

II. Les AOM et la coopération

Le chef de filât de la Région

Qu'est-ce qu'un chef de file ?

L'article 72 al. 5 de la Constitution prévoit la possibilité de désigner une collectivité dite "chef de file" pour gérer de manière commune une compétence qui nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales ou groupements de celles-ci. Le chef de file n'a qu'un rôle de coordination, à l'exclusion de tout rôle de décision, afin que soit respectée l'interdiction de la tutelle.

Qu'est-ce que le rôle de chef de file de la Région en matière de mobilité et d'intermodalité ?

Le rôle de chef de file de la Région est précisé dans l'article L. 1111-9 du CGCT modifié par la LOM qui dispose que la Région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des autorités AOM sur les points suivants :

- Les différentes formes de mobilité et l'intermodalité, en matière de desserte, d'horaires, de tarification, d'information et d'accueil de tous les publics ainsi que de répartition territoriale des points de vente physiques ;
- La création, l'aménagement et le fonctionnement des pôles d'échanges multimodaux et des aires de covoiturage/mobilité, notamment en milieu rural, ainsi que le système de transport vers et à partir de ces pôles ou aires ;
- Les modalités de gestion des situations dégradées afin d'assurer la continuité du service rendu aux usagers au quotidien ;
- Le recensement et la diffusion des pratiques de mobilité et des actions mises en œuvre en particulier pour améliorer la cohésion sociale et territoriale ;
- L'aide à la conception et à la mise en place d'infrastructures de transports ou de services de mobilité par les autorités organisatrices de la mobilité.

Ces actions s'exercent à l'échelle de bassins de mobilité que la Région définit et délimite.

Références :

L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales (listing des différents chefs de file)

L. 1215-1 du code des transports (précisions sur le rôle de chef de file de la Région)

Le bassin de mobilité

Qu'est-ce qu'un bassin de mobilité ? A quoi sert-il ?

Un bassin de mobilité est l'échelle locale sur laquelle les mobilités quotidiennes s'organisent. Son territoire regroupe un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre, généralement autour d'un pôle d'attractivité (une grande agglomération par exemple). A noter que sauf accord formel de son assemblée délibérante, le territoire d'un EPCI à fiscalité propre ne peut être découpé entre plusieurs bassins de mobilité.

Concrètement, le bassin de mobilité est le périmètre sur lequel est élaboré :

- Le contrat opérationnel de mobilité,
- Le plan d'action commun en matière de mobilité solidaire piloté par la Région et le Département

La délimitation du bassin de mobilité revient à la Région. Son périmètre pourra varier d'un territoire à l'autre, en fonction des spécificités locales (nombre de pôles d'attractivité ou de centres urbains, territoires plus ou moins rurales, ...). C'est une approche souple. Rien n'interdit un EPCI d'appartenir à plusieurs bassins de mobilité même s'il peut paraître plus lisible d'avoir des périmètres de bassin de mobilité exclusif et que certains EPCI soient associés à plusieurs contrats opérationnels.

Si les spécificités locales le justifient (importance des mobilités inter-régionales), un bassin de mobilité inter-régional (qui recoupe plusieurs régions) pourra être défini. Les régions concernées doivent alors en valider le périmètre (délibération sur la cartographie).

Références :

L. 1215-1 du code des transports (chef de filât de la Région et bassin de mobilité)

L. 1215-3 du code des transports (plan d'action commun en faveur de la mobilité solidaire)

Comment le bassin de mobilité est-il défini ?

La délimitation du bassin de mobilité revient à la Région, en concertation avec les AOM, des Départements, des syndicats mixtes de transport dit « SRU » et les EPCI pour lesquels la Région est AOM locale par substitution. Ceux-ci sont consultés pour avis avant adoption par le conseil régional de la cartographie des bassins.

Aucun délai d'élaboration n'est donné par la loi. Il est cependant préférable que la carte soit adoptée une fois que les communautés de communes auront décidé de prendre ou non la compétence d'AOM (délibération au 31 mars 2021 pour une prise de compétence au 1^{er} juillet 2021).

Sur les règles de consultation, le principe des bassins de mobilité est d'établir un périmètre de coordination entre la Région et les AOM afin d'apporter un système de mobilité efficient du point de vue de l'utilisateur.
La loi laisse les collectivités libres de se concerter, et ce sans imposer de dispositions trop rigides entre la Région et les collectivités pour aboutir à un cadre de coopération efficace. Les règles de consultation sont donc laissées à l'appréciation de la Région.

