

Paris, le 24 E 11 2004

La chef de l'Inspection générale des affaires sociales
Le vice-président du Conseil général des ponts et
chaussées

à

Monsieur le ministre de l'emploi, du travail et de la
cohésion sociale

Monsieur le ministre de la santé et de la protection
sociale

Monsieur le ministre de l'équipement, des transports, de
l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer

Madame la ministre déléguée à l'intégration, à l'égalité
des chances et à la lutte contre l'exclusion

Monsieur le ministre délégué au logement et à la ville

Monsieur le secrétaire d'Etat à l'insertion professionnelle
des jeunes

Madame la secrétaire d'Etat aux personnes handicapées

Madame la secrétaire d'Etat aux personnes âgées

Monsieur le secrétaire d'Etat à l'aménagement du
territoire

Objet : Rapport sur la mission confiée par le CIADT relative à l'accès aux transports en zones
rurales, et à la faisabilité d'un « chèque transport ».

P.J. : Un rapport.

Nous avons l'honneur de vous adresser le rapport cité en objet, présenté par Michel RAYMOND,
membre de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et Christian BOURGET, membre du
Conseil général des ponts et chaussées (CGPC).

Le CIADT du 3 novembre 2003, en appui au projet de loi relatif au développement des territoires
ruraux déposé au Parlement, a décidé d'un ensemble de mesures parmi lesquelles certaines
concernaient l'amélioration des transports en zones rurales, notamment pour les personnes âgées ou
handicapées, ou sans emploi.

A ce titre le principe d'une mission conjointe de l'IGAS et du CGPC avait été retenu concernant les
conditions d'accès aux transports à la demande et la faisabilité d'un dispositif de « chèque transport »
en zones rurales.

Le Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire a
précisé cette commande par sa lettre de mission du 10 février 2004. Le rapport ci-joint répond aux
termes de cette lettre.

I.- Les observations de la mission.

Après description et analyse dans les deux premières parties des domaines concernés (transports, action sociale, emploi et insertion) puis de la mobilité en zones rurales et des dispositifs sociaux en matière de mobilité dans ces mêmes zones (tarification des transports, exemples de chèques transport, pratiques associatives), le rapport analyse la faisabilité d'un éventuel « chèque transport », à partir d'une comparaison des dispositifs existants (chèque vacances et titres restaurant, chèques d'employeurs et chèque d'accompagnement personnalisé), ainsi que des exemples existants sur le territoire.

Les principales conclusions, sont, outre l'opportunité de créer un tel dispositif, de ne pas retenir un système national, avec définition de bénéficiaires, au niveau de l'Etat, qui serait lourd, coûteux et mal adapté aux besoins réels du monde rural, mais au contraire de s'appuyer au maximum sur l'initiative locale à l'échelle du bassin de vie ; l'enjeu est d'additionner de multiples sources de financement (collectivités, organismes de protection sociale, d'emploi et d'insertion...), grâce à un outil standardisé « chèque transport » utilisable par tous ces partenaires et à faible coût de gestion.

L'analyse souligne aussi que la création d'un chèque transport agirait principalement pour solvabiliser la demande, mais aussi pour lever les obstacles psychologiques, notamment chez les personnes âgées, pour l'accès aux transports à la demande, aux taxis etc. En revanche, il n'influerait qu'à la marge (taxis notamment) sur le développement de l'offre de transport en milieu rural, pour laquelle les autorités organisatrices de transport de voyageurs (départements, et par délégation, communes ou communautés de communes...) ont un rôle majeur.

II- Les recommandations et propositions de la mission.

Elles sont de plusieurs ordres et articulées autour des axes suivants, dans le but de favoriser la mobilité des populations fragiles en zones rurales :

- Mieux connaître la demande et adapter l'offre de transports, avec un schéma départemental, et la définition de « zones blanches »
- Prévoir, dans la législation, le principe d'une tarification sociale en zone rurale
- Encourager les pratiques associatives de solidarité locale
- Assouplir et ajuster les différentes réglementations relatives au transport routier (en particulier code général des collectivités territoriales, et décrets d'application de la loi relative aux transports intérieurs), notamment pour favoriser les initiatives locales, associatives et publiques, avec un rôle accru des communautés de communes
- Instaurer un chèque transport
 - La mission propose un dispositif de chèque selon les modalités suivantes :
 - un dispositif juridique simple et souple inspiré du chèque vacances ou des titres restaurants
 - une distribution via les collectivités territoriales mais aussi les organismes sociaux de protection sociale, d'emploi et d'insertion, de lutte contre l'exclusion, qui en feront l'acquisition
 - utilisable par tous les transporteurs, jusqu'aux taxis
 - ne supportant pas de charges fiscales ou sociales, voire en étant encouragé par un crédit d'impôt qui pourrait être celui des emplois familiaux

La mise en œuvre du chèque transport, ainsi que d'autres mesures proposées par ce rapport, nécessite une intervention législative, y compris pour modifier les codes de la sécurité sociale et des collectivités territoriales.

