORTP) au Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF)

Le **Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF)**, anciennement Syndicat des transports parisiens (STP) créé en janvier 1959, est l'autorité organisatrice des transports en Ile-de-France. Son domaine de compétence actuel est le **transport collectif de personnes** (12 millions de voyages par jour). Devenu en 2006 **Etablissement Public territorial**, son Conseil d'administration réunit désormais des représentants de l'exécutif régional et des huit départements franciliens ainsi qu'un représentant de la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie (CRCI) et un représentant des Etablissements Publics de Coopération Intercommunal (EPCI). Il est présidé par le Président du Conseil Régional d'Ile de France.

1. Les principales étapes qui ont marqué l'organisation des transports parisiens

1.1. La loi du 21 mars 1948

La nécessité d'instaurer une autorité organisatrice des transports collectifs en région parisienne apparaît dès les années 30. Un décret-loi du 12 novembre 1938 instaure le **Comité des Transports Parisiens (CTP)**, au sein duquel les représentants de l'Etat sont majoritaires.

Après la seconde guerre mondiale, dans le cadre de la reconstruction nationale, les transports de la région parisienne sont réorganisés. La **loi du 21 mars 1948** crée, à partir du **1er janvier 1949**, simultanément la RATP et l'**Office Régional des Transports Parisiens (ORTP)** auquel succédera le **Syndicat des Transports Parisiens (STP)**. Le décret du **14 novembre 1949** relatif à la « coordination et à l'harmonisation des transports ferroviaires et routiers » fixe alors l'organisation des transports de voyageurs en conférant notamment des droits d'exploitation aux entreprises publiques et privées (droits de ligne). Ce décret, dans ses principes, s'applique encore aujourd'hui en Ile-de-France.

1.2. Création du Syndicat des Transports Parisiens (STP)

Créé en **1959**, le Syndicat des Transports Parisiens (STP) vient se substituer à l'ORTP. C'est un **établissement public** constitué entre l'Etat, la Ville de Paris, les départements de la Seine, de la Seine et Oise et de la Seine et Marne. Il se voit confier la responsabilité de l'**organisation**, de la **coordination technique et tarifaire** des transports en commun de voyageurs dans la **région** dite « des transports parisiens ». Il approuve les projets d'investissement et fixe les tarifs.

1.3. Une nouvelle organisation administrative pour la région : le STP se réorganise

En **1968** le STP regroupe l'Etat et les huit départements de la région parisienne⁶ : la ville de Paris, les trois départements de la proche couronne (92, 93 et 94) et les quatre départements de la grande couronne (77, 78, 91 et 95). Dorénavant son conseil d'administration est présidé par le Préfet de région, Préfet de Paris et le STP jouit de l'autonomie financière.

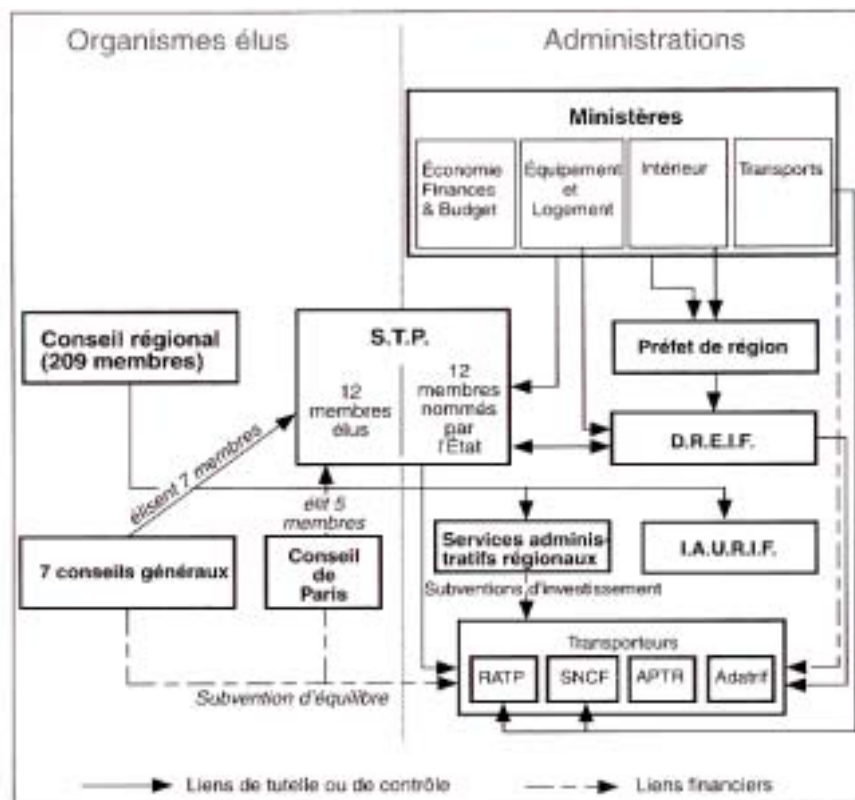
⁶ Qui deviendra région d'Ile-de-France en 1976

Au terme du décret 69-672 du 14 juin 1969, il se voit en outre transférer des biens immobiliers et mobiliers (matériel de transport, matériel industriel, certaines infrastructures...) mis à la disposition de la RATP par la ville de Paris et le département de la Seine, instaurant ainsi le **fondement d'une domanialité du STP**.

1.4. De nouvelles ressources pour le transport public et, en 1975, création de la carte orange

- **1971**
Instauration du « **versement transport** », taxe sur les salaires, versée par les entreprises de plus de neuf salariés, destinée au financement des transports en commun de la région parisienne ;
- **1973**
Affectation au STP de la moitié du **produit des amendes de circulation** perçues dans la région parisienne pour financer des opérations en faveur des transports en commun ;
- **1975**
Lancement de la **carte orange**, premier titre de transport multimodal valable sur l'ensemble des lignes de transport public de la « Région des Transports Parisiens » (RTP)

1.5. Une modification importante du dispositif institutionnel : création en 1976 de la Région Ile-de-France



Source IAURIF

La loi n° 76-394 du 6 mai 1976 portant création de la Région Ile-de-France tend à la rapprocher du droit commun mais en conservant certaines singularités qui laissent à l'État d'importantes prérogatives décisionnelles et financières. La loi en particulier donne à la Région une compétence en matière de transports qui dans les faits se trouve très limitée : l'État reste majoritaire au Conseil d'administration du STP où, par ailleurs, ne siège aucun représentant de la Région.

Le schéma précédent traduit la complexité du système d'acteurs existant à partir de 1976 et la relativisation des pouvoirs de la Région. Ce schéma a été maintenu en vigueur jusqu'en 2000.

1.6. En 1982, promulgation de la loi sur les transports intérieurs (LOTI)

Cette loi organique portant sur l'organisation des transports en France ne s'applique pas à l'Île-de-France qui continue de bénéficier d'un régime dérogatoire relevant exclusivement du décret du 14 novembre 1949 qui a instauré :

- l'inscription au **plan de transport** préalable à l'autorisation administrative d'exploiter sans limitation de durée (un service ne peut être supprimé qu'après dédommagement du transporteur) ;
- pour la **RATP** et la **SNCF**, un **monopole légal** sur les lignes qui leur ont été affectées, les entreprises privées exploitant des lignes de cars et de bus en dehors de la « zone RATP » ;
- un régime très disparate de propriété des infrastructures et des biens des entreprises publiques.

1.7. En 1991, extension de la compétence territoriale du STP à toute la région Île-de-France

Chaque département de la grande couronne est représenté à part entière au conseil d'administration du STP et la carte orange couvre désormais la totalité du territoire régional.

*Durant toute cette période qui va de 1949 au début des années 1990, en dépit de réformes significatives (extension du rôle et de la compétence géographique du STP, création du versement transport et de la carte orange...) force est de constater un **décalage croissant** entre ces avancées régionales et l'organisation des transports qui apparaît de plus en plus inadaptée au nouveau contexte francilien. Les besoins d'une plus grande **mise en dynamique** des décisions publiques et des investissements liés à une période d'intenses réalisations, s'avère pourtant indispensable (promulgation des Schémas Directeurs de 1965 et 1976, créations des villes nouvelles, mise en place de grands établissements publics d'aménagement, modernisation du réseau, développement du RER...) et cependant, la période qui débute avec l'installation de la Région n'est pas marquée par de grandes décisions en la matière. Il va falloir attendre la période 1995 – 2000 pour voir évoluer **significativement le paysage institutionnel** dans le domaine de l'organisation, de la gestion et de la gouvernance des transports, sur fond de **décentralisation**.*

2. La période 1995 – 2000 marquée par une évolution majeure du contexte législatif et réglementaire

Quinze ans après la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI) et les lois de décentralisation (lois « Deferre ») des années 1982-1983, la période 1995-2000 a été marquée par une évolution majeure du contexte législatif et institutionnel mettant en jeu de nouveaux outils de planification urbaine et d'organisation territoriale qui répondent à trois grands objectifs :

- renforcer le rôle et les compétences des collectivités territoriales ;
- planifier l'organisation et la gestion du transport dans l'optique du développement durable.

- consolider le lien entre urbanisme, habitat et transport au bénéfice d'une plus grande équité sociale et territoriale.

On assiste ainsi, durant cette période, à une intense production de textes législatifs et de documents de planification encadrant l'aménagement et le développement du territoire et de ses transports tant du point de vue « service » qu'« infrastructures » :

- **la loi pour l'Aménagement et le Développement du Territoire** (loi « **Pasqua** ») du 4 février 1995 qui complète et précise les lois « Defferre » quant à l'organisation des compétences entre l'Etat, les régions, les départements et les communes ;
- **la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie**, (loi « **Lepage** ») promulguée en 1996 et qui, notamment, impose la démarche de « Plan de Déplacements Urbains » (**PDU**) aux agglomérations de plus de 100 000 habitants (avec comme objectif central de réduire la circulation automobile) ;
- **la loi portant création de RFF** (loi du 13 février 1997), EPIC devenant propriétaire des infrastructures ferroviaires utilisées par la SNCF dont la mission se rapporte à l'entretien et au développement des réseaux régionaux et nationaux⁷ ;
- **le Contrat de plan Etat - Région 2000-2006**, signé en mai 2000, comportant notamment un **volet transport collectif d'une grande ampleur** incluant des engagements en matière de qualité de service et, pour la première fois, des dotations pour des projets concernant le transport des marchandises ;
- **Le PDU régional**, approuvé en décembre 2000 définit les principes permettant d'organiser rationnellement les déplacements des personnes, la circulation, le stationnement et le transport des marchandises ;
- **la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire** (loi « Voynet ») du 25 juin 1999 instaurant « les Schémas de Services Collectifs » (SSC)
- **la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale** (loi « Chevènement » du 12 juillet 1999) ;
- **la loi « Solidarité et Renouvellement Urbain » (SRU)**, de décembre 2000⁸, qui, en particulier, après la contractualisation intervenue entre le STP et les entreprises de transports publics, crée la nouvelle autorité organisatrice des transports en Ile-de-France, le **Syndicat des Transports d'Ile-de-France** au sein duquel désormais siège **la Région**.

Cette dernière réforme a marqué une étape importante dans l'évolution progressive de l'organisation des transports franciliens vers le droit commun défini notamment par la LOTI. La loi SRU a clarifié et renforcé les compétences et le rôle de l'autorité organisatrice notamment au plan des relations entre cette autorité et les opérateurs. Le décret 2000-634 du 6 juillet 2000 a institué un nouveau dispositif de contractualisation entre le STP (devenu STIF ensuite, avec la loi SRU) et les entreprises de transports publics, RATP, SNCF Ile-de-France et depuis peu, avec les entreprises adhérentes à l'association OPTILE. Un contrat triennal définissant notamment l'offre de service aussi bien quantitative que qualitative que doivent assurer les entreprises et fixant en conséquence leur rémunération, est désormais en vigueur.

⁷ De fait, cette création a fait perdre au STP une certaine lisibilité sur les investissements ferroviaires. Le principe d'une convention STIF – RFF est actuellement à l'étude.

⁸ Complétée par la loi « Urbanisme et Habitat » (UH) de juillet 2003.

3. Une nouvelle et importante étape : la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales comporte un certain nombre de dispositions relatives à l'organisation des transports dans la région Île-de-France, lesquelles sont en vigueur depuis le 1er juillet 2005 (décret 2005 – 664)

Cette loi a pour objet principal de fixer les conditions de **décentralisation de la gestion des transports publics en Île-de-France**, l'État se désengageant totalement du STIF (alors que la décentralisation de la gestion des transports avait été conduite dès les années 1982 en province, dans le cadre de la LOTI).

La loi du 13 août 2004 :

- confirme, pour l'Île-de-France, le rôle d'autorité organisatrice des transports de voyageurs du STIF, lequel devient « **Etablissement Public Territorial** » C'est la Région Ile-de-France, composante majoritaire, qui succède à l'État en tant qu'autorité décisionnelle puisqu'elle dispose de la majorité des sièges au sein du conseil d'administration. En outre, le STIF n'est plus présidé par le préfet de la région Ile-de-France, mais par le **Président du Conseil Régional**.
- élargit les possibilités de **délégation** du STIF à des autorités organisatrices de proximité (**AOP**) déléguations qui, par rapport aux dispositions de la loi SRU, ne comportent plus aucune restriction, sauf en matière tarifaire.
- **élargit le champ des compétences du STIF** à l'organisation et au fonctionnement des transports scolaires, à l'organisation du transport public fluvial régulier de personnes et au transport à la demande.
- la nouvelle loi confère au STIF la possibilité d'exercer la **maîtrise d'ouvrage** des projets d'infrastructure⁹, les collectivités pouvant désormais se voir déléguer cette compétence, outre celle d'organisation et de financement.
- enfin, et cela n'est pas neutre dans la perspective d'un élargissement de ses compétences, « *le plan de déplacements urbains est (désormais) élaboré ou révisé à l'initiative du STIF pour le compte des collectivités qui le constituent* »

*Toutes ces évolutions, et principalement la loi du 13 août 2004, fondent les nouvelles **politiques publiques en matière de transport** dont la portée naturellement dépasse le cadre régional. Elles contribuent à former, en ce début du troisième millénaire, un « paysage transport » très différent de ce qu'il était dans les années 1980. La transformation de l'autorité organisatrice des transports franciliens en un **établissement public territorial** sous l'autorité de l'exécutif régional, ayant la possibilité de déléguer certaines de ses compétences s'inscrit dans le contexte de la décentralisation avec l'objectif de parachever la démarche de contractualisation avec les entreprises et de « **prendre des décisions au plus près du terrain** ».*

*L'élargissement du champ des compétences du STIF à l'élaboration et à la révision du plan de déplacements urbains l'autorise à aller dans le sens d'une plus **grande intégration des différents modes de transport** et ouvre d'une certaine façon la perspective de son implication dans l'ensemble du système de déplacements, au coté des autres autorités et collectivités concernées, et ceci à l'échelle de territoires pertinents.*

⁹ Dans la limite des compétences reconnues à l'établissement public Réseau Ferré de France
CESR – Perspectives d'évolution du rôle et des compétences du STIF - Octobre 2007

Chapitre 2

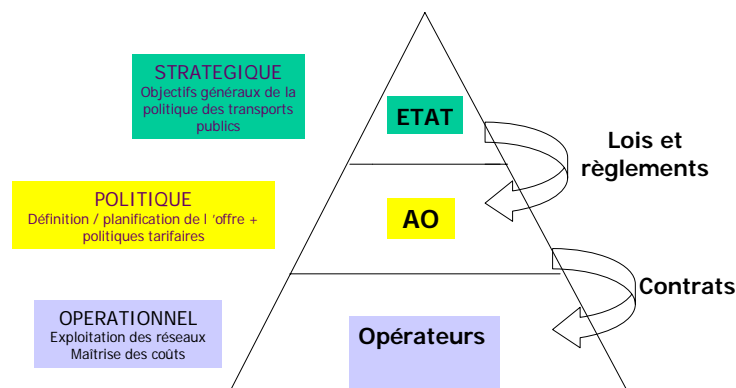
Le STIF : situation actuelle et perspectives d'évolution

L'organisation actuelle des transports collectifs en Ile-de-France repose sur une double base :

- d'une part, deux entreprises nationales, la **RATP** et la **SNCF** qui produisent près de 90% de l'offre de transport, dans une situation de monopole et de droits exclusifs, et une association professionnelle, **OPTILE**, regroupant 90 entreprises de transporteurs privés, exploitant des lignes d'autobus et d'autocars, principalement en grande couronne ;
- d'autre part, un établissement public territorial, le **STIF** qui organise leur activité, approuve les grands projets d'infrastructure et planifie le développement des réseaux.

Cette organisation montre un exemple de fonctionnement qui pousse assez loin la démarche de **coordination et d'intégration** au sein d'une autorité organisatrice unique regroupant essentiellement des élus, représentant les huit départements franciliens, et le Conseil Régional.