Dans le cas où une carte des bassins de mobilités a déjà été définie, la Région devra-t-elle de nouveau mener la concertation ?

La procédure de constitution des bassins de mobilité par les Régions est réduite à l'essentiel qui est la concertation des autorités concernées avec la soumission de la carte des bassins pour avis. Il va sans dire que si la concertation a déjà eu lieu et les avis rendus, cette étape ne sera pas de nouveau nécessaire. En revanche, l'étape de concertation est incontournable, et la Région serait tenue de l'assurer si elle avait défini des bassins de mobilité sans concerter les parties prenantes.

Un syndicat mixte SRU peut-il assurer la réalisation de la cartographie des bassins de mobilité à la place de la Région ?

Non. La définition des bassins de mobilité est une mission essentielle du rôle de chef-de-file de la Région. La mener à bien, après concertation avec les autorités organisatrices de la mobilité, syndicat mixte et EPCI, est déterminant pour améliorer ensemble le niveau de service rendu à l'échelle du quotidien, à travers les contrats opérationnels de mobilité et les plans d'action solidaire.

En pratique, la Région pourra s'appuyer sur les syndicats mixtes dits SRU, lorsqu'ils existent, qui visent précisément la coordination entre ses membres pour être force de proposition et de concertation.

Pour autant, il importe à la Région de conserver la décision et la responsabilité régionale, pour légitimer la Région dans son rôle de chef-de-file.

Références :
1215-1 du code des transports

Le contrat opérationnel de mobilité

Qu'est-ce qu'un contrat opérationnel de mobilité ?

Le contrat opérationnel de mobilité est la traduction opérationnelle des différents points déclinant le rôle de chef de file de la Région, à l'échelle d'un bassin de mobilité. Il peut porter sur certains ou sur l'intégralité des points déclinant le rôle de chef de file de la Région, selon les besoins locaux.

Il est conclu par la Région, avec les principaux acteurs de la mobilité sur le territoire. Sont obligatoirement au contrat :

- les AOM,
- les syndicats mixtes dit « SRU »,
- les départements,
- les gestionnaires de gares de voyageurs ou de pôle d'échanges multimodaux,

Le contrat peut également associer, selon les spécificités du territoire sur lequel il est conclu, les EPCI, une Région limitrophe ou tout autre partenaire (opérateur de transport, commune,...).

Références :
L. 1215-2 du code des transports (contrat opérationnel de mobilité)
L. 1215-1 du code des transports et L. 111-9 du CGCT (rôle de chef de file de la Région)

Sur quoi porte le contrat opérationnel de mobilité ?

Le contrat opérationnel de mobilité est la traduction opérationnelle des différents points déclinant le rôle de chef de file de la Région, à l'échelle d'un bassin de mobilité. Il peut porter sur certains ou sur l'intégralité des points déclinant le rôle de chef de file de la Région, selon les besoins locaux.

Le contrat porte notamment sur la coordination des acteurs et des actions communes sur :

- Les différentes formes de mobilité et l'intermodalité, en matière de desserte, d'horaires, de tarification, d'information et d'accueil de tous les publics ainsi que de répartition territoriale des points de vente physiques ;
- La création, l'aménagement et le fonctionnement des pôles d'échanges multimodaux et des aires de mobilité, notamment en milieu rural, ainsi que le système de transport vers et à partir de ces pôles ou aires ;
- Les modalités de gestion des situations dégradées afin d'assurer la continuité du service rendu aux usagers au quotidien.

Il y a un enjeu important en matière d'ingénierie notamment pour accompagner les nouvelles AOM. Aussi, le contrat traite notamment du :
- Le recensement et la diffusion des pratiques de mobilité et des actions mises en œuvre en particulier pour améliorer la cohésion sociale et territoriale ;
- L'aide à la conception et à la mise en place d'infrastructures de transports ou de services de mobilité par les autorités organisatrices de la mobilité.

Enfin, le contrat définit les modalités de la coordination avec les gestionnaires de voirie et d'infrastructures pour créer et organiser des conditions favorables au développement des mobilités (ex : aire de covoiturage, service d'autopartage, arrêt de transport en commun, voie réservée, parking relais, infrastructures cyclables, bornes de recharge...)

Quelles sont les modalités de son élaboration, suivi, évaluation ?

La loi se veut souple de ce point de vue.

Le contrat détermine les résultats attendus et les indicateurs de suivi.