Au-delà du contenu des propositions de la mission lui-même, nous souhaitons appeler votre attention sur trois questions soulevées par la mission :

Pour la création du chèque transport, existe une alternative importante : soit créer un dispositif spécifique, et donc supplémentaire, accroissant la complexité administrative, ou au contraire, et c'est l'inclinaison de la mission que nous partageons, la création d'un « titre de service universel », multi-usage (dont le chèque transport), avec un faible coût de gestion, qui en remplacerait plusieurs autres, et servirait de support juridique à de multiples formules de chèques, titres, bons d'échange (cartes jeunes, carte Région X etc) qui se développent dans les collectivités, avec des frais de gestion (très) élevés, et aux marges des réglementations bancaires, des marchés publics et de la comptabilité publique.

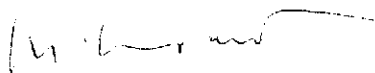
Un tel « titre de service universel » pourrait être un élément majeur dans le développement des services aux personnes, pour lequel le Gouvernement a engagé la réflexion, et annoncé un plan. Une mission complémentaire, ou une direction de projet, serait judicieuse dans cette perspective.

La seconde question est celle d'un monopole ou non de l'émission des chèques transport. Avec un titre de service universel tel que proposé ci-dessus, et vu sa diversité d'usage, un monopole ne paraît pas adapté, car la multiplicité de réseaux de diffuseurs et d'utilisateurs serait forte et nécessaire à sa réussite. Dans le cas d'un chèque transport, dispositif spécifique, le choix d'un émetteur unique, avec donc un monopole, aurait des justifications, et la mission recommande dans ce cas de le confier à l'agence nationale des chèques vacances, compte tenu des complémentarités avec les missions sociales de cette agence, et des conclusions d'un rapport conjoint de l'IGAS et de l'Inspection générale du tourisme de 2003 sur l'avenir de cette agence.

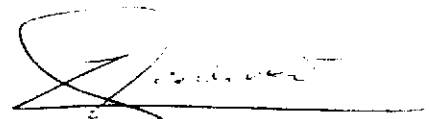
Enfin, le dispositif juridique du chèque transport ainsi proposé serait utilisable non seulement en zones rurales, objectif premier mais au volume incertain, mais aussi en zones urbaines, ce qui pourrait à la fois être utile socialement et favoriser la réussite de ce chèque transport.

Le présent rapport, destiné à faire avancer la réflexion de l'Etat, mais aussi de tous les partenaires concernés par le transport en milieu rural, nous paraît devoir être diffusé largement. Nous le transmettons parallèlement aux directeurs concernés de nos ministères, à savoir au directeur général de l'action sociale, à la directrice générale à l'emploi et à la formation professionnelle et au directeur de la sécurité sociale d'une part, au directeur des transports terrestres et au délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale d'autre part, ainsi qu'au président du conseil national des transports.

Sauf objection de votre part, nous vous proposons de le transmettre également au directeur général des collectivités locales et au directeur général de la comptabilité publique, ainsi qu'aux partenaires suivants : assemblée des départements de France, association des districts et communautés de France, groupement des autorités responsables de transports et union des transports publics. Nous envisageons, enfin, sauf là aussi objection de votre part, une mise en ligne de ce rapport sur internet.



Marie-Caroline Bonnet-Galzy
Chef de l'Inspection générale
générale des affaires sociales



M. Claude Martinand
Vice-président du Conseil général
des ponts et chaussées

Diffusion du rapport n° 2004-0049-01

- le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer et son cabinet	2 ex
- le secrétaire d'État l'aménagement du territoire et son cabinet	2 ex
- le directeur des transports terrestres	2 ex
- le sous-directeur chargé des transports collectifs à la D'I'T'	3 ex
- le directeur de la DATAR (en lui laissant le soin de diffuser éventuellement le rapport à l'ADE, l'ADCF, l'UTP et le GART)	5 ex
- le président du CNT	1 ex
- le directeur général des Collectivités locales (ministère de l'intérieur)	1 ex
- le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques (ministère de l'intérieur)	1 ex
- le directeur général de la comptabilité publique (ministère de l'économie)	1 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- le secrétaire général du CGPC	1 ex
- le président et le secrétaire de la 1ère section	2 ex
- la présidente et le secrétaire de la 2ème section	2 ex
- le président et le secrétaire de la 3ème section	2 ex
- le président et le secrétaire de la 4ème section	2 ex
- le président et le secrétaire de la 5ème section	2 ex
- les personnes rencontrées	25 ex

Pour mémoire ; **diffusion faite par l'IGAS** : au ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, aux ministres délégués et secrétaires d'État concernés, ainsi qu'aux directeurs des services ministériels et autres organismes du secteur social et de l'emploi.

Inspection Générale des

Affaires Sociales

Rapport n° 2004 153

Conseil Général des

Ponts et chaussées

Rapport n° 2004-0049-01

Favoriser l'accès aux transports en zones rurales

Promouvoir un chèque transport

Rapport

Suites du CIADT du 3 septembre 2003

Michel RAYMOND
Inspecteur général

Christian BOURGET
Ingénieur général

Octobre 2004

Lettres de mission

d'après les originaux du 10/02/2004

Le Ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État
et de l'Aménagement du Territoire

à

Madame la Chef de l'Inspection Générale des Affaires sociales

(Monsieur le Vice-président du Conseil Général des Ponts et Chaussées)

L'amélioration des conditions de mobilité est un enjeu important pour les espaces ruraux.