Les trois niveaux d'organisation des transports publics



D'après le STIF

1. Les missions actuelles du STIF

1.1. Le STIF assure trois missions essentielles :

- **élaborer le plan de transport - Organiser et coordonner l'offre de transport public en Ile-de-France** : le STIF coordonne l'activité de la RATP, de la SNCF Ile-de-France et des entreprises de transport privées affiliées à OPTILE. Il définit les conditions générales d'exploitation, détermine les itinéraires, la durée et la fréquence des services. Il assure l'équilibre financier du fonctionnement des transports publics (7 milliards d'euros par an).

Il crée les titres de transport et **fixe les tarifs**. Il approuve les **contrats** triennaux qui définissent les obligations réciproques du STIF (financement), de la **RATP** et de la **SNCF** (offre et qualité de service) et, maintenant, celles des entreprises adhérentes à **OPTILE**.

- **contribuer à l'extension des réseaux et améliorer l'offre**

Le STIF approuve les grands **projets d'infrastructure** du contrat de projets Etat-Région : schémas de principe et avant-projets. Il cofinance avec la Région Ile-de-France, des équipements améliorant la qualité de service grâce à la moitié (85 millions d'euros par an) du produit des amendes automobiles collectées en Ile-de-France. Il finance des expérimentations.

- **analyser les déplacements et leur évolution**

Le STIF mène une active politique d'études pour la modernisation et l'adaptation des réseaux. Il observe l'évolution des déplacements, évalue l'opinion des franciliens et rassemble les données sous formes chiffrée et cartographique.

1.2. Les nouvelles compétences accordées par la loi du 13 août 2004

Elles portent pour l'essentiel sur :

- **l'organisation des services de transport**

- services spéciaux scolaires ;
- services de transport à la demande ;
- services réguliers fluviaux de transport de voyageurs.

- **la planification urbaine**

- possibilité d'assurer directement la maîtrise d'ouvrage des infrastructures de transport ;
- élaboration et révision du plan de déplacement urbain ;
- possibilité de déléguer des compétences à des autorités organisatrices de proximité (à l'exception de la politique tarifaire) ;

- **la possibilité d'emprunter**

- **la possibilité de fixer les taux du versement de transport** dans la limite des taux plafonds fixés par la loi.

*Le constat qui peut être fait est celui d'un **ensemble homogène et complet de missions** portant sur l'offre de service en transports collectifs, le financement du fonctionnement, l'approbation des projets d'infrastructures, l'analyse des déplacements et la planification, prérogatives qui sont **cohérentes avec les nouvelles responsabilités de la Région** qui, jusqu'à une période récente, était essentiellement impliquée dans le financement sans pouvoir vraiment impulser de politique propre.*

1.3. La nouvelle composition du Conseil d'administration du STIF et son mode de fonctionnement

Depuis le 1er juillet 2005, le conseil régional possède la majorité des sièges au Conseil d'administration du STIF ainsi que la Présidence. L'Etat n'y est plus représenté. Deux nouveaux représentants ont en revanche fait leur entrée au conseil :

- un représentant des **milieux économiques** désigné par la **CRCI** ;
- un représentant des **intercommunalités** en Ile-de-France élu au sein du collège des présidents des **EPCI**.

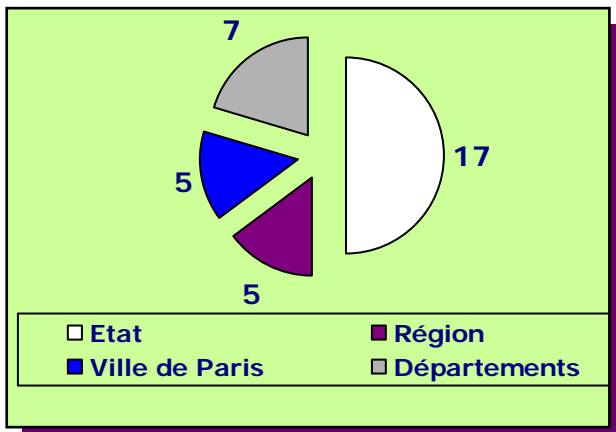
1.3.1. La composition du Conseil jusqu'au 30 juin 2004

La loi « **Solidarité et Renouvellement Urbain** » (**SRU**), de décembre 2000, après la contractualisation intervenue entre le STP et les entreprises de transports publics, a créé le **STIF**, au sein duquel **la Région**, avec 5 sièges, faisait son entrée. Jusqu'au 30 juin 2005, son Conseil d'administration, était présidé par le **Préfet de Région**, avec voix prépondérante.

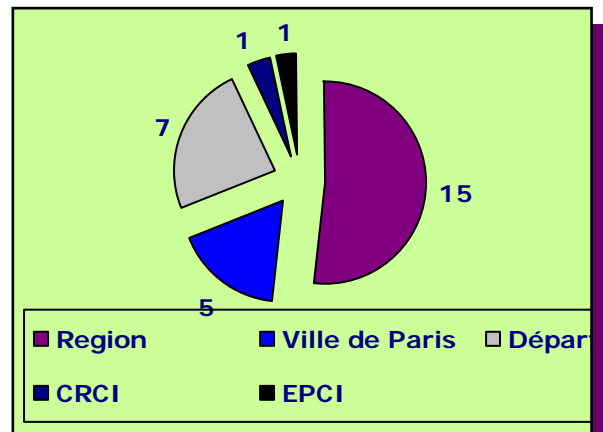
1.3.2. Le Conseil d'administration actuel

Depuis le 1^{er} juillet 2005, en application de la loi du 13 août 2004, l'Etat n'y est plus représenté. La Région s'en est vu confier la Présidence et y détient désormais la majorité des sièges, selon la répartition suivante :

- 15 représentants de la Région,
- 7 représentants des départements,
- 5 représentants de la Ville de Paris,
- 1 représentant désigné par la CRCI,
- 1 représentant des EPCI d'Ile-de-France.



C.A du STIF jusqu'au 30 juin 2005



Composition actuelle du C.A. du STIF

Source STIF

1.3.3. Le fonctionnement du Conseil d'administration

Le Conseil du Syndicat se réunit en moyenne 8 fois par an pour arrêter les grandes décisions qui sont préparées au sein de différentes Commissions

1.3.4. Le comité des partenaires du transport public (CPTP)

Instauré par la décret n° 2001-193 du 25 octobre 2001, le « Comité des partenaires du transport public en Ile-de-France » est un **organisme consultatif** appelé à donner un avis au Président du Conseil d'administration du STIF sur toute question relative à l'offre et la qualité des services du transport de personnes relevant du STIF, « *ainsi que sur les orientations de la politique tarifaire et du développement du système de transport dans la région* ».

Ce comité comporte 24 membres :

- 7 représentants des **organisations syndicales** interprofessionnelles ;
- 5 représentants des **organisations professionnelles patronales** et des **organismes consulaires**,
- 4 représentants **d'associations d'usagers** des transports collectifs et 1 représentant du Conseil National de la Consommation ;
- 7 représentants des **collectivités** participant au financement des transports de personnes en Ile-de-France.

Au terme de la loi, l'un de ses membres participe, à titre consultatif, au Conseil d'administration du STIF mais, dans la pratique, un membre de ce comité participe également à chacune des commissions.

1.4. Une structure de coordination régionale des transports urbains en Ile-de-France qu'il importe de conforter

Ainsi que le montrent, depuis 2000, les différentes étapes d'évolution du cadre législatif fixant les règles en matière d'organisation des transports de personnes en Ile-de-France, les réformes mises en œuvre ont **rapproché** progressivement **l'Ile-de-France du droit commun**, défini notamment par la LOTI.

S'agissant plus particulièrement du STIF, ses compétences actuelles sont devenues comparables en droit à celles d'une autorité organisatrice au sens de la LOTI avec cependant un régime juridique qui reste dérogatoire du droit commun sur deux aspects :

- les **droits de lignes** patrimoniaux de durée illimitée accordés aux entreprises dès l'inscription au plan de transport ;
- le **monopole** légal conféré aux entreprises publiques SNCF et RATP sur leurs réseaux respectifs (régime du décret du 14 novembre 1949).

Cela étant, la principale différence avec la situation observée ailleurs en France tient à **l'unicité et l'intégration du système francilien**, alors que dans les agglomérations hors Ile-de-France « *coexistent des autorités organisatrices de transport urbain de personnes dans les zones urbaines agglomérées définies par les périmètres de transports urbains (PTU), une autorité organisatrice des transports non urbains de personnes à l'échelon départemental et, depuis la régionalisation ferroviaire décidée en 2000, une autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional chargée de l'organisation des services ferroviaires régionaux de voyageurs et des services de substitution* »¹⁰.

Cette superposition des intervenants dans des domaines ayant une finalité commune et où les différences tendent à s'estomper est source non seulement de complexité mais ne favorise pas la **complémentarité entre modes de transports** et la coopération entre opérateurs.

Elle ne favorise pas non plus la recherche d'une plus **grande cohérence** dans la définition et la mise en œuvre de **politiques publiques en matière de mobilité**.

A cet égard la **situation en Ile-de-France est plus favorable**, pour autant que le législateur accorde cette compétence à l'autorité organisatrice, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

¹⁰ Cour des comptes « Les transports publics urbains » - Avril 2005

*Cela étant, le STIF dispose aujourd'hui des outils et des compétences nécessaires pour faire de cette institution une **véritable autorité organisatrice des transports collectifs de personnes** : compétences en matière de coordination de l'offre, compétences tarifaires, capacité à contractualiser avec les entreprises de transport de personnes¹¹, capacité à approuver les programmes d'investissement et les projets de transports collectifs (dont il a la possibilité d'assurer la maîtrise d'ouvrage), possibilité de solliciter l'avis d'une instance partenariale ad hoc sur les aspects de qualité de service... Contrairement aux situations observées dans la plupart des grandes agglomérations en dehors de l'Ile-de-France où se « sédimentent » des éléments d'ordre géographique, institutionnel et juridique, le système francilien présente l'avantage de disposer, avec le STIF, d'une institution assurant à la fois la « **collecte du financement** » et la « **maîtrise tarifaire** », dans le contexte d'un réseau multimodal dont il est garant de l'**unité** et de l'**intégration à l'échelle régionale**.*

2. Perspective d'évolution du contexte réglementaire : le règlement européen relatif aux services publics de transport de voyageurs (OSP)

Le conseil des ministres des transports de l'**Union Européenne** est parvenu le 9 juin 2006, à un accord politique sur la proposition révisée de règlement relatif aux **services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route**, présenté par la Commission en juillet 2005. Après son adoption par le Conseil des ministres des transports, sous forme de position commune, cette proposition dite « **règlement OSP¹²** », a fait l'objet d'un accord en 2^{ème} lecture du Parlement européen lors de sa séance plénière du 10 mai 2007.

L'objectif de ce règlement est d'actualiser la législation communautaire afin de tenir compte de l'ouverture progressive des marchés de transports publics et de constituer une étape décisive dans la **mise en place d'un régime juridique clarifié et sécurisant** pour la fourniture de services de transport public en Europe.

2.1. Principales dispositions

La Commission européenne a décrit son approche en ces termes : "*le règlement n'impose pas un mécanisme communautaire unique devant être utilisé par tous les Etats membres mais élargit au contraire la gamme des outils que les autorités peuvent utiliser, dans le cadre de la législation communautaire. Elle précise en outre que "le règlement se fonde sur le principe de la **concurrence régulée**".*

Le règlement adopté contient notamment les dispositions suivantes :

- **obligation de contractualiser** les rapports entre l'autorité compétente et le ou les opérateurs chargé(s) de fournir les services transport lorsque des compensations financières ou des droits exclusifs sont attribués (contrat de service public) ;
- **possibilité reconnue aux autorités compétentes** (sous certaines conditions) de fournir elles-mêmes ou via un opérateur interne des services de transport public sans mise en concurrence ;
- **clarification des mécanismes d'attribution des contrats de service public avec obligation de mise en concurrence, mais** attribution directe possible, selon le choix de l'autorité compétente, pour :

¹¹ Y compris, depuis peu, avec l'association OPTILE à laquelle adhèrent près de 90 entreprises privées de transport de personnes.

¹² Obligations de Service Public

- l'ensemble des **services ferroviaires** (y compris services suburbains et réseaux ferroviaires intégrés) ;
- les contrats attribués à des **opérateurs internes** définis relativement largement ¹³;
- les petits contrats (avec des seuils précisés).
- **prise en compte du principe de subsidiarité** : qui se concrétise notamment, selon la Commission, "*dans l'approche concernant la définition du transport régional ou de longue distance ou par le maintien de seuils en dessous desquels une attribution directe est possible*". En outre, la Commission donne une marge plus importante aux autorités publiques "*pour organiser en détail la mise en concurrence*" (aucune liste de critères de sélection n'est imposée). La Commission ne donne pas non plus de définition du niveau adéquat de qualité des transports publics ou d'information des voyageurs, afin de "*mieux respecter la diversité des approches en la matière, tout en fixant un cadre cohérent*".
- **nécessité d'un réexamen périodique des clauses du contrat** : la durée des contrats de service public est limitée et ne dépasse pas dix ans pour les services d'autobus et quinze ans pour les services de transport par rail¹⁴.

2.2. Le calendrier

Un délai maximum de 15 ans précèdera la mise en œuvre complète du texte dans les Etats membres qui, dans l'hypothèse d'une très probable publication d'ici à fin 2007, pourrait donc **intervenir au plus tard vers 2022**, selon le calendrier ci-dessous :

- 10 mai 2007 : adoption intervenue en deuxième lecture au Parlement européen ;
- fin 2007 : publication du projet de règlement européen sur les obligations de service public :
 - entrée en vigueur 3 ans après sa publication (2010) ;
 - période de transition de 12 ans pour l'attribution des nouveaux contrats de service public de transport (2022).

*S'agissant d'un « règlement », il s'imposera, sans transcription, aux états membres. Cela suppose que dès à présent l'Île-de-France s'y prépare et, sans attendre les nécessaires évolutions du contexte législatif et réglementaire¹⁵, définisse un corps de doctrine susceptible d'être adopté, en particulier pour l'attribution, après mise en concurrence des lignes nouvelles, tout en s'attachant à préserver le **principe fondamental d'intégration** du **système de transport multimodal** à l'échelle régionale.*

Le moment venu, lorsque cette réflexion sera suffisamment avancée, s'agissant de l'Île-de-France, le CESR souhaite pouvoir donner un avis sous une forme à définir (qui peut être l'auto saisine), sur les nouveaux textes réglementaires en préparation.

En **annexe 1**, il est fait état de différentes positions exprimées par les autorités publiques et celles des différents acteurs du transport collectif de personnes à propos de ce règlement.

¹³ Une "mutualisation" des opérateurs internes est possible dans le cas de services intégrés et une certaine flexibilité est introduite pour qualifier d'opérateur interne des entités à capitaux mixtes

¹⁴ Durée plus longue possible en fonction des conditions d'amortissement des actifs ou des conditions d'amortissement du capital lié à un investissement exceptionnel

¹⁵ Notamment le décret du 14 novembre 1949

Chapitre 3

La problématique de constitution des AOP et des délégations que le STIF peut leur accorder

D'ores et déjà, en Ile-de-France, des entités locales sont constituées pour appréhender certains problèmes de transport. Ainsi des réseaux de bassin ont été créés et ont adhéré à une « **Charte régionale de qualité** ». Simultanément un réseau structurant régional a été défini par le STIF et des lignes départementales créées à l'initiative des Conseils Généraux.

1. La situation actuelle

S'agissant des relations entre le STIF et les collectivités locales, la situation actuelle s'analyse de la manière exposée ci-après.

1.1. Rappel des compétences du STIF

Conformément aux dispositions de l'article 1^{er} de l'ordonnance n°59-151 du 7 janvier 1959 modifiée par la Loi du 13 août 2004 ainsi qu'aux règles de coordination imposées par le décret n°49-1473 du 14 novembre 1949, le STIF a compétence pour fixer les relations à desservir, désigner les exploitants et définir les modalités d'exécution du service ainsi que le financement de ce dernier. A ce titre il établit **le plan de transport**.

Le recours à une procédure de mise en concurrence n'est pas un préalable obligatoire à la désignation d'un exploitant en vertu d'un avis du Conseil d'Etat du 9 mars 1995 sur l'application la **Loi Sapin** du 29 janvier 1993 (cf.annexe 1).

1.2. Les possibilités d'intervention des collectivités locales

L'article 8 du décret n°59-157 de 1959 prévoyait déjà que les collectivités locales pouvaient solliciter le STIF (STP à l'époque) pour la création d'une desserte d'intérêt local, à condition d'assurer une part essentielle de son financement. Le STIF a, depuis juillet 2000, mis en place une procédure incitant les communes à consulter les exploitants intéressés avant toute inscription au plan de transport pour des dessertes de quartiers. La rédaction nouvelle de cet article 8, dans le cadre du décret 2005-664 du 10 juin 2005, a d'ailleurs étendu la disposition aux **groupements de collectivités territoriales** à condition que le financement fasse l'objet d'une convention entre ces collectivités, « convention qui doit être communiquée au STIF ».