Il est conclu de manière pluriannuelle selon une temporalité et des modalités de révision fixées par ses signataires.

Il fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours présentée au comité des partenaires mentionné.

Chaque AOM et AOM régionale rend compte annuellement de la mise en œuvre du contrat à son propre comité des partenaires.

A quoi le contrat s'impose-t-il ?

Il s'agit d'un contrat et donc d'engagements réciproques entre les signataires.

Le contrat peut prévoir des engagements financiers mais n'a pas vocation à se substituer à des démarches de contractualisation financière, le contrat ayant comme objectif une coordination opérationnelle.

Juridiquement, le contrat n'est pas un document de planification qui viendrait s'imposer au document d'urbanisme. Il n'y a par ailleurs pas de relation de compatibilité entre le contrat et des arrêtés de police de circulation et de stationnement. Il peut par contre y avoir des engagements pris en la matière sur ces aspects par les signataires.

Coopération en matière de services de mobilité

Quelle est la différence entre le contrat opérationnel de mobilité et la convention territoriale d'exercice concerté des compétences (CTEC) ?

Ces deux conventions disposent d'un fondement légal différent. Le contrat opérationnel de mobilité (COM) relève du code des transports (article L. 1215-2) tandis que la convention territoriale d'exercice concerté (CTEC) des compétences relève du code général des collectivités territoriales (article L. 1111-9-1). Ainsi, la circonstance que le contrat opérationnel de mobilité soit pris pour la mise en œuvre du rôle de chef de file de la région, lequel s'opère "dans les conditions prévues aux articles L. 1111-9 et L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales" ne permet pas de ranger les COM comme sous-catégorie des CTEC, dès lors qu'ils bénéficient d'un régime déterminé par la loi.

À cet égard, l'on peut considérer que le chef de filât de la région en matière de mobilité est dérogatoire du droit commun du chef de filât prévu aux articles L. 1111-9 et suivants du CGCT, tout en s'opérant dans les conditions que ces articles prévoient, à la manière du statut et du régime dérogatoire du droit commun des syndicats mixtes de transports dont les dispositions des articles L. 1231-10 et suivants du code des transports renvoient aux articles du CGCT relatifs aux syndicats mixtes de transport.

Ainsi, la région, qui est tenue de conclure un COM dans le cadre d'un bassin de mobilité qu'elle aura défini et délimité, dispose également de la faculté de conclure une CTEC, dans le cadre d'une conférence territoriale de l'action publique (CTAP), au titre de ce chef de filât. Le COM est donc obligatoire et la CTEC facultative.

Enfin, on pourra également rappeler que la CTEC organise les délégations de compétences prévues au V du L. 1111-9-1 (lesquelles renvoient à l'article L. 1111-8) et permet par exemple de rehausser la participation minimale du maître d'ouvrage, prévue à l'article L. 1111-10, à 30 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques.

Deux ou plusieurs autorités organisatrices de la mobilité (AOM) voisines l'une de l'autre souhaitent collaborer, comment peuvent-elle s'y prendre ?

Différents niveaux de coopération existent avec des degrés plus ou moins souples d'intégration.

- Le contrat opérationnel de mobilité, conclu entre les AOM appartenant à un même bassin de mobilité avec la Région, les syndicats mixtes SRU, les départements et les gestionnaires de gares de voyageurs ou de pôles d'échanges multimodaux, va conduire à systématiser les collaborations sur un territoire.
- Les AOM peuvent organiser une ligne de transport par délégation de la région (voir question : Une autorité organisatrice de la mobilité (AOM) peut-elle créer une ligne de transport qui sort de son ressort territorial ?).
- Elles peuvent également choisir de confier l'organisation d'un service à un syndicat mixte SRU dont elles seraient membres. Le syndicat mixte SRU assurera ainsi l'organisation de ces services, en plus de sa mission de coordination des services de ses AOM membres.
- Elles peuvent enfin transférer leur compétence d'AOM respective à un syndicat mixte qui deviendra alors AOM et organisera les services sur son périmètre.

Références :

L. 1231-1-1 du code des transports (un SM devient AOM après transfert de la compétence par ses membres)

L. 1215-2 du CT (contrat opérationnel de mobilité)

L. 1231-4 du CT (délégation de la compétence régionale)

L. 1231-11 du CT (délégation de services à un syndicat mixte SRU)

Une autorité organisatrice de la mobilité (AOM) peut-elle créer une ligne de transport qui sort de son ressort territorial ?