La faible densité démographique induit la nécessité de déplacements souvent plus longs pour accéder à un service, exercer une activité ou maintenir des liens sociaux. Toute une frange de la population, notamment parmi les personnes âgées, les jeunes, les femmes au foyer dont le ménage est équipé d'une seule automobile, les travailleurs saisonniers, voient leur mobilité handicapée par une inadéquation de l'offre de transport et par une sur-dépendance à l'égard de tiers disposant d'une voiture. Les obstacles à la mobilité de ces populations, souvent composées de personnes à faibles revenus, peuvent aussi être de nature économique.

Afin de favoriser les évolutions, le Gouvernement a décidé, lors du CIADT rural du 3 septembre 2003, la mise en place de trois missions distinctes et complémentaires. La première a pour objet de recenser, diffuser et valoriser les expériences innovantes de transport à la demande et de dessertes souples adaptées aux zones rurales. La seconde a pour objet **d'étudier les dispositifs à caractère social existants ou souhaitables pour améliorer l'accès à ces services au sein de populations fragiles en examinant la question de chèques transport**. La troisième traitera spécifiquement des initiatives locales et des recommandations pouvant être faites en faveur de la mobilité des travailleurs saisonniers.

Le Gouvernement a décidé lors de ce même CIADT du 3 septembre 2003 de vous confier la seconde de ces missions, conjointement avec le Conseil Général des Ponts et Chaussées (l'Inspection Générale des Affaires Sociales). Cette mission vous conduira à :

- Inventorier les principaux dispositifs à caractère social mis en place dans les différents départements pour faciliter l'accès aux services de transport public à la demande ou de co-voiturage au sein des populations rurales à faibles moyens de mobilité : initiateurs de ces dispositifs (autorités organisatrices, communes, associations, opérateurs de transport ?), objectifs des mesures décidées, existence ou non de mesures d'ordre économique (tarifs ré-

duits ou aide à la personne, défraiement de conducteurs bénévoles...), modalités organisationnelles et de prise en charge financière de ces mesures ;

- Evaluer les freins, avantages, inconvénients des différents dispositifs, et tirer un bilan des meilleures pratiques en la matière ;
- Evaluer l'intérêt et la faisabilité d'un dispositif de chèque mobilité ou chèque transport en zones rurales et périurbaines peu denses : opportunité et efficacité potentielle de la mesure au regard des besoins de certaines populations, cibles prioritaires, faisabilité technique, organisationnelle, financière (estimation du coût, co-financeurs potentiels), obstacles et conditions à réunir ;
- Formuler des recommandations concrètes sur le dispositif de chèque transport en zones rurales, en termes de concept et de moyens à mettre en œuvre, si celui-ci ressort comme une solution appropriée à l'objectif poursuivi ; dans le cas contraire, définir des pistes de solutions alternatives préférables.

Les comparaisons avec des formules telles que le « chèque vacances » (aide à la personne), le « chèque emplois services » (aide à la simplification des démarches) ou la « carte solidarité transport » existant en Ile de France pourront le cas échéant être utiles à votre réflexion.

Vous tiendrez compte également de l'amendement parlementaire au projet de loi relatif au développement des territoires ruraux adopté en première lecture et qui concerne le cas du transports d'élèves par des particuliers

Cette mission d'étude et de propositions devra être organisée en lien avec l'Assemblée des Départements de France, les départements ayant une double compétence dans les domaines du transport collectif non urbain et de l'aide sociale. Par ailleurs, votre mission gagnerait à établir des contacts avec les deux autres groupes de projet issus du CIADT sur le thème de l'amélioration des conditions de mobilité dans les zones rurales, et notamment avec le groupe chargé de l'inventaire des systèmes de transport à la demande, mission confiée au Ministère de l'Équipement en liaison avec la Datar. Vous pourrez ainsi bénéficier des résultats d'une enquête à l'échelle nationale qui comportera des données de cadrage sur la typologie des organisateurs et des services à la demande, comprenant une question sur les dispositifs d'aide à caractère tarifaire ou social.

La durée de la mission confiée à l'IGAS (CGPC) conjointement avec le CGPC (IGAS) n'excédera pas six mois. Vous voudrez bien me remettre votre rapport final avant le 1^{er} septembre 2004. Il devra être précédé par la remise d'un rapport intermédiaire pour la fin mai 2004.