D'autre part l'article 16.IV du décret précité prévoit que les collectivités qui participent au financement d'un service de transport public de voyageurs se constituent en **Autorités Organisatrices de Proximité** (AOP) à l'échéance de la convention qui les lie au transporteur.

Cette possibilité donnée par la loi du 13 août 2004 de déléguer aux AOP tout ou partie des compétences sur des périmètres ou services définis d'un commun accord, risque de poser aujourd'hui quelques problèmes de transfert de compétence, car de nombreux services communaux ont été pris en charge depuis lors par des EPCI.

1.3. Les dispositions réglementaires actuelles

Les services locaux concernés par ce qui précède, doivent répondre à certaines caractéristiques :

- Il s'agit de dessertes fines de quartiers...
- qui doivent mettre en œuvre des véhicules d'un gabarit réduit adapté à la voirie et au niveau de trafic...
- qui ne doivent pas recouvrir des services réguliers déjà inscrits au plan régional de transport.

A titre indicatif, la RATP exploite 28 services réguliers locaux en petite couronne et 2 à Paris avec des véhicules de moyenne et petite capacité. Certains sont gratuits et financés par les collectivités pour les ¾ de la dépense (7 M€ en 2006). Certains ont été attribués après mise en concurrence.

En petite couronne des opérateurs affiliés à OPTILE exploitent quelques services, également attribués pour certains, après mise en concurrence.

En grande couronne, ces services sont généralement confiés au transporteur du bassin concerné, certains services étant exploités en régie municipale.

1.4. Les modalités de financement par le STIF

Les principes de financement sont **identiques quel que soit le service**, le STIF compensant l'insuffisance de recettes correspondant aux voyageurs utilisant la carte « navigo », la carte « imagin'R » et le ticket « T ». Aucune compensation n'est versée pour les services gratuits, qui sont à la charge de la collectivité locale.

En petite et grande couronne, la compensation pour les services assurés par un opérateur affilié à OPTILE se fait à partir de comptages réalisés sur l'ensemble des lignes d'un même secteur valorisés sur la base des « coefficients voyages » et sections du « barème harmonisé du STIF ».¹⁶ Pour la RATP, le STIF compense au voyage sur la base des estimations fournies par l'entreprise et validées par le STIF. En cas d'évolution, il est procédé à des actualisations. Ces dispositions sont prévues au contrat liant le STIF et la RATP.

2. Les nouvelles dispositions expérimentales récemment adoptées par le STIF

Des dispositions nouvelles ont été présentées en conseil d'administration du STIF le 14 février 2007 et font l'objet depuis de décisions sur présentation de dossiers proposés par les collectivités locales. Ces dispositions concernent les **services réguliers locaux et le transport à la demande**.

2.1. Les services réguliers locaux

Les caractéristiques des services réguliers locaux reprennent en grande partie les dispositions antérieures en les précisant sur certains points :

- ils desservent de façon fine les quartiers d'une collectivité locale ou d'un groupement de collectivités locales ;
- ils sont limités, pour l'essentiel, au territoire de cette collectivité ou de ce groupement ;

¹⁶ Le barème harmonisé est une valorisation par sections comprenant un minimum de perception (prise en charge pour 2 sections soit 5km) et une autre en fonction de la distance par tranches de 2,5 km. Actuellement pour OPTILE et la RATP, cette valorisation des voyages et des sections est de 1,264 € TTC pour un parcours de 2 sections et de 0,52 € par section supplémentaire.

- les véhicules utilisés sont le plus souvent de gabarit réduit, adapté au type de voirie et au niveau de trafic ;
- ils peuvent recouvrir partiellement des itinéraires déjà desservis par des services réguliers inscrits au plan régional de transport ;
- les coûts en sont majoritairement supportés par les collectivités concernées, soit parce qu'ils sont gratuits, soit parce que le niveau de trafic est faible.

Le décret 2005 – 664 du 10 juin 2005 implique, outre qu'ils doivent répondre à ces critères, que ces services soient soumis aux **règles de coordination**. Ces délégations de compétence prévoient également les modalités d'inscription au plan de transport régional.

Enfin, dans le cadre de cette démarche, il est prévu que le report de trafic d'autres lignes inscrites au plan régional soit financièrement valorisé.

2.2. Les services de transport à la demande (TAD)

2.2.1. Le cadre réglementaire et institutionnel

Jusqu'à la loi du 13 août 2004 le STIF n'avait pas de compétence en matière de TAD contrairement aux autorités organisatrices de province. Celle-ci lui a été octroyée au terme des dispositions modificatives à l'ordonnance de 1959 introduite par la loi précitée.

Les textes prévoient que ces services sont assurés par dérogation aux règles de coordination des transports soit en régie, soit par une entreprise ou une association ayant passé une **convention à durée déterminée avec l'autorité compétente**.

2.2.2. Les nouvelles dispositions retenues

Le STIF distingue trois types de TAD, les services de porte à porte étant exclus du champ couvert par ces nouvelles dispositions :

- **le TAD en zone rurale** : Il permet de relier des villages ou des hameaux à un centre urbain pour des motifs de loisirs, d'achat, de démarches administratives... Il est souvent réalisé en heures creuses pour compléter des lignes régulières et intéresse aussi des services scolaires ou des lignes de rabattement sur une gare le matin et le soir. Les réservations sont généralement faites la veille du déplacement et les itinéraires optimisés en fonction de la demande.
- **le TAD en zone périurbaine et urbaine** : La desserte correspond à un réseau de bassin, mais la demande se situe dans des zones périphériques ou certains quartiers excentrés. Elle intéresse des motifs identiques à ceux de la zone rurale ou concerne des trajets domicile - école en heures creuses. L'exploitation est réalisée, soit par une entreprise de transport, soit par un groupement de taxis, soit de façon mixte.
- **le TAD pour des déplacements domicile - travail** : Il apporte une réponse en matière d'accessibilité aux pôles d'emplois dans des zones d'activités mal desservies par les lignes régulières. Il intéresse également des salariés non motorisés qui travaillent en horaires décalés.

3. Les dispositions générales récemment adoptées par le STIF en matière de délégations

Dans le même temps, le STIF a fixé quelques règles générales pour les délégations à venir.

3.1. Quelle convention ?

L'article 6 du décret du 10 juin 2005 stipule que la décision de délégation requiert une majorité de 2/3 des membres présents ou représentés au conseil du STIF. Elle doit faire l'objet d'une convention qui fixe les conditions de participation des parties au financement des services ainsi que les aménagements tarifaires applicables, sachant que la **politique tarifaire reste dans tous les cas de la compétence du STIF**.

La convention doit aussi prévoir quelles seront les relations à desservir avec quel exploitant, les conditions d'exploitation, le financement du service et préciser les modalités de contrôle de cohérence des programmes d'investissement.

3.2. Modalités de la délégation de compétence

La délégation de compétence ne peut se faire que si le STIF a connaissance de l'existence et de la consistance des besoins, des modalités d'organisation du service, de l'intérêt et de l'économie globale du projet sur :

- l'offre de transport pour des populations défavorisées ;
- le rééquilibrage ou l'attractivité d'un territoire ;
- la préservation de l'environnement.

Le STIF conserve toujours son statut d'autorité organisatrice coordonnateur de la globalité du système de transports publics de voyageurs en Ile de France.

3.3. Tarification applicable

En principe, la **tarification francilienne doit s'appliquer**. Toutefois une option pour une autre tarification de niveau supérieur est possible pour limiter le risque de transfert du service régulier vers le service local. Dans le cas où la collectivité souhaiterait instaurer la gratuité, la délégation du STIF se ferait sans participation financière.

3.4. Financement des dessertes de niveau local

Comme indiqué précédemment, **le STIF n'intervient pas financièrement en cas de gratuité ou de dérogation à la tarification francilienne**. Si celle-ci est appliquée, la dotation du STIF est fixée sur la base du trafic induit nouveau payant, hors transfert d'autres services de transport collectif, valorisée sur la base du nombre de voyageurs et de sections parcourues.

En principe la participation du STIF devrait être de l'ordre de 10% pour Paris, 25% en petite couronne et de 30 à 40% en grande couronne. Elle est adaptée au type de service offert. Des subventions peuvent s'ajouter par exemple pour l'installation de centrales de réservation ou pour des mesures concourant à l'amélioration de la qualité de service.

4. Problématique et perspectives d'extension des délégations aux A.O.P.

Ces dispositions nouvelles constituent d'ores et déjà une avancée significative en matière de délégation des responsabilités du STIF en direction des collectivités locales. Mais il est apparu au CESR, à l'occasion d'auditions de **responsables de syndicats locaux de transport**, que leur **attente en la matière était plus grande**. Ne serait-il pas souhaitable d'aller plus loin selon des modalités et une progressivité à définir tout en faisant en sorte que l'intégration, la cohérence et la maîtrise du système de transport collectif assurée par le STIF à l'échelle régionale, soit avant tout préservée ? Les questions essentielles soulevées par cette démarche sont abordées ci-après.

4.1. Pourquoi déléguer ?

La Région d'Ile-de-France connaît des conditions d'accès aux transports publics très hétérogènes. La notion de « **droit au transport** » inscrite dans la LOTI, même si l'Ile-de-France bénéficie d'un régime dérogatoire, devrait pouvoir s'y appliquer. Le principe inscrit dans cette loi : « (les transports publics) ... *doivent permettre à tout habitant, utilisateur des transports collectifs de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité* » suppose une **approche au plus près des bassins de mobilité**, intégrant beaucoup plus qu'aujourd'hui les politiques de transport aux politiques d'urbanisme et conduisant naturellement à un renforcement et à un élargissement des compétences des collectivités locales.

Cela étant, il importe de préserver toute sa cohérence au système de transport régional, situation qui constitue un indiscutable avantage, et par conséquent de **laisser au STIF la capacité de décider** comment et jusqu'où peut aller cette décentralisation, dans la recherche d'un nouvel équilibre.

4.2. Quels services déléguer ?

Dans l'idée d'une hiérarchisation du réseau francilien, **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 Paris des liaisons de pôle à pôle.

Mais ce réseau régional, 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 dessertes de certains équipements tout en s'inscrivant si possible dans un **réseau de bassin**.

C'est pourquoi il peut s'avérer plus efficace de déléguer l'organisation de ces transports à un niveau plus proche des besoins de la population ou en réponse à des besoins spécifiques. Les transports scolaires et ceux en faveur des personnes handicapées font déjà l'objet d'une décentralisation auprès des départements, **le STIF exerçant sa responsabilité de garant de la cohérence du réseau**.

4.3. A qui déléguer ?

Dans le respect du principe de subsidiarité inscrit dans la Loi du 13 août 2004, **une structure de coopération intercommunale**, pour autant qu'elle ait acquis une compétence suffisante en matière de transport (en particulier à l'occasion de l'élaboration d'un PLD), peut apparaître comme le bon niveau décisionnel pour assurer la gestion de l'offre de proximité : communautés d'agglomération ou de communes, SAN, syndicats intercommunaux, voire une commune d'une certaine importance.

4.4. Quelles missions déléguer ?

Plusieurs options peuvent être envisagées pour cette décentralisation - services réguliers à l'échelle d'un bassin de déplacement ou transports à la demande - dès lors qu'il s'agit d'apporter des réponses à des besoins de transport de niveau local et/ou relevant de clientèles ciblées pour des dessertes fines. Le **STIF**, en assurant la maîtrise des liaisons radiales et transversales d'échelle régionale, apporte quant à lui un **élément d'unification et de structuration de l'offre** de transport sur un territoire donné.

4.5. Quelles modalités de délégation ?

4.5.1. Modalités juridiques

Elles reposent sur une logique de **subsidiarité**, le STIF conservant la maîtrise de l'organisation des transports sur l'ensemble de la Région, mais ayant la possibilité de déléguer contractuellement certaines de ses compétences de maîtrise d'ouvrage à des collectivités territoriales.

4.5.2. Modalités tarifaires

Au-delà de certaines tarifications spécifiques, la tarification générale doit rester exclusivement de la compétence du STIF. Cependant, dans le cadre de la contractualisation, **la tarification peut faire l'objet d'aménagements financés en totalité par la collectivité demanderesse** dans la mesure où ils apportent une réponse aux besoins de certaines catégories de population ou correspondent à des enjeux d'aménagement local, comme une incitation à la limitation de l'usage de la voiture particulière.

Une adaptation de la tarification peut également être envisagée sous forme de « **tarification de bassin** » adaptée à des déplacements majoritairement localisés au sein de territoires identifiés, constituant des « bassins de vie » au fonctionnement relativement autonome.

4.5.3. Modalités de financement

Un taux de participation variable du STIF au fonctionnement de la desserte locale sous forme de subvention afin de tenir compte du type de territoire, rural ou très urbain et de la richesse de la collectivité concernée pourrait se concevoir dans le cadre d'un **contrat particulier** fixant le niveau de participation des collectivités pour les services nouveaux développés au-delà du contrat de référence liant le STIF aux opérateurs de transport.

Cela étant, pour accompagner et voir se développer cette politique décentralisatrice, des **ressources nouvelles sont à rechercher**¹⁷. Diverses pistes doivent être explorées comme, à titre d'exemple, les recettes liées au stationnement¹⁸ (et aux amendes), pour lesquelles un relèvement des tarifs s'avère nécessaire pour les mettre au niveau des autres capitales européennes¹⁹.

Sur un plan plus général, dès lors que 95% de la dépense du STIF est contractualisée, la recherche d'autres ressources reste incontournable pour financer l'ensemble du système de transport collectif et ses indispensables améliorations, tant quantitatives que qualitatives.

¹⁷ Sans exclure une évolution de la tarification qui prendrait en compte l'amélioration du service en qualité et en niveau

¹⁸ Avec l'objectif à terme d'une dépenalisation de ce dernier

¹⁹ Montant de l'amende pour non paiement du stationnement : 11€ en France, 24€ en Europe

En se limitant aux rapports les plus récents, cette importante question du financement a fait l'objet de propositions du CESR²⁰. Au plan national, elle a également été traitée dans un rapport parlementaire consacré au financement des déplacements urbains²¹. Ce sujet est également abordé dans un rapport de la Cour des Comptes²² d'avril 2005 dont un extrait concernant la question de l'évolution du versement transport, est en **annexe 2** du présent rapport.

4.5.4. Modalités de mise en oeuvre

Cette perspective d'évolution des ressources financières du STIF, en se concrétisant, ouvrirait dans de meilleures conditions la **possibilité de contractualiser avec certaines collectivités, sur la base de délégations de services de transport de niveau local**. Cette démarche, ainsi que nous le suggérons plus loin, inclurait, en contre partie de ces délégations, des obligations quant à la mise en oeuvre du PDU régional, voire, lorsqu'ils existent, des Plans de déplacements locaux (PDL). Cela suppose bien évidemment que les collectivités en question puissent se voir transférer des responsabilités en matière de voirie, de circulation de stationnement²³ comme c'est déjà le cas pour certaines grandes communautés d'agglomération.

Le contrat engagerait alors les parties à la fois sur la réalisation et la gestion de services délégués et sur les modalités de mise en oeuvre d'une politique de circulation et de déplacements, englobant l'ensemble des modes qu'ils soient collectifs ou individuels.

5. Perspectives d'évolution

Il demeure essentiel que le STIF conserve la maîtrise de l'organisation du système intégré des transports collectifs à l'échelle de la région pour laquelle il dispose de l'assise juridique, de la légitimité politique et de l'autonomie financière.

Cela étant, en regard des évolutions tant démographiques qu'institutionnelles de l'Ile-de-France, notamment en matière de décentralisation, il y a lieu pour le STIF d'aller plus loin dans le système de délégations, tout en prenant appui sur **les nouvelles compétences qui lui ont été dévolues en matière de plan de déplacements**

Pour ce faire, le STIF doit avoir les moyens, notamment financiers de sa politique, mais disposer également de leviers lui permettant de faire appliquer le PDU « élaboré ou révisé à son initiative pour le compte des collectivités qui le constituent »²²

Le PDU et les PLD qui en sont la déclinaison locale ont vocation à couvrir l'ensemble des modes de transports, y compris le fret, de sorte que le STIF, pour assumer cette nouvelle responsabilité, serait naturellement amené à se concerter avec les autres instances décisionnaires en la matière.,

Pour avancer de manière pragmatique dans cette voie, **une démarche de subsidiarité au niveau des collectivités** peut être le moyen d'apporter des réponses plus adaptées au niveau local et garantir ainsi une plus grande opérationnalité quant à la mise en oeuvre de cette compétence en matière de déplacements.