L'AOM est compétente pour les services de mobilité situés intégralement dans son ressort territorial.

Lorsque ces services dépassent le ressort territorial de l'AOM, la compétence relève de la région en vertu des dispositions des articles L. 1231-3 et L. 3111-5 du code des transports.

De ce fait, si une AOM souhaite organiser un service qui dépasse son ressort territorial, cela ne pourra se faire que par l'intermédiaire d'une délégation du service concerné par la région (transport non-urbain régulier ou à la demande, transport scolaire, ...)

Cette délégation se fait en vertu de l'article L. 1231-4 du code des transports, qui permet à la Région de déléguer un ou plusieurs services de mobilité. A noter qu'il n'est pas nécessaire que soit attachés à cette délégation de moyens financiers pour organiser la ligne.

Références :

L. 1231-3 et L. 3111-5 du code des transports (compétences de la Région)

L. 1231-4 du code des transports (délégation de la Région)

Délégation et transfert de compétence / transfert de compétence

Quelle est la différence entre le transfert et la délégation de la compétence d'organisation de la mobilité (AOM) ?

Une autorité organisatrice de la mobilité (AOM), lorsqu'elle est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (métropole, communauté d'agglomération, communauté urbaine ou communauté de commune), peut transférer sa compétence d'AOM à un syndicat.

Ces syndicats peuvent être :

- des syndicats mixtes (SM) fermés, c'est-à-dire composés uniquement de communes et d'EPCI, ou bien uniquement d'EPCI
- des syndicats mixtes ouverts, qui autorisent la participation d'autres personnes morales de droit public (typiquement les régions).

Le transfert a pour conséquence que l'EPCI n'a plus la compétence d'AOM et qu'il devient membre du syndicat mixte auquel il l'a transférée. La structure est donc dessaisie de la compétence et ne supporte plus de responsabilités (ce qui est important au regard des ouvrages eux aussi transférés), mais ne se désintéresse pas pour autant de la question puisqu'elle participe à la gouvernance en tant que membre du syndicat.

Le principe général de la délégation de compétence telle est défini par l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales : « Une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre **tout ou partie** d'une compétence dont elle est attributaire ». A noter que cet article a été récemment complété par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (article 68), en prévoyant que cette délégation porte sur tout ou partie de la compétence de la collectivité attributaire.

La délégation s'appuie sur une convention qui définit le service attendu du délégataire sur une période donnée. La délégation est limitée dans le temps et le financement est lié aux actions déléguées.

Deux articles du code des transports prévoient des mécanismes de délégation plus souple pour la compétence transport scolaire, ainsi que pour la compétence d'AOM régionale :

- L'article L. 3111-9 du code des transports prévoit que la région ou l'AOM peuvent confier par convention tout ou partie de l'organisation des transports scolaires au département ou à des communes, des EPCI, des syndicats mixtes, des établissements d'enseignement ou des associations de parents d'élèves et des associations familiales. L'AOM peut également confier, dans les mêmes conditions, tout ou partie de l'organisation des transports scolaires à la région.
- L'article L. 1231-4 permet à la région de déléguer une partie seulement des services qu'elle organise à une collectivité territoriale d'une autre catégorie (département ou commune), à un EPCI à fiscalité propre (métropole, communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de communes), à une autre AOM (sous forme de syndicat mixte) ou à un syndicat mixte SRU.

Références :

L. 1231-1-1 du code des transports (un SM devient AOM après transfert de la compétence par ses membres)

L.5211-4-1 du code général des collectivités territoriales (transfert de compétence)

L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales (principe général de la délégation de compétence)

R. 1111-8 du CGCT (convention de délégation de compétence)

L. 1231-4 du code des transports (délégation de la compétence régionale)

L. 3111-9 du code des transports (délégation de la compétence transport scolaire)

Les syndicats

Quels sont les types de syndicats qui interviennent dans l'organisation des services de mobilité ?

Quelle est la différence entre un syndicat mixte de droit commun et un syndicat mixte SRU ?

On distingue deux types de syndicats :

- le syndicat mixte de transport AOM, c'est à dire qui s'est vu transférer la compétence d'AOM par ses EPCI membres.

Etant AOM, il est compétent pour organiser tous les services de mobilité sur son ressort territorial et peut également percevoir le versement mobilité (sous réserve de la mise en place d'un service de transport régulier).