En vous remerciant d'accepter cette mission, je vous prie de croire, Madame le Chef de l'Inspection Générale(Monsieur le Vice-président), en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Signé

Jean-Paul DELEVOYE

Résumé

A la suite du CIADT du 3 septembre consacré au monde rural, l'IGAS et le CGPC ont été chargés d'une mission conjointe ayant pour objet « d'étudier les dispositifs à caractère social existants ou souhaitables pour améliorer l'accès aux services de transport en zones rurales –particulièrement transports à la demande et dessertes souples - au sein des populations fragiles en examinant la question du chèque transport ». Les rapporteurs ont travaillé en lien avec la DATAR et la DTT ainsi qu'avec l'ADF et l'UTP, à partir d'une recherche documentaire et d'une exploration Internet, d'entretiens en tête-à-tête et téléphoniques avec des administrations, collectivités ou entreprises ayant une expérience sur le thème d'étude.

Après une introduction où est précisé le champ de la mission –notamment « zones rurales » a été assimilé à « zones hors périmètres de transports urbains »- les deux domaines dans lesquels s'inscrit ce travail sont décrits et rapportés aux zones rurales : transports d'une part, social et emploi d'autre part. Le rôle des Départements est mis en exergue dans une perspective de responsabilités nouvelles découlant de la dernière loi de décentralisation, ainsi que la part croissante des autorités organisatrices de transports urbains dans les déplacements de proximité et l'apport innovant des structures associatives et d'insertion pour les populations fragiles.

La question du transport des populations fragiles en zones rurales est assimilable à celles des transports alternatifs –routiers essentiellement- à la voiture particulière : transports collectifs dont transports à la demande, deux roues, taxis... Après l'examen de ceux-ci, les aspects de tarifications des transports collectifs en zones rurales sont abordés : extension de la tarification sociale sur les lignes régulières et scolaires des réseaux départementaux, cadre législatif centré sur les transports urbains. Il est constaté à travers divers exemples (Rhône, Aveyron, Indre) que les transports à la demande sont traités de manière plus restrictive. Puis diverses pratiques associatives et dispositifs sociaux recensés sont cités et des exemples de chèques transport (Montpellier, Isère, Île de France) décrits.

Le chèque transport en zones rurales fait l'objet de la partie suivante du rapport avec une comparaison entre les différents titres et chèques ayant un statut légal : titre-restaurant, chèque-vacances, chèque d'accompagnement personnalisé, chèque d'employeur dont le chèque service pour les particuliers. La variété des formules possibles aboutit à une véritable complexité et incite les collectivités à utiliser des formules personnalisées sans statut légal (cartes jeunes ...). Si les exemples de chèques transport sont limités, un accroissement répondrait au double objectif d'aider financièrement les catégories sociales concernées et de concourir au développement de l'offre en solvabilisant la demande. L'analyse des dispositifs possibles conduit à énumérer les questions à trancher pour la création d'un chèque : choix du type de chèque, zones concernées, initiatives de l'État ou de collectivité ou des deux, bénéficiaires, financement... En synthèse divers enseignements sont tirés qui conduisent à ne pas prévoir un dispositif massif, organisé et financé par l'État mais un dispositif souple de type titre-restaurant ou chèque vacances moins contraignant que le chèque d'accompagnement personnalisé.

Dans les propositions qui viennent en fin de rapport, des recommandations sont faites pour la création d'un chèque transport en zones rurales : un titre national unique et nouveau, acquis et distribué par les collectivités territoriales mais aussi les organismes de protection sociale ou du domaine de l'emploi, éventuellement aidé par l'État dans les ZRR, grevé d'aucune charge sociale ou fiscale, utilisable dans les réseaux de transports collectifs

urbains ou non urbains ainsi qu'auprès de la SNCF, des taxis et des transporteurs à la demande... L'ANCV ou les sociétés distribuant le titre-restaurant pourrai(en)t être chargée(s) de mettre au point et commercialiser ce chèque.

Une alternative pourrait la création d'un « titre de service universel » (TSU), qui recouvrirait diverses formules existantes hors titre-restaurant et chèque-vacances, et offrirait un support juridique à de multiples initiatives de collectivités, hors cadre juridique sûr ; dans ce cas, c'est vers une pluralité d'émetteurs qu'il faudrait aller.

Par ailleurs rien ne s'oppose à ce que ce titre national soit utilisé par les collectivités urbaines ; ce pourrait même être un avantage en terme de coût de gestion du fait d'un effet d'échelle.

D'autres propositions sont faites concernant divers points relatifs aux transports en zones rurales :

- élaboration systématique de schémas départementaux de transport en précisant les « zones blanches », promotion du rôle des communautés de communes en matière de déplacement en facilitant cette prise de compétence et en les incitant à élaborer des plans de déplacements par bassin de vie
- mise en place d'un cadre législatif non-contraignant pour la tarification des réseaux de transports collectifs non-urbains
- sensibilisation, encouragement des pratiques associatives et de solidarité
- assouplissement et ajustements de la réglementation : transports scolaires par des particuliers (cf. loi sur le développement des territoires ruraux), transports privés au sens de la LOTI, installation de taxis en zones rurales ...

Mots-clés

Transports, action sociale, emploi, zones rurales, populations défavorisés, chèque transport, tarification, transports routiers, transports départementaux, transports collectifs non-urbains, transports à la demande

Sommaire

1) Introduction

Première partie : monde rural, transport, action sociale, emploi et insertion

2) Monde rural et transport

2.1) Qui est rural ?