²⁰ « Le financement des transports de la région Ile-de-France – Perspectives à moyen terme » - Jean-Michel PAUMIER – CESR 20 mars 2003

²¹ « Le financement des déplacements urbains » Christian PHILIP – La documentation française – décembre 2003

²² « Les transports publics urbains - Rapport au Président de la République » - Cour des comptes avril 2005

²³ Ce qui est une possibilité ouverte par la loi dans le cas des EPCI à fiscalité propre.

Cela étant, l'organisation des transports implique au plan local une entité géographique d'une certaine dimension prenant en compte plusieurs paramètres : la population, les lieux de résidences, l'implantation des emplois et des équipements publics ainsi que des zones commerciales et ludiques.

*Cette échelle nécessite une **organisation qui ne soit pas contradictoire avec l'organisation régionale mais qui la complète**. A cette fin, pourrait être retenu, au niveau d'une AOP s'insérant dans le découpage d'un « bassin de vie » d'une certaine importance, le principe d'expérimenter une organisation décentralisée des déplacements et de la mobilité sous une forme contractuelle à définir.*

Chapitre 4

L'intérêt d'élargir les compétences du STIF aux questions touchant à la mobilité

La mise en cohérence et la coordination des décisions publiques peuvent se concevoir de différentes façons à commencer par l'intégration, beaucoup plus forte et « opératoire » qu'elle ne l'est aujourd'hui, des politiques d'urbanisme et des politiques de transport. C'est un des objectifs stratégiques du projet de SDRIF : « Promouvoir une nouvelle politique des transports au service du projet spatial régional » en recherchant une « **articulation optimale entre systèmes de transport et aménagement** ».

Avoir placé sous une même autorité politique, la Région, le **pilotage du SDRIF** et la responsabilité d'**autorité organisatrice des transports collectifs de personnes** est incontestablement un pas en avant et un gage dans la concrétisation de cette nécessaire intégration des politiques publiques en la matière.

S'agissant des transports, y a-t-il lieu d'aller plus loin dans le sens d'une approche globale de la mobilité et d'une coordination régionale des déplacements « tous modes » et, si oui, quelle peut être l'autorité légitime pour l'assumer ?

L'article 40 de la loi du 13 août 2004, en apportant une modification substantielle à la LOTI concernant l'implication du STIF dans l'élaboration et la révision du PDU, fournit une première avancée dans ce sens, de nature institutionnelle.

Article 40

I. - L'article 28-3 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs est ainsi rédigé :

« Art. 28-3. - Dans la région d'Ile-de-France, le plan de déplacements urbains est élaboré ou révisé à l'initiative du Syndicat des transports d'Ile-de-France, pour le compte des collectivités qui le constituent. Les services de l'Etat sont associés à son élaboration. Ses prescriptions doivent être compatibles avec les orientations du schéma directeur de la région d'Ile-de-France prévu par l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme. Les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteur ainsi que les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec le plan.

« Les représentants des professions et des usagers des transports, les chambres consulaires et les associations agréées de protection de l'environnement sont consultés à leur demande sur le projet de plan.

« Le projet de plan est arrêté par délibération du conseil régional d'Ile-de-France sur proposition du Syndicat des transports d'Ile-de-France....

Au-delà de cet aspect réglementaire, se trouvent par conséquent posées les questions du champ couvert et des réponses possibles que le STIF, en lien avec les AOP, peut apporter à cette nouvelle responsabilité, en l'examinant sous plusieurs aspects : sa légitimité, son sens et sa portée, les dispositions qui peuvent être envisagées pour sa mise en œuvre et les conditions de sa réussite.

1. Un « élargissement » légitime

La question des déplacements urbains s'est la plupart du temps traduite par une accumulation de mesures prises dans le domaine de la voirie urbaine, du stationnement (notamment en centre ville), de la circulation automobile, des transports collectifs, des deux roues...sans pour autant que de véritables synergies, aussi bien structurelles que temporelles, entre ces décisions sectorielles soient recherchées et obtenues. Il suffit pour s'en convaincre de voir, sept ans après son adoption, les effets « mitigés » du PDU régional.

Dans bien des cas, face à la « pression automobile » qui fort heureusement semble marquer le pas, la réponse la plus classique des **autorités publiques** a été de chercher à **inverser la tendance** en investissant, certes insuffisamment, dans le développement des réseaux de transport collectif ainsi que dans la qualité de service et en adoptant un certain nombre de mesures « techniques » de nature à faciliter l'exploitation et améliorer l'efficacité des réseaux de surface (bus et tramway en site propre).

Force est de constater que cette politique ne se suffit pas, à elle seule, et que si elle apporte des réponses en matière d'amélioration progressive du fonctionnement des transports collectifs, elle ne résout que partiellement les problèmes de congestion urbaine, de nuisance et de pollution atmosphérique.

Au-delà des politiques de transport publics, parler de **politiques intégrées de déplacements urbains** dans le contexte plus large de la mobilité, sous entend que l'on conçoit et que l'on agit différemment, à la fois sur le cadre et sur le contenu des politiques publiques, au bénéfice d'une **efficacité accrue**.

2. Le partage de l'espace public au centre du débat

Il est clair que la question posée concerne en priorité la **voirie publique** et, plus généralement **l'espace public** qui se trouve aujourd'hui de plus en plus en plus confronté à des « conflits d'usage », en particulier dans les centres villes (le stationnement, les livraisons, la circulation automobile, les transports collectifs de surface, les deux roues motorisés, les vélos, les piétons...). Cela étant, il ne faut pas la réduire à cette seule approche. Toute infrastructure nouvelle, quelle que soit sa nature et quel que soit le domaine occupé, impacte l'offre de transport et par conséquent influence les choix modaux qui sont proposés pour réaliser un déplacement.

On a trop souvent constaté que, faute d'une **approche intégrée complète** et en l'absence de mesures globales d'accompagnement touchant à l'ensemble du système de transport tant collectif qu' individuel, tout le parti positif pour la collectivité publique, qui pouvait résulter de la réalisation d'une nouvelle infrastructure, n'avait pas été tiré.

On voit donc l'intérêt de porter cette question au niveau le plus à même d'intégrer ces différents aspects, c'est-à-dire **une autorité organisatrice**, tel le STIF, adossée à une entité politique d'échelle régionale.

3. Quelles situations institutionnelles et organisationnelles trouve-t-on en France et à l'étranger ?

3.1. En France

3.1.1. Un mouvement de concentration propice à une organisation plus rationnelle des réseaux de transport collectif

La création à partir de 1999 de communautés d'agglomération et de nouvelles communautés urbaines exerçant de plein droit, sur le domaine communautaire, la compétence d'organisation des transports urbains, a été à l'origine d'un mouvement de **concentration des autorités organisatrices** couvrant ainsi des périmètres plus pertinents. « Sur les 241 autorités recensées en 2003, plus de 40% étaient des communautés d'agglomérations ou des communautés urbaines, contre moins de 5% en 1999, et 20% étaient des communes seules, contre 37% en 1999. Rares sont les grandes agglomérations qui relèvent encore d'une autorité organisatrice communale »²⁴.

Ce regroupement s'est opéré au niveau des grandes agglomérations, par exemple :

- à **Marseille** où la communauté urbaine « Marseille Provence Métropole » a permis de regrouper au sein d'une seule autorité organisatrice les compétences en matière de transport exercées auparavant par chacune des 18 communes qui la compose ;
- à **Lyon** au niveau de la communauté urbaine du « Grand Lyon » regroupant 57 communes où l'organisation et l'exploitation des transports en commun urbains relèvent de la compétence du **Syndicat Mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise (SYTRAL)** ;
- Il s'est opéré également dans les « villes moyennes » comme **Tours** avec le syndicat mixte des transports (SITCAT), qui exerce sa compétence sur les 18 communes regroupées au sein de la communauté d'agglomération, ou **Saint Etienne** avec la création en 2001 de « Saint Etienne Métropole ».

En matière de transports collectifs urbains, cette évolution présente un double intérêt :

- le regroupement au sein d'une communauté urbaine permet à l'ensemble des collectivités concernées de relever d'un **plan de déplacements urbains unique**, fondé sur une démarche d'organisation à une échelle pertinente, celle de l'agglomération ;
- elle s'est souvent accompagnée d'une extension des périmètres de transports urbains (PTU) à l'intérieur desquels on trouve un nombre sensiblement plus important de communes, permettant d'assurer une plus grande cohérence de réseau, dans une logique de « **bassin** ».

*Ces évolutions tendent à reproduire hors Ile-de-France, à des échelles territoriales différentes, le modèle francilien dont on a souligné le caractère **unitaire et intégrateur** reposant sur une autorité organisatrice des transports unique, compétente pour l'organisation du système de transport collectif de personnes à l'échelle de la région.*

²⁴ Cour des comptes « Les transports publics urbains » - Avril 2005

L'objectif est de « faire coller » le plus possible l'échelle des PDU aux territoires sur lesquels s'effectuent réellement les déplacements.

Celui-ci comporte des orientations et propose des actions qui débordent largement le secteur des transports collectifs pour traiter des questions comme la circulation automobile, la voirie, l'urbanisme, le stationnement, la qualité de l'air et de l'environnement ou encore les modes de déplacements « doux » (le vélo, la marche à pied). Il englobe également le **transport des marchandises en ville**.

Il est vrai que tous ces domaines relèvent d'autorités, de maîtres d'ouvrage et de financement différents, souvent extérieurs aux autorités organisatrices elles-mêmes. S'ajoute à cette difficulté le fait que la sociologie des organisations montre à quel point les capacités **de résistance au changement** des « univers bureaucratiques » peuvent être **source de tension** entre, d'une part la recherche de cohérence et de rationalité en matière de politique des déplacements et d'autre part la « sectorisation » du domaine reposant sur des compétences éclatées entre plusieurs institutions, chacune d'elles gardant jalousement son « pré carré ».

*Ainsi des tentatives comme la « **Mission Déplacements Urbains** » au sein du Grand Lyon, entité créée en 1997 pour mettre en œuvre le plan de déplacement urbain de l'agglomération, n'ont pas véritablement eu de suite et, à notre connaissance, il n'existe pas aujourd'hui en France, au niveau d'agglomérations d'une certaine importance, d'entité qui soit en charge de l'ensemble des questions touchant aux déplacements urbains*

On peut évidemment le regretter et souhaiter qu'il faille ne pas attendre une « crise » liée à une **détérioration globale du système de déplacements** pour que cette question soit mise en débat. Cette situation d'ailleurs, dans Paris intra muros, ne manque pas d'être relevée et par les élus et par les habitants : la ville s'est engagée dans un programme ambitieux de réservation sur voirie de couloirs réservés aux autobus et taxis apportant une restriction notable à la circulation, mesure qui devrait être accompagnée par un accroissement de l'offre de transport public, d'ailleurs prévu par le P.D.U. Cet accroissement vient d'être entrepris (décisions récentes du STIF), mais tardivement et sans doute trop modestement du fait du décalage des deux plannings. Certains ont ainsi pu considérer qu'il s'agissait là de mesures seulement destinées à dissuader les automobilistes de circuler dans Paris, sans offrir une réelle alternative pour leurs déplacements?

3.1.3. Cela étant les idées cheminent

Aujourd'hui des propositions sont faites allant dans le sens d'une extension du rôle des autorités organisatrices à l'ensemble des questions touchant à la mobilité des personnes (au sens des déplacements).

Ainsi, le Groupement des Autorités Responsables des Transports (GART)²⁵ considère que « *pour les collectivités territoriales, le défi est de taille : il s'agit de mettre en œuvre des politiques de mobilité conciliant efficacité économique, solidarité et protection de l'environnement. Mais cet objectif ne peut être atteint qu'en organisant un **véritable service public de la mobilité durable**, permettant d'offrir des services diversifiés alternatifs à l'usage de la voiture particulière utilisée en solo... Pour le GART, faire émerger un service public de la mobilité durable, suppose de confier aux autorités organisatrices de transport un pouvoir élargi et que leur soient transférées ou déléguées les compétences nécessaires.*

²⁵ Audition par la commission des transports, le 27 septembre 2006, de Mme Chantal DUCHENE Directrice Générale du GART, Association d'élus qui regroupe 230 autorités organisatrices de transport en France.

*Cela suppose également que celles-ci puissent exercer un **pouvoir de régulation sur l'ensemble du champ des déplacements** : les transports collectifs quels qu'ils soient, mais également les différents usages de la voiture particulière (taxi, auto partage, covoiturage) ; les usages différents de l'espace public (pistes cyclables, voies modes doux, etc.), en particulier de la route (voies de bus réservées ou tarification différentielle suivant le remplissage du véhicule, etc.) ; et, bien entendu, le stationnement » .*

C'est également dans cet esprit que la proposition de loi sur « **l'auto partage** » présentée par le Sénateur Roland RIES et adoptée par le Sénat le 11 mai 2006 prévoit une modification de la LOTI visant à étendre à cette nouvelle forme de mobilité en ville, le champ couvert par le PDU.

On mesure à travers ces éléments, l'évolution « conceptuelle » manifestant l'intérêt pour que s'engage dans le domaine des déplacements une certaine **dynamique institutionnelle**, tant au niveau de la zone agglomérée qu'à celui de la région , tout en maintenant, pour l'Ile-de-France, le **STIF dans la totalité de ses prérogatives**. La comparaison avec d'autres villes à l'étranger fournit à cet égard une intéressante référence et montre que cette tension, dans certaines circonstances, peut être dépassée grâce à un processus de réforme d'une certaine ampleur s'appuyant sur la conjonction de plusieurs variables économiques, sociales et environnementales.

3.2 A l'étranger

3.2.1. Le cas de Londres²⁶

Le « Greater London Authority » (GLA) regroupe 33 collectivités locales²⁷ dont la « City of London ». Elle a sa tête un maire élu au suffrage universel direct. Les responsabilités du maire s'exercent dans plusieurs domaines : les transports, la police, les services d'incendie et de secours, le développement économique, la planification, la culture , l'environnement et la santé. La municipalité dispose à cette fin de services administratifs et techniques et chapeaute quatre « autorités » qui lui ont été confiées, dont le « **Transport for London** ». Celui-ci :

- exploite le réseau de métro ;
- est responsable de l'exploitation du Docklands Lights Railway, des tramways, des bus et des services porte à porte pour les personnes à mobilité réduite ;
- gère les services des bateaux bus sur la Tamise et la station d'autocars de gare de Victoria ;
- **est responsable de 580 km de routes principales et des 4 600 feux de signalisation de la ville ;**
- **assure la régulation des taxis ;**
- encourage les initiatives en faveur de la marche et du vélo.

La GLA est également responsable des politiques de la ville, du logement, de la culture, de l'environnement, de la planification des projets de transport, de l'aménagement et des grands projets urbains.

*Sans aller jusqu'à la gestion complète des déplacements, l'autorité londonienne exerce on le voit, en plus des transports collectifs, une responsabilité sur la voirie, les feux de signalisation et la régulation des taxis, ce qui constitue déjà une réelle avancée vers une **intégration plus poussée de la gestion des différents modes de déplacement** et par conséquent de la mobilité.*

²⁶ Source IAURIF : « « Etude de cas étrangers de transports collectifs de banlieue » – Avril 2007

²⁷ Qui en aire géographique correspond à peu de choses près à l'ensemble Paris – Première couronne

3.2.2 Le cas de Genève

Même s'il ne se situe pas à la même échelle, le cas de Genève n'est pas sans intérêt. La situation de la « ville canton » jusqu'au début des années 1980 était en fait paradoxale.

D'une part Genève est une agglomération très compacte donc favorable au développement des transports collectifs, d'autre part, les infrastructures de transport collectif ayant pratiquement disparu (destruction totale du réseau de tramways entre 1950 et 1960), l'utilisation de l'automobile y dominait largement la mobilité quotidienne.

La **loi fédérale sur l'environnement** adoptée par le Parlement en 1985 est à l'origine du premier grand mouvement de réflexion sur la réduction de la circulation, mouvement qui a conduit en 1990 à la création du département « Justice, Police et Transport » du canton de Genève, donnant naissance à « **l'Office des Transports et de la Circulation** »²⁸(OTC) qui permet de regrouper les compétences décisionnelles en matière de transport, de circulation et de « parcage ». C'est dans ce contexte que naît à Genève la politique novatrice des transports menée depuis les années 1990 et qui se caractérise par trois innovations :

- une **innovation institutionnelle** : la création d'un organisme qui centralise les compétences du canton de Genève en matière de transports et qui mène une démarche concertée permettant de développer une politique globale de la mobilité urbaine.