- le syndicat mixte de transport dit « SRU » (art. L. 1231-11 du code des transports) qui a des compétences en matière de coordination.

C'est un outil de coordination. À ce seul titre, ce n'est donc pas une autorité organisatrice de la mobilité (AOM) en tant que telle. Le syndicat mixte SRU peut par ailleurs instaurer un versement mobilité additionnel (VMA) afin de financer ses activités de coordination de services, de mise en place de système d'information voyageurs et de tarification et billettique intégrée. Il peut, en lieu et place de ces membres, organiser des services de mobilité y compris ferroviaires. Ainsi le syndicat mixte SRU peut organiser certains services, sur le fondement non de la qualité d'AOM, mais des dispositions légales de l'article L. 1231-11 du code des transports dans sa rédaction issue de la LOM. S'il peut lever du versement mobilité additionnel, il ne peut lever du versement mobilité au motif que ses membres lui ont confié l'organisation d'un service.

Une AOM peut-elle transférer sa compétence à un syndicat mixte de droit commun sur une partie seulement de son territoire ?

Non.

Le transfert de la compétence transport à un syndicat mixte de droit commun s'effectue nécessairement pour l'ensemble du ressort territorial.

Une commune peut-elle être membre d'un syndicat (AOM ou SRU) ?

Que se passe-t-il pour les communes membres d'un syndicat mixte avant le 1^{er} juillet 2021 ?

A compter du 1^{er} juillet 2021, la commune ne pourra plus être AOM et ne pourra donc pas adhérer à un syndicat mixte AOM.

Pour les communes qui sont membres d'un syndicat mixte AOM avant le 1^{er} juillet 2021, deux cas sont possibles :

- Si la communauté de communes devient AOM, la commune se voit substituer dans sa compétence d'AOM. La communauté de communes choisira d'adhérer au syndicat mixte (transfert de la compétence d'AOM au syndicat mixte) ou de se retirer et exercer seule la compétence sur son territoire.
- Si la région est AOM « de substitution » sur le territoire de la communauté de communes, la commune peut continuer à être membre du syndicat mixte AOM, qui sera seul compétent pour organiser des services sur le territoire de cette commune (y compris lever du versement mobilité sur cette commune). La région intervient alors sans préjudice de l'action du syndicat sur le territoire de la commune considérée et les périmètres d'action ne se confondent pas.

Références

L. 1231-1-1 (un syndicat mixte est AOM après transfert de la compétence par ses membres)

Qu'est-ce qu'un syndicat mixte dit « SRU » ?

Le syndicat mixte SRU est un syndicat mixte ouvert composé exclusivement par des AOM et l'AOM régionale (la présence de la Région n'est pas obligatoire). Suite à la LOM, le Département peut en être membre.

C'est un outil de coordination telle que définie par l'article L. 1231-10 du code des transports. À ce seul titre, ce n'est donc pas une autorité organisatrice de la mobilité (AOM) en tant que tel.

Le syndicat mixte SRU peut par ailleurs instaurer un versement mobilité additionnel (VMA) afin de financer ses activités de coordination de services, de mise en place de système d'information voyageurs et de tarification et billettique intégrée. Il peut, en lieu et place de ces membres organiser des services de mobilité y compris ferroviaires. Ainsi le syndicat mixte SRU peut organiser certains services, sur le fondement non de la qualité d'AOM, mais des dispositions légales de l'article L. 1231-11 du code des transports dans sa rédaction issue de la LOM. S'il peut lever du versement mobilité additionnel, il ne peut lever du versement mobilité au motif que ses membres lui ont confié l'organisation d'un service.

Le syndicat mixte SRU est régi par les articles L.5721-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales.

Références :

L. 1231-10 du code des transports

L. 1231-11 du code des transports

L. 1231-12 du code des transports

L. 1231-13 du code des transports

L. 5721-1 du code général des collectivités territoriales

Nouveautés LOM : Les départements peuvent être membres de syndicats mixtes SRU. Ces syndicats peuvent se voir confier par leurs membres l'organisation d'un service ferroviaire.

Qui sont les membres adhérents d'un syndicat mixte SRU ?

Un syndicat mixte de type SRU est composé d'AOM (AOM locales et/ou régionales) et, éventuellement, des départements. La présence de la Région n'est pas obligatoire.

Référence :

L. 1231-10 du code des transports

Nouveauté LOM : Le département peut adhérer à un syndicat mixte SRU au titre de sa compétence voirie