2.2) Qui organise les transports en zones rurales ?

3) Transports en zones rurales, action sociale, emploi et insertion

3.1) Généralités

3.2) Aide et action sociale

3.3) Emploi et insertion

Deuxième partie : mobilité, déplacements et dispositifs sociaux d'aide à la mobilité en zones rurales

4) Mobilité, déplacements et transports en zones rurales

4.1) La mobilité

4.2) La voiture particulière unique mode de déplacement en zones rurales ?

4.3) Les alternatives à la voitures particulière

5) Dispositifs sociaux d'aide à la mobilité en zones rurales

5.1) La tarification sociale des transports collectifs

5.2) La carte solidarité en Ile de France

5.3) La tarification sociale dans les transports à la demande

5.4) Les aides individuelles

5.5) Exemples de chèques transport

5.6) Les pratiques associatives

Troisième partie : vers un chèque transport en zones rurales ?

6) Généralités

6.1) Des dispositifs à statut légal

6.2) Des dispositifs variés, type bons d'échange

7) Comparaison des dispositifs de chèques ayant un statut légal

- 7.1) Les titres spéciaux de paiement : titre-restaurant, chèque-vacances, chèque d'accompagnement personnalisé, titre emploi-service
- 7.2) Les chèques d'employeurs : chèque-service, chèque-emploi associatif, titre de travail simplifié, titre emploi-entreprise

8) Un chèque transport : pourquoi, comment ?

- 8.1) L'opportunité d'un « chèque transport »
- 8.2) Dispositifs possibles pour un chèque en milieu rural
- 8.3) Analyse des dispositifs envisageables
- 8.4) Le financement d'un chèque transport en milieu rural
- 8.5) Les questions à trancher
- 8.6) Synthèse sur la création d'un chèque transport

Quatrième partie : propositions pour favoriser la mobilité en zones rurales

9) Mieux connaître la demande et adapter l'offre de transports collectifs

- 9.1) Mieux connaître la mobilité en zones rurales
- 9.2) Favoriser les échanges sur les transports en zones rurales et les transports départementaux
- 9.3) Rendre obligatoires les schémas départementaux de transport
- 9.4) Mieux prendre en compte les déplacements de proximité dans les bassins de vie : promouvoir le rôle des communautés de communes

10) Instaurer une tarification en faveur des populations fragiles

11) Encourager les pratiques associatives, la solidarité et le bénévolat

12) Assouplir et ajuster la réglementation

- 12.1) La LOTI
- 12.2) Les taxis
- 12.3) Le Code général des collectivités territoriales

13) Créer un chèque transport

Conclusion

1) Introduction

Le 3 septembre 2003, à la suite de la présentation en Conseil des Ministres du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, un Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) s'est tenu ayant pour thème le monde rural.

Prenant acte d'une étude prospective de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) « quelle France rurale pour 2020 ? », le Gouvernement a arrêté un ensemble de mesures accompagnant le projet de loi. Parmi celles –ci, figure la question des déplacements en zones rurales, véritable enjeu pour ces espaces : la faible densité induit, pour chaque individu, des déplacements souvent plus longs pour bénéficier d'un service ou exercer une activité ; les lignes traditionnelles de transport en commun, qui concernent en grande majorité des transports scolaires, sont peu adaptées à une desserte souple des zones rurales, et les déplacements sont donc très fortement tributaires de la voiture particulière. Toute une frange de la population voit sa mobilité ainsi diminuée, et la recherche de solutions adaptées est nécessaire.

Aussi, le compte rendu du CIADT, dans sa fiche n° 142, « Faciliter le déplacement des habitants des zones rurales », indique le lancement de trois études, dont les objets sont les suivants :

- **Mieux connaître les expériences de transport à la demande :**

Il s'agit de recenser, diffuser et valoriser les expériences innovantes de transport à la demande (TAD) et de dessertes souples adaptées aux zones rurales. Cette étude a été confiée au Ministère de l'Équipement, des Transports de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer (DTT¹ en lien avec la DATAR).

- **Faciliter l'accès au transport à la demande et étudier la perspective d'un chèque transport :**

L'objectif est d'étudier les mesures sociales existantes pour favoriser un meilleur accès au transport à la demande en particulier, de tirer un bilan des meilleures pratiques en la matière, et d'évaluer la faisabilité d'un dispositif de « chèque transport » en zones rurales. Cette étude a été confiée à l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) et au Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC).

- **Favoriser le transport des saisonniers :**

L'étude vise à inventorier les initiatives locales dans ce domaine, à effectuer des recommandations en faveur de la mobilité des travailleurs saisonniers, et élaborer une convention type entre les différents partenaires, chambres consulaires, collectivités locales, ANPE etc. Cette étude a été confiée au Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation de la Pêche et des Affaires rurales.