A titre d'exemple, l'OTC s'est donné comme principe de systématiquement coordonner la mise en service d'une nouvelle infrastructure de transport (publique ou routière) avec des mesures de gestion de la circulation visant à favoriser l'utilisation de moyens de transport autres que l'automobile ;

- une **innovation procédurale** par l'instauration d'une démarche participative autour des projets de transports, qu'ils soient publics ou routiers, de manière à réduire les blocages et les éventuelles oppositions ;
- une **innovation technique** consistant à développer conjointement un plan de circulation « Circulation 2000 » visant à réduire le trafic automobile et un plan de développement des transports publics « Transport collectif 2000 » (initiative reprise en partie en France avec les PDU).

3.2.3 Le cas de Rome

Les transports et la circulation dans la capitale italienne ont connu ces dernières années des transformations sensibles qui ont donné naissance à un modèle de gestion des déplacements spécifique, limité à la ville de Rome.

En 2005, après la séparation intervenue en 2001 entre d'une part l'exploitation du transport public et d'autre part la planification et le contrôle, l'autorité en charge des transports en autobus, métro et tramway de la Ville de Rome, est devenue **l'agence pour la mobilité de Rome**. Avec cette nouvelle entité, la Ville de Rome dispose d'un instrument de gestion de la mobilité publique et privée qui couvre le métro, les autobus et les tramways, le stationnement payant, les accès aux zones à trafic limité, les couloirs de circulation prioritaires, et les nouveaux services de « mobilité durable » tels que l'auto - partage, le covoiturage ou les navettes inter - entreprises. Elle collabore d'ailleurs avec les entreprises pour la mise au point des Plans de déplacement d'entreprises (P.D.E.)

²⁸ Il existe également en Suisse une autorité en charge de la coordination des transports transfrontaliers.

Sans multiplier les exemples de villes (Luxembourg, Munich, Naples et Stuttgart, par exemple) qui, sous des formes diverses adaptées à leur histoire, leur culture et au contexte politique ont su, souvent sous la contrainte sociale, économique et environnementale liée à la congestion, se montrer innovantes en la matière, on retiendra comme principales conditions de la réussite :

- la pression du problème à résoudre, suffisamment forte pour que ce dernier figure en bonne place sur l'agenda politique régional ;
- le fait que cette initiative soit impulsée par une autorité adossée à un pouvoir politique, territorialement « légitime » ;
- la volonté de traduire et d'ouvrir la question de départ sur un objectif plus vaste concernant **la compétitivité économique, l'attractivité et le développement durable**, à l'échelle d'une région capitale.

*On mesure donc l'intérêt, s'agissant des transports et de la mobilité, à placer cette responsabilité au niveau d'une instance existante, adossée à une entité politique de niveau régional, le **STIF**, à même d'intégrer et de fédérer en cohérence, l'ensemble des acteurs intervenant à ce niveau dans la **mise en œuvre de la politique des transports et des déplacements**.*

Chapitre 5

Comment peut évoluer la situation en Ile-de-France ?

1. La spécificité de l'Ile-de-France

En matière de mobilité, la spécificité de la région d'Ile-de-France tient à l'existence d'une autorité unique, le STIF, pour traiter des questions touchant au transport collectif. Elle tient également au statut particulier de Paris où se superposent plusieurs autorités ayant compétence sur les déplacements de personnes :

- la « **ville – département** » de Paris pour les choix « politiques » et les mesures « physiques » d'aménagement et de partage de l'espace public, notamment de voirie (couloirs bus et mesures en faveur des deux roues, stationnement, création de nouvelles formes de mobilité²⁹, aménagements de carrefours, voies piétonnes...);
- la **Préfecture de Police**, placée sous l'autorité de l'Etat, pour faire appliquer et respecter les décisions prises par la ville et contrôler les taxis ;
- le **STIF** pour définir et coordonner l'offre de transport collectif, réalisée par les exploitants...

Elle concerne également les départements, les **EPCI** et les communes qui, dans le cadre du droit commun, exercent leurs prérogatives sur la circulation, le stationnement, certains transports dits « de proximité »...

Elle intéresse enfin l'**Etat** responsable du réseau autoroutier (ainsi que ce qui subsiste du réseau routier national) et du réseau ferroviaire national.

La multiplication de ces intervenants dont, au demeurant, les intérêts ne sont pas forcément convergents, complexifie les circuits de décision, rend difficile une mise en œuvre coordonnée des réalisations et en allonge en général les délais. De toute évidence, une telle situation appelle des réponses institutionnelles et techniques particulières pour **améliorer la réactivité et l'efficacité du système actuel**.

2. Vers quelle situation idéale tendre ?

La question de l'élargissement des compétences des autorités organisatrices est une question à laquelle réfléchissent les responsables des agglomérations qui, sous des formes diverses, souhaitent, ainsi que le préconise le GART, que l'on passe « **d'autorités organisatrices des transports collectifs** » à des « **autorités organisatrices du service public de la mobilité durable** ».

Cette nouvelle entité aurait autorité sur les transports collectifs, les services alternatifs à la voiture particulière (co-voiturage, auto partage, taxis et assimilés, deux roues...), voire sur certaines mesures permettant de maîtriser l'usage de la voiture et d'organiser le stationnement. De telles dispositions proposées pour les autorités organisatrices (AO) actuelles pourraient l'être également au niveau des autorités organisatrices de proximité (AOP).

²⁹ Comme « vélib » qui vient d'être mis en place et peut-être bientôt l'« auto partage »
CESR – Perspectives d'évolution du rôle et des compétences du STIF - Octobre 2007

On le voit, cette situation « idéale » constitue un objectif ambitieux dont on comprend le sens et la portée, mais qui, en Ile-de-France, ne peut se concrétiser sans une modification substantielle du cadre législatif et réglementaire actuel. Sa mise en œuvre par conséquent demandera du temps et, sans renoncer à cet objectif, adopter **une démarche plus pragmatique**, en procédant étape par étape, semble la voie à rechercher pour réaliser les nécessaires avancées vers plus de cohérence.

3. Vers un changement progressif : quelles conditions de la réussite?

3.1. Continuer d'être adossé à une collectivité forte et légitime, de niveau régional

Tout en réaffirmant le rôle des collectivités territoriales dans la définition et la gestion des services de transport, le besoin d'une **approche globale et intégrée** pour assurer une **cohérence transversale** d'ensemble du système et apporter des réponses satisfaisantes aux besoins accrus de coordination des politiques de transport, n'est plus à démontrer.

Toute action sur un mode de déplacement et dans un espace donné de l'agglomération doit être envisagé en regard de ses conséquences sur l'ensemble des autres modes de transport à l'échelle de la région.

*Les déplacements urbains renvoient donc à la problématique générale de « l'institutionnalisation » de l'action publique et à la nécessité de faire émerger des **instances structurant le débat** et générant des **réponses adaptées** aux différentes échelles territoriales et aux différents acteurs de la mobilité.*

*Il s'agit de **mieux planifier et gérer les inter dépendances** « systémiques » qui existent entre les différents modes de transport, publics et individuels à l'échelle d'une agglomération et de ses différents territoires, dans un cadre d'orientations politiques fixant des priorités.*

Le débat est donc structuré par une **double problématique** : l'inter dépendance des politiques publiques à mettre en œuvre, d'une part, les échelle territoriales pertinentes de planification et de gestion des déplacements urbains, d'autre part.

La situation en Ile-de-France en matière de politique de transport telle que précédemment décrite, en donnant une place **prépondérante à la Région**, offre à cet égard un bon compromis entre les différents niveaux institutionnels.

*Le **STIF**, qui, pour l'organisation des transports collectifs en est l'autorité compétente, constitue dès à présent une structure de coordination forte, prenant appui sur une large base collégiale. Celui-ci paraît donc naturellement désigné pour assumer, le moment venu, la responsabilité de l'ensemble des questions touchant à la mobilité, la loi du 13 août 2004, en lui **attribuant des prérogatives en matière d'élaboration du PDU**, lui en ayant d'ailleurs ouvert la voie.*

3.2. Quelles voies d'évolution s'offrent au STIF ?

La question des déplacements est aujourd'hui traitée dans de nombreux documents de planification, élaborés au niveau régional et local sous la responsabilité de diverses autorités publiques, le plus souvent distinctes de l'autorité organisatrice des transports :

- les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire comportant un volet « transport » ;

- les directives territoriales d'aménagement qui énoncent les principes généraux d'organisation d'un espace territorial ;
- les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) ;
- le plan de déplacements urbains (PDU) ;
- les plans locaux : PLU, PLD...

A mi-chemin entre les outils de planification et de programmation, le PDU est aujourd'hui le seul document spécifique traitant des déplacements urbains à l'échelle de la région, qui permette d'exprimer en cohérence les grandes lignes de la politique en la matière, et qui se décline ensuite en plans de déplacements locaux (PLD). Ce plan intègre bien sûr la question des transports collectifs mais également celle de tous les autres modes dans leurs interactions **au bénéfice d'une amélioration globale du système de déplacements**. Il permet également de replacer les projets d'infrastructures nouvelles dans la perspective d'une politique générale de préservation de l'environnement et de redynamisation économique et sociale de l'agglomération.

*Le **PDU** aujourd'hui est un document opposable. Il constitue par conséquent l'élément clé du dispositif, assurant la nécessaire cohésion entre les différents acteurs de la mobilité urbaine, mettant en synergie les éléments des politiques de déplacements impulsées par les autorités publiques. C'est actuellement une des voies qui s'offre au STIF pour aller, le moment venu, dans le sens de l'élargissement de ses compétences, et lui faire jouer un rôle en lien avec les collectivités dans cette recherche de plus de cohérence. En tout état de cause, Il serait important que ce document (et/ou les plans de déplacements locaux lorsqu'ils existent - c'est le cas pour Paris notamment), soit rendu **plus prescriptif** qu'il ne l'est aujourd'hui et que l'on favorise sur cette base des contrats d'objectifs entre acteurs locaux.*

Cette idée d'ailleurs rejoint celle exprimée par la Cour des Comptes³⁰ dans sa recommandation³¹ pour que soit établi un plan d'action, sorte de « **Contrat de plan de déplacements**, chiffré, matérialisant l'engagement des différents maîtres d'ouvrages concernés de financer et de réaliser, selon un calendrier arrêté en commun, les actions prévues en matière de mobilité ». Le STIF, serait naturellement désigné pour concrétiser cette démarche qui suppose de nouvelles dispositions législatives.

3.3. Les réponses institutionnelles possibles

Une fois posé le principe de primauté d'une autorité organisatrice, le STIF, adossé à une assemblée « politique », la Région, et s'appuyant sur une large représentation des collectivités, la question se pose des structurations possibles pour assurer l'opérationnalité de cet élargissement .

D'une manière schématique et forcément réductrice, deux scénarios peuvent être évoqués :

³⁰ « Les transports publics urbains - Rapport au Président de la République » - Cour des comptes avril 2005

³¹ cf. annexe 3

- le **statu quo**, consacrant « **l'exception francilienne** » et l'étendant aux questions de la mobilité. Il présente l'avantage de garantir l'unicité du système de transport et l'intégration des politiques publiques en regard des enjeux régionaux en matière de déplacements. Il présente en revanche plusieurs risques et inconvénients :
 - d'ordre **institutionnel** : historiquement en France, les élus se sont toujours montrés attachés au principe de non tutelle d'une collectivité sur une autre. Nonobstant les aménagements introduits récemment sur ce point dans la constitution³², il semble délicat pour la Région d'aborder ces sujets en tant qu'autorité régionale, s'agissant de questions qui relèvent aujourd'hui, pour une large part, de la compétence des villes et des départements ;
 - d'ordre **politique** : ce scénario ne présenterait-il pas le risque de voir s'amplifier des antagonismes régionaux et s'accroître les différenciations contraires aux principes d'équité territoriale ;
 - d'ordre **technique et organisationnel** : on peut se poser légitimement la question de savoir si la Région et l'autorité organisatrice sur laquelle elle s'appuie, sont l'unité de lieu la plus pertinente pour traiter de la mobilité, dans toute sa diversité, sur l'ensemble des territoires de l'Ile-de-France

*Un tel scénario, qui peut être un **atout en terme de cohérence**, ne semble pas tenir suffisamment compte de l'aspiration des élus à jouer un rôle de plus en plus important dans ces domaines et pourrait par conséquent entraîner des réactions négatives de leur part, alors même qu'il apparaît à contrario nécessaire de les y impliquer et responsabiliser davantage.*

- l'autre terme de l'alternative repose sur un double constat :
 - la question en débat porte essentiellement sur le **partage de l'espace public**, ainsi qu'exposé précédemment (cf. chapitre 4 - paragraphe 2), et est principalement liée aux conflits d'usage de la voirie. Le STIF, qui joue d'ores et déjà un rôle important dans ce débat en tant que garant de l'efficacité globale du système des transports collectifs régionaux, devrait logiquement voir ses responsabilités élargies pour traiter de l'ensemble des questions touchant à la mobilité et à la mise en œuvre d'une politique globale des déplacements désormais placée sous l'autorité de la Région³³
 - Cela étant, le STIF n'est sans doute pas l'autorité la plus qualifiée pour gérer l'organisation fine des transports de surface pour lesquelles l'expertise de terrain relève davantage des autorités locales, le plus souvent en lien avec les exploitants. Il y a donc lieu de rechercher selon quelles modalités il peut assumer progressivement cette **nouvelle compétence en y associant les collectivités locales**.

Les **délégations que le STIF** peut dès à présent leur accorder dans le domaine des transports collectifs peut être une opportunité pour s'engager dans cette voie en lui donnant le caractère d'expérimentations à mener dans un **cadre contractualisé** avec les collectivités demanderesse³⁴, liant délégations et mise en œuvre du PDU, à l'échelle de territoires pertinents (cf. chapitre 6).

³² Livre XII - article 72 alinéas 4 et 5 (cf. chapitre 6 paragraphe 1.3)

³³ L'article L 141 – 1 du code de l'urbanisme dispose en effet que le SDRIF désormais « précise les moyens à mettre en œuvre pour ...coordonner l'offre de déplacement... »

³⁴ Constituées en AOP

3.3.1. Une mise en œuvre progressive

Dans cette perspective, c'est donc bien sur les formes et les domaines que peuvent prendre et recouvrir les délégations qu'il importe de réfléchir dans un cadre de responsabilités combinant modes de transport et niveau de collectivité. En tout état de cause :

- les **réseaux « lourds » et structurants** : Métro³⁵, RER et Transilien³⁶, les lignes de tramway, le réseau Mobilien³⁷ ainsi que les lignes de bus départementales assurant hors Paris des liaisons de pôle à pôle, resteraient placés sous l'autorité du STIF ;
- les autres lignes des **réseaux de surface** exploitées par **autobus**, verraient, par délégation du STIF, leur gestion confiée à des autorités organisatrices de proximité constituées de collectivités territoriales ou de leurs groupements dans les conditions prévues par le décret 2005 -664 du 10 juin 2005
- les **transports de proximité** aux villes, aux départements ou aux intercommunalités.

On observe ainsi que pourrait plus facilement se conjuguer les deux démarches :

- les délégations de compétences du STIF à des nouvelles « autorités organisatrices de proximité » prévues par la loi, mais **limitées aux réseaux de bus** ;
- le rapprochement de celles-ci et des autorités locales responsables des questions touchant à la mobilité, recouvrant sensiblement le même territoire.

*D'une certaine manière en Ile-de-France, l'équilibre à rechercher à cette fin, doit composer d'une part, avec le **renforcement de la Région** qui souhaite impulser sa propre politique en matière de transport, d'autre part avec celui des **autres collectivités** qui entendent **s'impliquer davantage** dans l'organisation du transport et de la mobilité, à une échelle territoriale correspondant des logiques de bassin de déplacements.*

3.3.2. Les taxis : une compétence particulière qui devrait naturellement être attribuée au STIF

En s'en tenant aux seuls « Taxis Parisiens », c'est environ 15 600 taxis qui, sous le contrôle de la Préfecture de Police de Paris, desservent aujourd'hui Paris et les trois départements de la première couronne ainsi que les aéroports³⁸. Il s'agit par conséquent d'un mode de déplacement qui en principe est **appelé à jouer un rôle important dans le système de transport public francilien**. Or, force est de constater que les taxis présentent aujourd'hui des caractéristiques telles qu'ils ne remplissent que très marginalement le rôle de « service public » de la mobilité alors même qu'ils bénéficient des mêmes aménagements que les autobus : couloirs réservés, sites propres et aires de stationnement et qu'il s'agit d'une profession « administrée » par les autorités publiques.

³⁵Essentiellement « parisien » à l'origine, ses extensions couvrent aujourd'hui une zone beaucoup plus vaste (le zone dense de l'agglomération) lui conférant un caractère structurant pour les territoires desservis. En outre, il s'agit d'un service offert et utilisés majoritairement par les personnes n'habitant pas Paris (selon une enquête RATP (novembre 2004) 68% des utilisateurs de la ligne 14 sont, aux heures de pointe, des habitants des départements autres que Paris.)

³⁶ Réseau ferroviaire de banlieue exploité par la SNCF

³⁷ Lignes du réseau d'autobus présentant des caractéristiques améliorées en termes de performances et de service

³⁸ S'y ajoutent également les taxis communaux d'Orly et ceux de certaines communes de l'ancienne Seine et Oise

On peut évaluer en effet à 0,5% la part qu'ils assurent des déplacements motorisés alors qu'à Londres celle-ci est quatre fois plus importante et que l'explication de cette situation n'est pas à chercher dans une sous utilisation des transports collectifs qui, à l'échelle du Grand Londres assurent 44% des déplacements motorisés (contre 30% en Ile-de-France).

Les causes en sont multiples et ont fait l'objet d'analyses comparatives avec d'autres grandes métropoles comme Londres et New York³⁹. On retiendra pour l'essentiel :

- réduction à **moins de 100 des « voitures de petite remise »** alors qu'on en compte 42 000 à New York et près de 50 000 à Londres ce qui porte respectivement à 55 000 et 70 000 le nombre total de taxis dans ces deux métropoles là où Paris et la première couronne en comptent quatre fois moins ;
- **tarifs élevés** et formules d'abonnement qui en font un mode de transport largement réservé aux entreprises (50 à 70% des courses sont remboursés par l'employeur⁴⁰) et utilisé majoritairement par des catégories socio-professionnelles plutôt aisées ;
- **peu de concurrence**, notamment tarifaire, avec les voitures de petite remise (dont les tarifs à Paris sont libres) qui ne peuvent pas stationner sur la voie publique en attente d'un client.

considérations auxquelles il faut ajouter la nécessaire recherche d'améliorations portant sur des aspects comportementaux en matière d'accueil, d'écoute et de « relation de service ».

Or, à l'instar de ce qui est mis en œuvre dans certaines villes hors Ile-de-France (La Rochelle, Poitiers à titre d'exemple), le service des taxis peut très utilement jouer un **rôle complémentaire à celui des transports collectifs**, sur certaines relations, à certaines heures et pour participer au désenclavement de certains quartiers périphériques par exemple⁴¹. Or aujourd'hui qui fait quoi ?

- **l'Etat**, Ministère de l'Economie et des Finances, intervient sur le niveau des tarifs en raison de son incidence sur l'indice des prix ;
- **la Ville de Paris** réalise les aménagements dans les stations de taxis et gère le mobilier urbain des stations à l'intérieur de Paris (les deux plus grosses stations que sont CdG et Orly relèvent d'AdP);
- **la Préfecture de Police de Paris** est l'autorité de tutelle des chauffeurs de taxis parisiens et de ce fait organise cette profession. Elle attribue les nouvelles licences, participe à l'évolution de la tarification, valide les aménagements des stations de taxis situés sur les voies parisiennes de sa compétence (avenues de la Grande Armée, du Général Leclerc...) et met en place des moyens de contrôle du respect de la réglementation. Elle organise également l'examen de capacité professionnelle et donne l'agrément aux centres de formation ;

³⁹ « L'étranglement de la petite remise » - Richard DARBERA – LATTS – CNRS – ENPC Août 2005

⁴⁰ « Compte transport 2003 » - STIF

⁴¹ Mr Georges SARRE, Maire d'arrondissement et Conseiller de Paris est intervenu récemment au Conseil de Paris pour demander la mise en place de « cartes orange taxi » et de « chèques taxi » pour certaines catégories de population à faibles ressources. Cette initiative a été reçue positivement par Mr Denis BAUPIN, adjoint au Maire de Paris qui a reconnu que « Ce serait cohérent ...si on veut faire en sorte que l'automobiliste qui abandonne sa voiture puisse retrouver les mêmes services... »

- **les diverses organisations professionnelles** représentant les taxis (dont la principale est la **chambre syndicale des artisans du taxi** qui regroupe la majorité des artisans du taxi) ont pour vocation de représenter et défendre les intérêts de l'ensemble de la profession vis-à-vis des autorités publiques⁴².

*La multiplicité de ces intervenants dans une profession où l'individualisme est souvent une caractéristique dominante ne va pas dans le sens d'une contribution organisée et structurée au bénéfice de l'efficacité globale du système de la mobilité. Le STIF est tenu à l'écart de cette problématique alors même que la compétence PDU suppose qu'il puisse exercer son autorité, sous une forme à définir, sur une activité qui par nature est complémentaire du transport collectif. Il y a là une alternative crédible aux modes individuels motorisés et un gisement de productivité. A titre expérimental, une première étape allant dans ce **sens pourrait consister à placer sous l'autorité du STIF l'organisation et des taxis parisiens**⁴³.*

⁴² Les usagers des taxis sont représentés par les associations de consommateurs agréés dans les différentes commissions consultatives ad hoc. L'une de ces associations a d'ailleurs saisi pour avis le conseil de la concurrence au sujet de l'organisation des taxis en Ile-de-France.

⁴³ Et éventuellement les « voitures de petite remise »

Chapitre 6

Le principe et les bases d'une expérimentation au niveau d'un bassin de déplacement.

Une fois explicités les termes de la double problématique, celle de la délégation de compétences que pourrait accorder le STIF à des autorités organisatrices de proximité et celle ayant trait à la recherche d'une cohérence dans leur mise en œuvre en liaison avec les autres acteurs publics participant à la politique des déplacements, la question se pose de **la forme qui semble la plus appropriée au contexte francilien pour amorcer ces évolutions.**

S'agissant des transports, nous sommes aujourd'hui en présence de **deux modèles d'organisation distincts selon qu'on se situe ou non en Ile-de-France.** L'organisation des transports urbains, à l'exception notable de l'Ile-de-France, est décentralisée, la loi sur l'intercommunalité ayant inscrit les transports publics comme compétence obligatoire des EPCI à fiscalité propre⁴⁴. En Ile-de-France, cette compétence relève d'une autorité unique, le STIF, lequel couvre l'ensemble des transports régionaux de personnes.

Les évolutions législatives introduites ces dernières années ont, nous l'avons vu, **contribué à rapprocher ces deux modèles** avec comme objectifs communs de renforcer le rôle des autorités organisatrices de transport et d'élargir le champ de compétences des intercommunalités dans le but d'encourager leur développement.

On peut penser que ces évolutions sont loin d'être achevées. Pour l'Ile-de-France, dont les caractéristiques tant physiques, que démographiques et institutionnelles présentent, par rapport aux autres régions, les singularités d'une région capitale de rang mondial, ces transformations doivent toutefois respecter certains principes tenant compte notamment de la place centrale de la Région dans le dispositif actuel.

*Comment **préserver les acquis positifs de cohérence régionale** et de coordination tout en **mobilisant davantage les acteurs locaux** sur une question centrale, celle des transports et déplacements, conçus comme des leviers essentiels au développement des territoires franciliens ? Où « placer le curseur » et comment le placer pour tendre vers de nouveaux équilibres dans la recherche d'une **responsabilisation accrue de tous les acteurs**, au bénéfice d'une efficacité renforcée du système actuel ? Telles sont les principales questions spécifiques à l'Ile-de-France qui sont au cœur de la problématique d'évolution du système actuel.*

1. Quels acquis préserver et valoriser ?

1.1 Une structure de coordination forte de niveau régional

L'analyse détaillée de l'organisation actuelle des transports franciliens montre un exemple de fonctionnement poussant assez loin la logique de coordination, de mutualisation des ressources et d'intégration tarifaire qui constitue le socle indispensable pour **impulser une politique globale des transports collectifs.**

La contractualisation avec les opérateurs introduite en 2000 apporte au STIF le levier nécessaire d'« opérationnalité » tant pour sa mise en œuvre que pour responsabiliser les entreprises sur l'atteinte d'objectifs quantifiés négociés.

⁴⁴ Loi « Chevènement » du 12 juillet 1999

Cela étant, on peut penser qu'il faille conforter, voire élargir la marge d'initiative et de proposition qui leur est accordée en matière de conception et d'exploitation, le STIF voyant parallèlement sa fonction « stratégique » renforcée et son rôle de « développeur » affirmé.

En tout état de cause il est indispensable de conforter sa position d' « intégrateur » des transports collectifs de personnes au niveau régional tout en lui donnant les **moyens nécessaires** :

- au **renforcement de l'offre actuelle** ;
- à l'exercice des **nouvelles responsabilités** qui lui ont été confiées par la loi et notamment celles relatives à l'élaboration et à la révision du PDU;
- à la définition et à **l'évaluation des délégations** qu'il devrait accorder à des AOP et à l'assistance à leur apporter dans l'exercice de leurs nouvelles compétences.

et cela, sans préjudice d'autres responsabilités qui, comme l'organisation des taxis, pourraient également lui être confiées au bénéfice d'une nécessaire complémentarité des modes de transport public.

Dans la définition et la mise en œuvre d'une politique des déplacements, le STIF devrait, pour sa part, voir ainsi son rôle renforcé en tant qu'autorité « pivot » entre deux niveaux d'intervention : d'une part, le pouvoir politique régional (en liaison avec l'Etat pour ce qui a trait aux politiques publiques nationales), et les acteurs du terrain d'autre part, ainsi d'ailleurs que les opérateurs

1.2 Des intercommunalités appelées à évoluer

Les intercommunalités sous la forme institutionnelle que sont les EPCI se sont développées tardivement en Ile-de-France et ce mouvement est loin d'être achevé. De nouvelles intercommunalités vont naître et celles qui existent déjà vont évoluer. Au nombre de ces évolutions figure en bonne place leur découpage en visant des entités plus grandes, prenant davantage en compte, d'une part, les enjeux et la logique d'agglomération, et d'autre part des **échelles correspondant à des « aires de projets » reflétant mieux la réalité des bassins de vie et de mobilité.**

En matière de transport notamment, le découpage territorial actuel des EPCI ne correspond pas toujours aux bassins de vie, situation qui complexifie la démarche de constitution des AOP. Une des difficultés d'ailleurs tient au fait que, par essence, ces frontières peuvent être variables dans le temps en fonction des inéluctables modifications du peuplement et de l'activité.

Il y a donc lieu de réfléchir à « la bonne échelle » et à l'unité fonctionnelle que les EPCI pourraient mieux incarner si leur découpage reflétait davantage la réalité des bassins de vie et de mobilité, les rendant alors plus légitimes à recevoir du STIF des délégations en tant qu' « autorités organisatrices de proximité ». Leur pouvoir s'en trouverait du même coup renforcé.

1.3 Une extrême diversité des situations dont il faut tenir compte

Cette caractéristique qui constitue l'une des richesses de l'Ile-de-France amène naturellement à envisager des solutions de natures différentes en terme de fonctionnement selon les territoires qu'elles couvrent (zones rurales avec des petites communes, zones intermédiaires en proche couronne avec de grandes villes qu'il faut fédérer, aires urbaines centrées sur des villes de la périphérie, zones au voisinage immédiat de la ville centre...).

Rien ne serait plus risqué que d'imposer une forme unique et rigide aux institutions comme aux procédures à mettre en œuvre. **L'expérimentation**, désormais autorisée par la constitution (article 72 de la constitution, voir encadré ci-dessous), devra être la règle à adopter.

Titre XII article 72 de la constitution

Art. 72. - Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, **à titre expérimental** et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

*Il importe par conséquent de se montrer très pragmatique et d'agir « en souplesse » sans vouloir imposer de solutions « toutes faites » mais en **laissant toute sa place à l'expérimentation en matière de délégations** et, de façon plus large, de relations avec l'autorité organisatrice qui doit voir simultanément **son rôle stratégique central de planification, d'organisation et de coordination renforcé.***

1.4 Une pratique de bonne gouvernance qu'il importe de faire progresser à tous les niveaux

Pour que l'intelligence collective puisse se construire et s'exprimer dans un cadre de gestion des affaires publiques plus équitable, plus efficace et plus participative, de nouvelles formes de coopération durable entre les EPCI et les autres institutions territoriales devraient s'instaurer à différents niveaux :

- en précisant mieux le rôle et les compétences des différents acteurs, dans le respect du **principe de subsidiarité** : « *veiller à ne pas faire à un niveau plus élevé ce qui peut l'être à un échelon plus faible* », c'est-à-dire rechercher le niveau pertinent de l'action publique (ce qui peut conduire certains échelons comme le STIF à renforcer leurs compétences en matière de définition, de suivi et d'évaluation des domaines délégués) ;
- en s'appuyant sur des instances de dialogue comme celles prévues par le SDRIF qui, dans une approche non juridique, permettent de **faire avancer les projets et de réduire certains blocages** ;
- en clarifiant l'allocation des ressources par l'adoption de règles transparentes.

Elément clé du fonctionnement et du développement économique, social et environnemental des territoires de la région capitale, le sujet du transport et des déplacements est au cœur du débat politique dans ce qu'il a de plus concret et de plus pratique pour les franciliens, qui d'ailleurs le placent au premier rang de leurs préoccupations.

Les thèmes qu'il recouvre concernent aussi bien le quotidien du citoyen que ses préoccupations, même implicites, pour le long terme, relevant à la fois d'intérêts individuels et de thématiques collectives au premier rang desquelles se trouve la problématique du **développement durable**.

*Il y a par conséquent lieu de définir les **processus collectifs de régulation, d'orientation et d'appropriation** prenant appui sur les différents registres de l'action publique en proposant un mixage subtil entre procédures réglementaires et structures de proximité basées sur l'écoute des citoyens, mettant en œuvre des « **espaces de concertation – médiation** » à l'initiative des élus locaux.*

A titre d'exemple, les « **Conseils de développement** », assemblées consultatives réunissant des experts, des représentants de la société civile et certains élus, peuvent en matière de transport jouer ce rôle en donnant des avis au Conseil communautaire de chaque EPCI.

Enfin, la gouvernance suppose la mise en place de démarches de suivi et d'évaluation des projets, démarches que le SDRIF prévoit à l'échelle régionale.

Les EPCI ont de toute évidence un rôle à y jouer pour autant qu'ils auront été associés suffisamment en amont au processus de décision et donc plus à même de rendre des comptes sur des choix d'organisation et de fonctionnement dont ils auront été les promoteurs.

2. Les bases d'une expérimentation

D'ores et déjà en Ile-de-France, nous l'avons vu, des entités locales se sont constituées pour appréhender certains problèmes de transport, et des réseaux de transport collectif, qui cependant ne couvrent pas toujours la totalité d'un bassin de déplacements, ont été créés (le SMITEC et le SITBCCE à titre d'exemple)⁴⁵.

L'audition des responsables de ces syndicats locaux a révélé qu'ils étaient prêts à « **aller plus loin** » ce qui suppose des périmètres et des structures intercommunales « éligibles » comme AOP.

- disposant ou acquérant des compétences en matière de transport ;
- se restructurant pour mieux s'inscrire dans une logique de bassin.

Dans les conditions prévues par la loi du 13 août 2004 et, s'agissant du STIF, par le décret 2005 – 664 du 10 juin 2005, cette possibilité est ouverte selon des modalités et une progressivité à définir (cf. livre II article 16 du décret ci-après).

⁴⁵ Respectivement « Syndicat Mixte de Transport Essonne Centre » et « Syndicat Intercommunal de Transport du Bassin Chellois et des communes Environnantes »

I. - Les autorités organisatrices de proximité sont constituées de collectivités territoriales ou de leurs groupements auxquels le syndicat a délégué tout ou partie de ses attributions sur un territoire ou pour des services définis d'un commun accord entre les parties, dans les conditions prévues au deuxième alinéa du IV de l'article 1er de l'ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée.

Le conseil du syndicat arrête les modalités et l'étendue de la délégation à une autorité organisatrice de proximité de tout ou partie de ses attributions dans le cadre de la convention prévue au cinquième alinéa du II de l'article 1er de l'ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée.

II. - Les services réguliers organisés par les autorités organisatrices ne peuvent être exploités s'ils ne sont pas inscrits au plan régional de transport, sous réserve des exceptions prévues au quatrième alinéa du II de l'article 1er de l'ordonnance du 7 janvier 1959 susvisée.

Par dérogation à l'article 11 ci-dessus, quand elle est déléguée par le syndicat, l'inscription au plan régional de transport est réalisée par l'autorité organisatrice de proximité après une procédure de coordination qu'elle conduit auprès des collectivités territoriales et entreprises de transport concernées...

...En cas de désaccord entre autorités organisatrices de proximité portant sur l'inscription, la modification ou la suppression d'un service les concernant au plan régional de transport, la décision correspondante relève de la seule compétence du syndicat.

III. - Des conventions pluriannuelles passées entre l'autorité organisatrice de proximité et les transporteurs inscrits au plan régional de transport fixent la consistance et la qualité du service rendu ainsi que les conditions d'exploitation de leurs lignes ou de leur réseau. Elles fixent en outre les contributions apportées aux transporteurs compte tenu des engagements tarifaires qui leur sont applicables et des objectifs de qualité de service assignés.