¹ Direction des Transports Terrestres

Le présent rapport concerne le deuxième thème ; la lettre de mission ministérielle en préambule définit son cadre. Elle indique plusieurs points :

- Inventorier les principaux dispositifs à caractère social mis en place pour faciliter l'accès aux services de transport public au sein de populations rurales à faibles moyens de mobilité ;
- Évaluer les freins, avantages, inconvénients des différents dispositifs, et tirer un bilan des meilleures pratiques en la matière ;
- Évaluer l'intérêt et la faisabilité d'un dispositif de chèque mobilité ou chèque transport en zones rurales et périurbaines peu denses ;
- Formuler des recommandations concrètes sur le chèque transport en zones rurales, ou, à défaut, définir des pistes alternatives préférables.

La lettre de mission suggère également d'effectuer des comparaisons avec d'autres dispositifs existants, tels que le chèque-vacances, le chèque emploi-service ou la carte solidarité transport en Île-de-France.

Cependant, plusieurs questions se posaient en préalable sur la délimitation du champ de la mission :

- **La notion de « zones rurales »** est parfois mal comprise ; la lettre de mission emploie d'ailleurs plusieurs termes : « espaces ruraux », « faible densité », « zones rurales et périurbaines peu denses ». Compte tenu des règles d'organisation des transports publics, la mission a choisi de travailler sur les territoires situés hors périmètres de transport urbain (PTU, cf 2.1).
- **Quels types de transport ?** La lettre parle de « transport à la demande », de « dessertes souples adaptées aux zones rurales », de « co-voiturage », tandis que la mesure du CIADT, n° 142-2 s'intitule « faciliter l'accès au transport à la demande ».

L'objectif général étant de permettre une meilleure mobilité, et donc de faciliter les déplacements des habitants des zones rurales quel que soit le type de transport, la mission n'a pas restreint la notion de transport. L'enjeu –dans le mode routier– est aussi bien de favoriser l'accès à des lignes régulières non urbaines, à des transports à la demande (TAD) qu'à des transports dits « privés » (cf. LOTI, et 2.2.7. ci-après), organisés par des communes ou des associations, sans oublier également les taxis ou les deux-roues.

- **Les catégories de population** évoquées dans la lettre de mission sont : les personnes âgées, les jeunes, les femmes au foyer des ménages ayant une seule voiture, les personnes à faibles revenus. Les publics en insertion sont également à prendre en compte, ainsi que les personnes à mobilité réduite.
- **Quels déplacements ?** Au vu des deux points précédents, il est clair que la mobilité occasionnelle paraît principale, pour l'accès de ces publics aux services publics ou privés, aux marchés, aux commerces, aux loisirs et éviter ainsi l'isolement. Mais la mobilité quotidienne, avec les trajets domicile-travail ou domicile-études est également présente pour les jeunes et pour les publics en insertion, aussi bien pour accéder à une formation professionnelle qu'à un emploi ; elle n'a donc pas été exclue.

Au-delà de la délimitation du champ d'investigation, la mission a dû s'interroger sur la nature des propositions qu'elle pouvait effectuer. En effet, l'étude se situe dans des domaines pour l'essentiel décentralisés : les transports en commun, l'aide et l'action sociales, l'insertion des jeunes et des publics en difficulté (RMI², RMA³ etc.). Aussi, quel est le rôle, quelle est la légitimité de l'État à intervenir et par quels mécanismes ? Si la légitimité de son intervention ressort clairement de la volonté d'aménagement du territoire et de cohésion sociale –incluant le droit au transport- et c'est le sens du CIADT, elle trouve sa limite dans la libre administration des collectivités territoriales.

Cette libre administration n'exclut nullement un partenariat entre l'État et les collectivités ; mais un partenariat suppose un apport de chacun : pouvait-on envisager une intervention financière de l'État en faveur du transport en zones rurales, au moment où les contraintes budgétaires de l'État sont majeures et où il se désengage du financement du transport urbain ? La mission a estimé ne pas devoir préconiser une démarche financièrement lourde de l'État, même si elle peut se justifier dans certaines situations, par exemple pour les zones de revitalisation rurale (ZRR), voire à travers les contrats de plan État-Régions.

Aussi, la mission a réfléchi à des propositions bien davantage en termes de réglementation, par exemple pour la tarification ou pour mettre à disposition des acteurs locaux, collectivités, organismes sociaux, associations ... des outils juridiques et techniques adaptés et souples, sécurisés et efficaces, afin de favoriser réellement les déplacements des populations des zones rurales. Le développement de transports associatifs ou de taxis en zones rurales est un autre volet des propositions.

Soulignons à cet égard une difficulté sérieuse de l'exercice : développer les déplacements suppose à la fois qu'il y ait une offre de transport et une demande suffisamment solvable. La présente mission ne porte pas sur l'offre, et son développement, ce qui introduit une limite forte, car un chèque transport sans offre ne sert à rien : la première mesure du CIADT, n° 142-1, qui vise à « mieux connaître les expériences de transport » a pour ambition, par la diffusion de celles-ci, de les multiplier, tandis que nos propositions portent donc sur la demande, et l'amélioration de sa solvabilisation. On ne peut exclure toutefois qu'une solvabilisation complémentaire ne permette un certain accroissement de l'offre : TAD, fréquences, tarifs. Le mouvement ne peut cependant qu'être modeste, les collectivités étant dans une telle hypothèse sollicitées aussi bien pour financer l'offre que la demande, alors qu'elles doivent faire des choix difficiles face à l'accroissement des charges liées à leurs compétences.

C'est le cas en particulier des Départements qui ont la compétence du transport non urbain, mais aussi des compétences sociales (cf 3) majeures et qui vont en s'accroissant de par les nouvelles lois de décentralisation et probablement par le projet de loi « égalité des droits et des chances, participation et citoyenneté des personnes handicapées ».

Le présent rapport décrira dans un premier temps l'organisation des responsabilités en matière de transport, puis en matière sociale et d'emploi dans le but d'une meilleure connaissance réciproque des acteurs des deux domaines. Dans un deuxième temps, les questions de mobilité, déplacements et dispositifs sociaux d'aide la mobilité en zones rurales seront abordés. La troisième partie portera sur la création éventuelle d'un chèque transport. Les propositions pour favoriser la mobilité en zones rurales viennent en final.

² Revenu minimum d'insertion

³ Revenu minimum d'activité

La mission a travaillé en lien avec la DTT et la DATAR ainsi qu'avec l'ADF⁴. Elle a procédé à une recherche documentaire à la fois classique (services documentaires CGPC, IGAS, DTT, Département de Saône et Loire) et via Internet (Google). Par ailleurs, elle a été tenue informée du déroulement de l'étude sur les transports à la demande réalisée par le bureau d'étude ADETEC sous l'égide de la DTT et de la DATAR et a participé à des réunions de coordinations. Des entretiens ont été menés en tête-à-tête avec des organismes de niveau national (Conseil national des transports, Union des Transports Publics, Groupement des Autorités de Transport, Centre d'étude sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques, Institut pour la Ville, Renault, Connex, groupe Accor...) ainsi qu'au niveau local (Département de l'Aveyron, de l'Essonne, de l'Hérault, de l'Isère, du Rhône, Préfecture du Rhône, Direction Régionale de l'Équipement Rhône-Alpes...). Ils ont été complétés par de très nombreux entretiens téléphoniques.

Nos remerciements vont à tous ceux qui ont contribué à cette réflexion.

⁴ Association des Départements de France

Première partie : monde rural, transport, action sociale, insertion et emploi

2) Monde rural et transport

Le monde rural est divers, les organisateurs de transport multiples ; aussi, nous rappelons ci-dessous les éléments principaux en la matière, dont la compréhension est nécessaire pour établir des propositions fiables.

2.1. Qui est rural ?

Plusieurs approches du monde rural sont possibles et coexistent :

- **Par communes**, en considérant le bâti et les seuils de population : les communes rurales sont celles qui ne sont pas incluses dans une unité urbaine, celle-ci correspondant à une population agglomérée au chef lieu dépassant 2000 habitants. Il s'agit d'une différenciation déjà ancienne précisée dans les années 50.⁵
- **Par communes et bassin de vie** : la dernière étude réalisée en juillet 2003 par l'INSEE⁶ avec la participation de IFEN⁷, INRA⁸ et SCEES⁹ pour la DATAR définit grâce à une analyse basée sur la notion de bassin de vie, pour le territoire métropolitain :
 - un référentiel rural restreint qui représente 28 000 communes, 79 % du territoire et 36% de la population (RGP 99)¹⁰
 - un référentiel rural élargi qui inclut la périphérie des bassins de vie dont le pôle est une commune ou une unité urbaine de 30 000 habitants et plus. Il représente 34 000 communes, 94% du territoire et 44% de la population (RGP 99).

Cette classification paraît à substituer aux précédentes basées sur les zones d'aires urbaines qui distinguaient espace à dominante urbaine et espace à dominante rurale et étaient tantôt fondées sur le RGP 90, tantôt sur le RGP 99. Cette classification s'articulait avec la notion de déplacements domicile-travail et pôle d'emploi, approche plus étroite que celle de l'étude citée en premier. En 1996, l'espace à dominante rurale découlant de la notion de zones d'aires urbaines représentait 70% de la surface de la métropole et 25% de sa population

- **Par communes sous l'angle transport** : sont considérées comme rurales les communes qui ne sont pas incluses dans un Périmètre de Transport Urbain (PTU, cf. 2.2). Cette définition est le plus souvent sous-entendue dans le vocabulaire du monde des transports. Une comparaison entre les aires des PTU et ceux des deux référentiels précités serait d'ailleurs à mener.