IV. - Les collectivités locales ou leurs groupements qui, à la date de publication du présent décret, participent au financement d'un service de transports publics de voyageurs, peuvent être constitués en autorités organisatrices de proximité par une délégation de compétence du syndicat, au plus tard à l'échéance de la convention qui les lie à l'entreprise de transports ou au groupement de transporteurs concerné.

2.1 Une expérimentation à engager progressivement sur une base de volontariat

La loi confère également au STIF des compétences en matière d'élaboration et de révision du PDU dont la mise en œuvre relève de la responsabilité de différentes autorités en charge des problèmes de transport et de mobilité.

La **question des délégations et celle de la mise en œuvre du PDU étant liées** dans la recherche d'une plus grande cohérence entre les politiques de déplacements aux différentes échelles territoriales (du régional au local), c'est dans cette logique que, tout en restant dans le cadre législatif et réglementaire actuel, pourrait s'engager progressivement **une double démarche** :

- au niveau d'une ou de plusieurs AOP volontaires, **l'expérimentation de la délégation de compétences du STIF**, dans le cadre des dispositions prévues par le décret ci-dessus, mais en se limitant aux réseaux autres que les réseaux lourds et structurants précédemment définis⁴⁶. Il pourrait être alors demandé au délégataire de chercher à créer une AOP couvrant le plus possible un bassin de déplacement ;
- la recherche d'une situation idéale en matière de périmètre d'intervention, celui de l'AOP devant tendre le plus possible vers celui d'un ou plusieurs EPCI⁴⁷ à fiscalité propre⁴⁸.

⁴⁶ Cf. chapitre 5 paragraphe 3.3.2

⁴⁷ Pour tenir compte de la diversité des situations

⁴⁸ Entité qui peut d'ores et déjà se voir déléguer par les collectivités constitutives des compétences communautaires en matière de circulation, de stationnement et de gestion de la voirie

Ces deux démarches, menées par les mêmes responsables locaux, leurs permettraient d'assurer au mieux la **mise en œuvre d'une politique globale de déplacements** au niveau du territoire couvert par l'AOP. Le STIF serait d'ailleurs fondé à conditionner sa délégation à l'aboutissement de cette seconde démarche en en appréciant au cas par cas la faisabilité et l'opportunité.

*De telles évolutions qui doivent être engagées sans attendre que la situation idéale soit acquise⁴⁹ seront nécessairement **progressives** et le **caractère expérimental**, en introduisant une certaine souplesse dans le dispositif, est de nature à faciliter les ajustements et évolutions nécessaires*

C'est dans cet esprit que la récente contractualisation (contrat de type 1) intervenue en janvier 2007 entre le STIF et les entreprises adhérentes à OPTILE, prévoit à terme (contrat de type 2) ce type d'évolution en intégrant des logiques de planification - développement des réseaux à des problématiques d'aménagement du territoire, associant étroitement les collectivités. Ce qui implique naturellement une répartition appropriée des financements pour répondre aux obligations relevant de ces contrats futurs.

2.2 Le transport des marchandises

Le PDU régional comporte un volet « Transport des marchandises », considérant l'importance de cette activité et s'appuyant sur l'idée que transport des personnes et transport des biens sont les deux facettes d'une seule et même problématique, celle des **déplacements en ville et du partage de la voirie**.

Dans la réalité les choses sont moins évidentes et si on réfléchit actuellement aux différentes façons **d'utiliser les transports collectifs pour les marchandises** (ce que font déjà, mais de façon ponctuelle, d'autres villes comme Dresde en Allemagne) on se rend bien compte que ce type de transport obéit à des critères et des logiques opérationnelles différentes.

En réaffirmant l'intérêt qui s'attache à traiter complètement ce sujet qui, s'agissant notamment des livraisons en ville, présente un lien direct avec le fonctionnement du réseau de bus, on peut considérer qu'il y a encore un temps de maturation nécessaire pour l'intégrer dans la problématique générale en matière de gouvernance des transports et déplacements, objet de ce rapport.

*Tout au plus, la recommandation qui peut être réitérée à ce stade, sans préjudice de ce que les études en cours proposeront, consisterait à donner les voies et moyens de **renforcer le rôle** et de rendre **plus efficaces les propositions** issues de l'« **Instance de concertation pour le transport des marchandises** » placée sous la double autorité de l'Etat (le Préfet, Directeur Régional de l'Équipement) et de la Région (Le vice-Président chargé des transports au Conseil Régional) et réunissant, outre le STIF, des professionnels et des fonctionnaires spécialisés sur ces questions.*

3. Les principales conditions de la réussite de l'expérimentation

Le diagnostic établi au début de ce rapport a largement insisté sur la nécessité de disposer d'une instance de coordination forte de niveau régional, le STIF, mieux à même d'inciter les collectivités à se fédérer en autorités organisatrices de proximité, susceptibles de se voir attribuer par celui-ci des délégations

Cet objectif sera d'autant plus facile à atteindre dès lors que :

⁴⁹ cf. chapitre 5 paragraphe 2

- cette démarche ne sera **pas imposée**, l'adhésion des groupements de collectivités devant être facultative ;
- qu'elle reviendra à confier des compétences nouvelles aux dites collectivités **sans se superposer à celles du STIF** au risque de voir s'affaiblir l'autorité de ce dernier alors qu'il convient au contraire de la renforcer ;
- qu'elle aura un **caractère expérimental** et « réversible »
- qu'elle s'établira sur une **base négociée** mais cependant incitative quant à l'adoption simultanée de dispositions apportant une plus grande cohérence dans la politique des déplacements.

*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.*

CONCLUSION

Aujourd'hui, en Ile-de-France, la situation est telle que tous les éléments semblent réunis pour aller dans le sens d'une évolution progressive de l'organisation des transports vers de **nouveaux équilibres** entre, d'une part une autorité centrale constituée, le **STIF**, reposant sur une large base collégiale, politiquement adossée à l'autorité régionale, et, d'autre part, des **autorités locales** organisées selon diverses formes de **regroupements intercommunaux** qui doivent eux-mêmes encore se recomposer, voire se construire.

La loi SRU de décembre 2000, en permettant aux collectivités et groupements (hors Paris et les secteurs desservis par les extensions du métro) de se constituer en autorités organisatrices de « niveau 2 » et bénéficier ainsi de délégations de compétences du STIF, a marqué une première et importante étape d'évolution du cadre juridique et organisationnels des transports publics de personnes en Ile-de-France.

Dans un second temps, **la loi du 13 août 2004** relatives aux libertés et responsabilités locales, a étendu cette **possibilité de délégation à des autorités organisatrices de proximité (AOP)** à l'ensemble des collectivités locales ou de leurs regroupements, sans apporter aucune restriction à ces délégations, sauf en matière de politique tarifaire. Elle a simultanément **étendu les compétences du STIF** en matière de maîtrise d'ouvrage⁵⁰, de transports à la demande, de transports scolaires, de transport de personnes à mobilité réduite et lui a attribué la responsabilité de la **révision et de l'élaboration du PDU régional**.

Toutes ces évolutions qui conduisent à rapprocher progressivement l'Ile-de-France du droit commun, répondent à plusieurs objectifs :

- inscrire l'Ile-de-France dans le mouvement général de **décentralisation** en permettant aux collectivités de se voir déléguer la responsabilité des transports de personnes, tout en préservant les **acquis d'une coordination** exemplaire en la matière, à **l'échelle régionale** ;
- rapprocher ainsi cette responsabilité du niveau auquel s'en exerce d'autres dans le domaine des déplacements ;
- contribuer à renforcer les moyens du **STIF** pour lui permettre de maîtriser durablement cette logique de délégations et **conforter son rôle stratégique** en matière de définition et de développement de l'offre de transport public

Ce contexte législatif et réglementaire nouveau modifie assez radicalement le paysage institutionnel francilien. Il constitue une opportunité pour **repenser le mode d'organisation actuel des transports collectifs et individuels** dans le sens d'un pilotage opérationnel au plus près des bassins de mobilité, tout en renforçant le cadre de **cohérence régionale** défini et porté par une **autorité organisatrice unique, le STIF**.

⁵⁰ Sous réserve des attributions reconnues à RFF

Pour avancer de manière pragmatique et cohérente dans la voie tracée par le législateur, celle-ci pourrait dans un premier temps se traduire par **une démarche à caractère expérimental**, limitée à quelques regroupements de collectivités volontaires qui se verraient confier des délégations tout en recherchant à :

- s'inscrire progressivement dans le découpage d'un **bassin de vie** d'une certaine importance de telle sorte que leur rôle d'AOP puisse légitimement s'exercer au niveau de territoires pertinents ;
- intégrer ces nouvelles compétences à d'autres responsabilités en matière de déplacements de façon à optimiser **l'efficacité globale du système actuel**.

C'est, semble-t-il, en élargissant ainsi le **domaine des compétences des collectivités territoriales** et en recherchant une meilleure cohérence au niveau de bassins de vie entre les actions des différents responsables en matière de déplacement, d'urbanisme et d'aménagement du territoire qu'on garantira mieux l'opérationnalité et l'articulation des différentes politiques publiques touchant à la mobilité, au bénéfice de **la ville durable**.

Il s'agit d'une première étape, compatible avec le cadre législatif et réglementaire actuel, susceptible d'éclairer la nécessité, dans un second temps, de **confier aux autorités organisatrices de transport un pouvoir élargi en matière d'organisation et de gestion des déplacements**, tout en leur attribuant les compétences nécessaires.

*Dans cette perspective, s'agissant du STIF, le PDU, dont il s'est vu confier par la loi l'élaboration et la révision, doit servir d'appui à l'élargissement, le moment venu, de ses **compétences à la mise en œuvre d'une politique globale de la mobilité**. Associée à la démarche de délégations à des autorités organisatrices de proximité, cette étape nouvelle serait de nature à apporter des réponses opérationnelles adaptées au niveau local, mais dans un **cadre de cohérence régionale qu'il importe de préserver**.*

Perspectives d'évolution du rôle et des compétences du STIF

ANNEXES

Annexe 1 : Les positions exprimées par les autorités publiques et les différents acteurs du transport collectif de personnes à propos du règlement européen (OSP)

Annexe 2 : « Les perspectives d'évolution du financement des transports urbains » - Rapport de la Cour des comptes – Avril 2005

Annexe3 : « La planification des déplacements urbains » - Rapport de la cour des comptes – Avril 2005

ANNEXE 1 : Les positions exprimées par les autorités publiques et les différents acteurs du transport collectif de personnes à propos du règlement européen (OSP)

1. La position des Etats membres

Les positions des Etats membres sont plutôt contrastées. **L'Allemagne**, sans être, par principe, opposée à l'ouverture à la concurrence, n'y voit qu'un mode parmi d'autres de fonctionnement des services publics. Elle semble accorder beaucoup d'importance aux règles posées par l'arrêt **Altmark**⁵¹ qui permettraient selon elle d'optimiser la gestion des transports publics de voyageurs.

La **Grande-Bretagne** déplore les régimes d'exception à la mise en concurrence, même si, par ailleurs, on peut estimer que ses groupes de transporteurs - les plus puissants en Europe - ont un intérêt évident à l'application du règlement.

En ce qui les concerne, les **autorités françaises** considèrent « *qu'il s'agit d'un texte très important pour l'organisation des services publics de transport en Europe qui conforte le modèle français de concurrence régulée qui a fait ses preuves depuis plus de vingt-cinq ans dans notre pays. Il fixe un cadre modernisé favorable au développement des transports collectifs.* »

Le vote du Parlement européen en effet ne remet pas en cause les éléments de la position commune du Conseil auxquels la France est très attachée et qu'elle avait activement contribué à définir : respect du principe de libre administration des collectivités territoriales qui ont le choix entre gestion directe et gestion déléguée, ou encore la possibilité de déroger, dans le domaine du transport ferroviaire régional, à l'obligation de mise en concurrence, grâce à « *l'attribution directe des contrats de service* ». Le texte prévoit en outre une période de transition permettant aux autorités organisatrices et aux entreprises de s'adapter.

Cela étant, si, incontestablement, ce nouveau règlement apporte une clarification appréciable des dispositions relatives à la fourniture du service public de transport en Europe il soulève toutefois encore de nombreuses questions touchant aux modalités **d'encadrement des obligations de service public** ou à l'insuffisance des garanties contre l'insécurité juridique.

*Enfin, par la bouche de son rapporteur, la Délégation pour l'Union Européenne de l'Assemblée Nationale⁵² conclut en soulignant le fait que : « La proposition révisée confirme que l'idée de service public fait toujours partie intégrante **du modèle social et économique de l'Union**, à l'heure où certains expriment des doutes à ce sujet. »*

⁵¹ Rendu en juillet 2003, cet arrêt a défini les conditions qui permettent à une compensation relative à une obligation de service public de ne pas être qualifiée d'aide d'Etat.

⁵² Résolution présentée par Mr Christian Philip, Député, rapporteur de la Délégation pour l'Union Européenne – 15 mars 2006

2. La position du STIF

Tout en observant que ces nouvelles dispositions contribuent à :

- renforcer le rôle et les responsabilités des autorités organisatrices de transport dans l'attribution et la gestion des contrats de délégations de service public du transport public dans le système dit de « concurrence régulée » ;
- apporter plus de transparence dans l'attribution de droits exclusifs et réduire la situation dérogatoire de la situation de l'Ile-de-France tout en préservant au système de transport collectif, son caractère de « réseau intégré »

Le STIF relève un certain de questions mises en débat par ce nouveau règlement :

- dès l'entrée en vigueur du règlement européen , impossibilité de délivrer aux transporteurs (notamment ceux adhérents à l'association Optile) des décisions administratives unilatérales d'exploitation pour une durée illimitée (en application du décret du 14 novembre 1949) et impossibilité du maintien du monopole légal d'exploitation de la RATP. Les textes en vigueur devront donc être modifiés, sans toutefois que l'on sache à ce stade quelle sera la position des pouvoirs publics nationaux (application de la LOTI à l'Ile-de-France?) ;
- définition du « statut » du RER et éventuelle application des dispositions sur l'attribution directe? Portée exacte de ce régime?
- portée exacte des dispositions sur le régime transitoire et mise en œuvre concrète en Ile-de-France où coexistent à la fois des autorisations d'exploiter et des conventions de financement entre le STIF et les entreprises ;
- mise en œuvre de la clause sociale compte tenu des textes et des statuts spéciaux qui régissent les salariés des entreprises publiques.

3. La position du « Groupement des Autorités Responsables de Transport » (GART) et de l'Union des Transports Publics et Ferroviaires(UTP)

Le **GART** se félicite que le principe de « libre administration des collectivités locales » soit réaffirmé avec force, avec la possibilité donnée à celles-ci de choisir entre la régie directe ou la mise en concurrence par appel d'offres.

L' **UTP**, qui est le syndicat professionnel, regroupant les entreprises de transport public urbain de personnes en France et de transport ferroviaire (dont la RATP, la SNCF et OPTILE) insiste sur la généralisation de la contractualisation qui constitue, selon elle, le gage d'une plus grande transparence, d'une amélioration de la qualité ainsi que d'une meilleure efficacité des transports publics.

4. La position de la Fédération des Sociétés d'Économie Mixte (FNESEM)

La FNESEM prend acte positivement de cette nouvelle version du texte qu'elle considère comme plus simple dans ses formulations et plus respectueuse du principe de subsidiarité. Elle souhaite néanmoins que l'Europe reconnaisse que, entre la délégation au privé et la gestion directe, il existe des formules intermédiaires de délégation à des sociétés d'économie mixtes qui ont fait leurs preuves, notamment en France.

Certains principes du texte de règlement sont largement approuvés. Le GART et la FNESEM ont d'ailleurs adopté une position commune avec l'Association des Maires de France (AMF) et l'Association des Maires de Grandes Villes de France (AMGVF). Parmi ces principes communément admis, il convient de signaler en outre :

- la reconnaissance de la **légitimité des compensations de service public**, qui peuvent toutefois être notifiées à la Commission à la demande de celle-ci ;

- l'instauration d'un **principe de réciprocité** dans l'ouverture à la concurrence, selon lequel les opérateurs de transport qui ne se seraient pas conformés pour 50 % au moins de leur activité aux exigences du règlement pour les marchés qu'ils détiennent déjà, pourraient être exclus, par les autorités organisatrices, de nouveaux appels d'offres (Toutefois, la SNCF et la RATP sont hostiles à ce principe, qui pourrait freiner leur développement sur les marchés extérieurs).

5. La position des entreprises de transport

Les entreprises de transport exerçant leur activité en Ile-de-France ont émis dans l'ensemble un avis plutôt positif sur la dernière version de ce règlement qui, par rapport aux propositions antérieures (la première date de 2000), constitue à leurs yeux une « *avancée positive dans la mise en place d'un régime juridique clarifié et sécurisant pour le transport public dans un contexte d'ouverture à la concurrence* »⁵³

Elles considèrent que ce texte renforce le libre choix des autorités locales en matière de transports publics en optant, comme c'est déjà le cas, en dehors de l'Ile-de-France, en application de la LOTI, soit pour la gestion directe par l'intermédiaire d'un opérateur qu'elles contrôlent, soit par le recours à un tiers choisi par appel d'offre, reprenant en cela les dispositions de la « **loi Sapin** » de 1993.

La loi «**Sapin**», du 29 janvier 1993, a contraint les autorités organisatrices (hors Ile-de-France) à organiser des mises en concurrence pour la passation de leurs contrats de délégation de service public. Cette loi n'a toutefois pas remis en cause la possibilité pour les autorités organisatrices de réaliser elles-mêmes leur service de transport (régie), sans mise en concurrence, généralement via une structure publique dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière (EPIC).

La loi Sapin s'applique quand l'autorité organisatrice décide de déléguer l'exploitation de son service public de transport urbain à une entreprise privée ou d'économie mixte (entreprise privée à capital majoritairement public) ce qui est fréquemment le cas puisque 92 % des réseaux adhérents à l'UTP sont exploités sous forme de délégation de service public.

Les contrats sont passés pour une durée limitée et confèrent très souvent à leur titulaire un droit exclusif d'exploitation sur l'ensemble du réseau de transport urbain. Le délégataire prend en charge le risque industriel et tout ou partie du risque commercial.

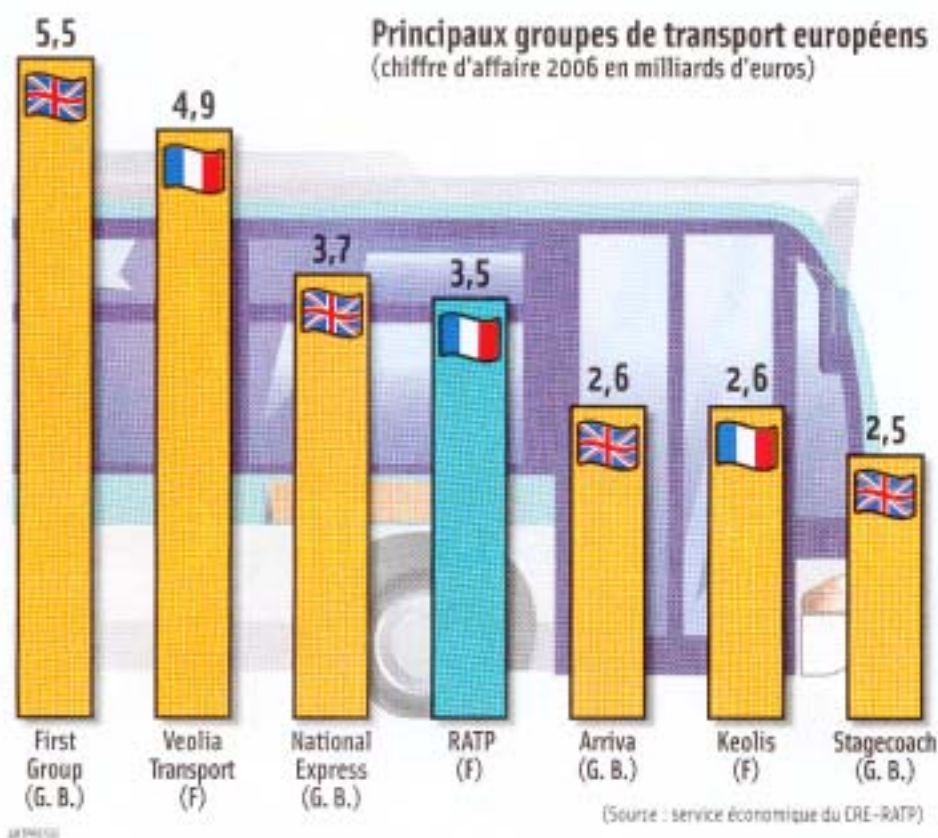
Les villes françaises de plus de 10 000 habitants (ou leurs groupements) peuvent constituer un «périmètre de transport urbain» (PTU) à l'intérieur duquel est assurée la coordination des transports. Ce PTU est très important puisque c'est à l'intérieur de ce périmètre que les collectivités peuvent instaurer le «versement transport» prélevé sur les employeurs publics ou privés installés dans ce périmètre. Le produit du VT est affecté au financement du transport urbain de voyageurs. L'instauration du VT n'est pas obligatoire mais ressort d'un choix de la collectivité locale ; néanmoins, la quasi-totalité des collectivités ont fait ce choix.

⁵³ Note d'information RATP du 12 juin 2006

Les entreprises de transport soulignent les points « *fondamentaux et positifs* » contenus dans la proposition :

- La reconnaissance de la légitimité des services publics de transport de voyageurs et de leurs modalités spécifiques de financement ;
- La validation du modèle d'organisation basé sur l'attribution de droits exclusifs pour l'exploitation des services ;
- La légitimité des contrats multimodaux reconnaissant ainsi les réseaux intégrés, garants de l'efficacité des réseaux de transport des grandes agglomérations ;
- Une période de transition suffisante, « *claire et univoque* », adaptée aux grands réseaux intégrés, laissant aux acteurs le temps nécessaire pour se conformer au nouveau régime juridique sans porter atteinte à la qualité de service ;
- Le maintien et la protection des droits des salariés en cas de changement d'opérateur ou de transfert d'activité consécutif à l'application du règlement par les autorités organisatrices.

Cette position rejoint dans ses principaux attendus celle exprimée par le « **Groupe des entreprises de transport public des Grandes Métropoles** » (CGM)⁵⁴ qui, depuis la première proposition publiée en 2000, a joué un rôle important de lobbying auprès des instances communautaires.



⁵⁴ Le CGM regroupe les 12 opérateurs de transport public des métropoles européennes suivantes : Athènes, Barcelone, Budapest, Berlin, Bruxelles, Lisbonne, Londres, Milan, Paris, Rome, Rotterdam et Vienne.

ANNEXE 2 : « Les perspectives d'évolution du financement des transports urbains »

**Extrait du rapport de la cour des comptes - Chapitre VII
Avril 2005**

« Les règles d'assiette et d'assujettissement du versement de transport et, en particulier, les notions d'effectifs et de localisation de l'emploi compliquent la gestion de l'impôt. Elles ont créé autant de niches fiscales, sources de contentieux abondants, voire de fraudes potentielles sans que leur contrôle par les organismes de recouvrement soit assuré.

Le seuil de neuf salariés n'a pas de justification avérée au regard de l'objectif de l'impôt. Il ne tient pas compte du bénéfice qu'elles retirent de l'offre de transport. C'est en particulier le cas des entreprises situées en cœur de ville, notamment des entreprises commerciales qui, comme la Cour l'avait déjà noté 1990, sont en réalité les premiers bénéficiaires de l'offre de transports urbains. Ce seuil s'explique en réalité par des considérations relatives aux charges qui pèsent sur les petites entreprises. Il n'est d'ailleurs pas spécifique au versement transport puisqu'il est également appliqué pour trois autres taxes dont l'origine historique est proche de celle du versement transport : la taxe d'apprentissage, le 1% logement et la formation professionnelle.

Aucune évaluation précise de l'assiette des salaires ainsi exonérée ni du produit qu'elles procureraient aux autorités organisatrices n'a été réalisée. A partir des données de l'URSSAF pour l'Ile-de-France portant sur les cotisations sociales des entreprises de moins de 10 salariés du secteur privé (7,1 Mds€ en 2002) pour 42,7 Mds€ de cotisations toutes catégories d'entreprises du secteur privé), on peut estimer à 15% le produit complémentaire du versement de transport qui pourrait être collecté par la suppression du seuil de 9 salariés. Une simulation plus récente de l'ACOSS a affiné, à partir des données 2003, cette estimation. L'assiette exonérée serait de 37% pour le secteur privé (45,4% en province et de 16,6% en Ile de France et de 20,4% pour le secteur public (23,5% en province et 4,1% en Ile de France)...

...La même logique a conduit à mettre en œuvre un dispositif de remboursement, par les autorités organisatrices, aux employeurs qui logent ou qui transportent leurs salariés. Ces exclusions de l'assiette du prélèvement, appuyées sur une absence théorique d'usage par les salariés considérés, du service public de transport, souvent contredite dans les faits, conduisent à s'interroger sur la justification du critère de localisation de l'emploi pour l'assujettissement au versement de transport. »

ANNEXE 3 : « La planification des déplacements urbains »
Extrait du rapport de la cour des comptes - Chapitre II
Avril 2005

« CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'élaboration des plans de déplacements urbains a été l'occasion, dans les grandes agglomérations, y compris dans la région Île-de-France où l'ensemble des collectivités territoriales en ont délibéré pour avis, de larges débats publics sur les enjeux des politiques de déplacements. Elle a contribué à la mobilisation des acteurs. Le PDU est aujourd'hui le cadre commun de référence, et donc de cohérence, des politiques conduites par l'autorité organisatrice des transports, les opérateurs de transport et les collectivités territoriales.

Les mesures propres à améliorer l'efficacité et la compétitivité des transports publics de voyageurs, coûteuses en fonctionnement comme en investissement, ne trouveront leur plein intérêt au regard des objectifs des plans de déplacements urbains qu'associées à des actions concernant l'usage de la voiture dans les centres urbains. La Cour estime en conséquence nécessaire d'approfondir la démarche engagée par les premiers plans de déplacements urbains dans le cadre de leur révision quinquennale prévue par les lois LAURE et SRU.

Elle recommande de leur donner le caractère opérationnel dont ils manquent encore aujourd'hui et en particulier de préciser le calendrier et les moyens financiers de leur mise en oeuvre. Seul un suivi précis des plans de déplacements urbains et de leurs effets permettra en effet d'apprécier à terme la pertinence et l'efficacité des actions qu'ils comportent. Pour leur donner un caractère encore plus opérationnel, il serait notamment utile de les assortir d'un contrat de plan de déplacements, chiffré, matérialisant l'engagement des différents maîtres d'ouvrages concernés de financer et de réaliser, selon un calendrier arrêté en commun, les actions prévues en matière de mobilité. De même, la compatibilité des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des décisions de police de stationnement avec les dispositions des PDU devrait être mieux assurée. Dans le même esprit, le contenu des PDU mériterait d'être élargi, conformément aux orientations de la loi SRU, à la sécurité des déplacements (avec la mise en place d'un observatoire des accidents), au renforcement des mesures concernant le stationnement, au renouvellement de l'approche de la livraison des marchandises, au développement des plans de mobilité concernant les entreprises, aux modalités de tarification de nature à favoriser le renforcement de la cohésion sociale et à la mise en oeuvre de comptes déplacements.

La Cour recommande aussi que soient examinées les conditions dans lesquelles les compétences en matière de stationnement et de circulation, actuellement détenues par diverses autorités communales et intercommunales, pourraient être transférées, dans les grandes agglomérations, aux autorités organisatrices chargées des déplacements urbains. L'importance de l'enjeu financier, social et environnemental des PDU justifie que les moyens nécessaires à leur évaluation soient réellement réunis. Dans cette perspective, la Cour recommande que les autorités organisatrices poursuivent leurs travaux en vue d'une mise en place des comptes déplacements dans toutes les grandes agglomérations et en particulier dans celles où les enjeux financiers des PDU méritent d'être portés à la connaissance du plus grand nombre pour justifier les choix opérés. Une démarche pédagogique fondée sur la diffusion des coûts réels des divers modes de déplacement permettrait peut-être de réduire le décalage persistant entre les préférences collectives, exprimées dans les sondages d'opinion, et les comportements individuels, fortement marqués par la primauté donnée à l'automobile. »

Glossaire des sigles et abréviations

ADP	Aéroports de Paris
AOP	Autorité organisatrice de proximité
CCIP	Chambre de commerce et d'industrie de Paris
CPTP	Comité des partenaires du transport public
CRCI	Chambre régionale de commerce et d'industrie d'Ile-de-France
DTA	Directive territoriale d'aménagement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
GLA	Greater London authority
LOTI	Loi d'orientation des transports intérieurs
OPTILE	Organisation professionnelle des transports en Ile-de-France
PDE	Plan de déplacements des entreprises
PDU	Plan de déplacements urbains
PLD	Plan local de déplacements
PLU	Plan local d'urbanisme
PTU	Périmètre des transports urbains
RATP	Régie autonome des transports parisiens
RER	Réseau express régional
RFF	Réseau ferré de France
SAN	Syndicat d'agglomération nouvelle
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDRIF	Schéma directeur de la région Ile-de-France
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SRADT	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
SRU	Solidarité renouvellement urbain
STIF	Syndicat des transports d'Ile-de-France
STP	Syndicat des transports parisiens
TAD	Transport à la demande
TER	Train express régional

Bibliographie

Commissariat Général du Plan *Les transports urbains : quelles politiques pour demain ?*
Juillet 2003

Cour des Comptes *Les transports publics urbains – Rapport au Président de la République*
Avril 2005

Conseil économique et social *Les modes de transport de personnes dans les grandes agglomérations*, Avis et rapport présenté par Jean - Jacques DENIZARD, Les éditions des Journaux officiels, 1999

Ministère de l'Équipement, du logement et des transports CROZET Yves, ORFEUIL Jean-Pierre, MASSOT Marie Hélène, et "le groupe de Batz", *Mobilité urbaine : cinq scénarios pour un débat*. Direction de la recherche et des affaires scientifiques, Notes du CPUS, 4^{ème} trimestre 2002

La Documentation française *Plan de Déplacements Urbains de la Région Ile-de-France*, janvier 2001

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France *Paris - Berlin, Comparaison des systèmes de transport*, juin 2002

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France *40 ans en Ile-de-France. Rétrospective 1960 - 2000*, Etudes et Développement, janvier 2001

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France *Les politiques de transports publics dans les grandes métropoles*, Actes de la rencontre européenne au Conseil régional d'Ile-de-France, Etudes et développement, 20 juin 2001

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France *Les transports dans les grandes métropoles*. Les cahiers de l'IAURIF, N° 127, 2^{ème} trimestre 2000

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France *Les transports dans les grandes métropoles. Réflexions actuelles*, Tome 2, Les cahiers de l'IAURIF, N° 128, 3^{ème} trimestre 2000

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France *Performances économiques des régions européennes*, Les cahiers de l'IAURIF, N° 135, 4^{ème} trimestre 2002

Logiques Politiques *Les politiques de déplacements urbains en Europe* sous la direction de Bernard JOUVE – Edition l'Harmattan, février 2003

Editions Recherche LARROQUE Dominique, MARGAIRAZ Michel, ZEMBRI Pierre, *Paris et ses transports XIX^{ème} et XX^{ème} siècle*, juin 2002

Les études de la Documentation française MERLIN Pierre, *Les transports en région parisienne* Paris, 1997

Nous adressons nos très vifs remerciements aux personnes qui ont bien voulu, lors d'auditions ou de rencontres, apporter par leurs informations et leurs réflexions, leur contribution au présent rapport.

Les personnes auditionnées par la Commission

Groupement des Autorités Responsables de Transport (GART)

Chantal DUCHENE, Directrice Générale

Organisations Syndicales

Gérard LEBOEUF, Secrétaire Général de l'Union Syndicale CGT de la RATP

Eric TOURNEBOEUF, Secrétaire Général de l'UNSA Fédération des Transports

Organisation Professionnelle des Transports d'Ile-de-France (OPTILE)

Daniel MEYER, Administrateur Général

Alain RIOU, Directeur du Développement, membre associé du CESR (transports)

RATP

Jacques FLAHAUT, Délégué Général au contrat STIF

Christian PIANA, Délégué Général aux affaires européennes

SNCF Ile-de-France

Thierry MIGNAUW, Directeur de Transilien

Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF)

Sophie MOUGARD, Directrice Générale

Syndicat Intercommunal de Transports du Bassin Chellois et des Communes Environnantes (SITBCCE)

Bernard GARNIER, Président et Président du Comité des Partenaires du STIF

Syndicat Mixte de Transports Essonne Centre (SMITEC)

Stéphane BEAUDET, Président et Vice-Président de la communauté d'agglomération d'EVRY

Les personnes rencontrées

Conseil Régional d'Ile-de-France

Jean-Claude GAILLOT, Directeur Général Adjoint, en charge de l'Unité Aménagement Durable

Yves SINOU, Directeur des Transports en Commun

Jean-Jacques BERTRANE, Direction des Transports en Commun, chargé de mission STIF

Ministère des Transports - Direction Générale de la Mer et des Transports

Michel LAMALLE, sous-Directeur, chargé de la Sous Direction des services de transports ferroviaires et collectifs et ses collaborateurs

Mairie de Paris

Stéphane LECLER, Conseiller, chargé des transports collectifs au cabinet de Denis BAUPIN