⁵ Évaluation des politiques de développement rural, Commissariat Général du Plan

⁶ Institut National de la Statistique et des Études Économiques

⁷ Institut Français de l'Environnement

⁸ Institut National de la Recherche Agronomique

⁹ Service Central des Enquêtes et des Études Statistiques (Ministère de l'Agriculture)

¹⁰ Recensement général de la population effectué en 1999 ou 1990

- **Par cantons** : la DATAR distingue dans son étude « quelle France rurale pour 2020 ? » trois catégories : les campagnes des villes, les nouvelles campagnes, les campagnes fragiles. Cette classification repose sur une analyse par cantons effectuée par la SEGESA¹¹ pour le compte du Commissariat général du plan. Les trois France rurales qui ressortent de cette étude montrent que, « si certaines zones ont su profiter des nouvelles dynamiques, d'autres moins favorisées par leurs ressources ou leurs capacités d'adaptation, accusent un isolement et un retard préoccupants, et démontrent que des promesses de la diversité aux écueils de la disparité, il n'y a souvent qu'un pas »¹².
- **Par départements** : le terme département rural est souvent employé mais ne correspond à aucune définition normée. Il reflète généralement à la fois l'absence d'agglomération importante (plus de 200 000 habitants ?) et l'importance en surface des zones rurales. La plupart des Départements, hors Paris, Hauts de Seine ou Seine St Denis, incluent des zones rurales et sont attentifs aux problématiques de ces zones.

A noter que ces définitions sont déconnectées de l'existence d'une économie agricole ou par extension agri-alimentaire qui est presque toujours présente mais pas toujours principale.

La notion de zones rurales recoupe la notion de zones peu denses en habitants : inférieure 100 h/km² selon la densité moyenne de la France métropolitaine, 150 selon la définition de l'OCDE, 50 h/km² selon une limite généralement admise. Dans un travail effectué¹³ en 1993 sous l'égide du CGPC et du CGGREF¹⁴ sur « l'accessibilité des zones à faible densité de population » la borne avait été fixée à 30 h/km². Toutefois, notons que la densité d'un territoire n'est pas directement corrélée avec sa facilité de desserte : la faible densité d'un secteur montagneux est très différente de celle d'une campagne avec un gros bourg ou d'une zone pavillonnaire incluse dans une zone urbaine.

Ces définitions et analyses montrent la diversité du monde rural et donc des approches des transports dans les zones qui le composent. Les difficultés de déplacements en transports collectifs sont plus aiguës dès que l'on quitte les zones urbaines denses habituellement incluses dans un PTU. Cependant dans certaines parties des PTU (zones peu denses) et selon certaines liaisons (exemple : liaisons inter-banlieues), il existe une insuffisance à la fois de l'offre et de la demande. Les AOTU disposent cependant pour prendre des initiatives des ressources du VT auxquelles s'ajoutent souvent des contributions des collectivités, importantes si les collectivités concernées sont financièrement bien pourvues. D'une manière générale les AOTU et collectivités concernées prennent mieux en compte le lien déplacements-urbanisme à travers les plans de déplacements urbains (PDU) et les plans de déplacements d'entreprise (PDE).

Pour ces raisons, les rapporteurs ont considéré que le champ du rapport était essentiellement hors PTU, notion qui recouvrait celle de zones rurales sous l'angle des transports et où la problématique de mobilité des populations ne disposant pas d'une voiture (cf. 4.3.) se pose de manière relativement homogène. Cette position n'est pas contradictoire avec le fait que les moyens à mettre en œuvre pour améliorer la situation dans les zones peu denses, hors PTU comme en PTU, sont dans certains cas les mêmes par exemple le transport à la demande, notion qui recouvre des formes variées.

¹¹ Société d'études géographiques économiques et sociologiques appliquées

¹² Quelle France rurale pour 2020 . par la DATAR

¹³ Rapport du groupe de travail présidé par M. Jacques Brua, affaire 90-50263 du CGPC

¹⁴ Conseil Général du Génie Rural, des Eaux et Forêts

2.2. Qui organise les transports collectifs de personnes en zones rurales ?

En matière de transport collectif de personnes, la notion d'Autorité Organisatrice (AO) est prégnante selon les dispositions de la Loi n°82—1153 d'Orientation des Transports Intérieurs du 30 décembre 1982 dite LOTI .

2.2.1. L'État, bien que rarement cité comme A.O, organise les transports collectifs d'intérêt national: transports inter-régionaux et internationaux en particuliers ferroviaires (TGV, grandes lignes), aériens, maritimes.

Les déplacements de proximité qui constituent la cible essentielle de la mission utilisent très peu ce type de transports collectifs et ceux-ci sont à la marge des transports en zones rurales. Ils sont cependant utilisés occasionnellement par les populations rurales sous des motifs variés : loisirs (vacances, visites familiales...), recherche d'emploi, santé...

2.2.2. Les Régions organisent les déplacements régionaux (ou interdépartementaux) pour l'essentiel via le mode ferré, mais également par mode routier, dans ce cas souvent en substitution de lignes ferroviaires secondaires supprimées.

La loi n°2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000 dite SRU a donné aux Régions la compétence en matière de transports ferroviaires de voyageurs d'intérêt régional (TER). Ces services connaissent depuis quelques années une profonde évolution : renforcement de l'offre, renouvellements accélérés de matériel roulant, mises en place de nouvelles tarifications...

Ces services desservent prioritairement les zones urbaines entre elles, ces liaisons étant seules à même de générer des trafics importants et concentrés et donc de justifier l'emploi du mode ferré. Les zones rurales traversées bénéficient des TER dans la mesure de l'existence d'une gare où les arrêts sont suffisants en nombre : déplacements quotidiens (domicile-travail, domicile-étude...) mais aussi accès aux services publics ou privés ainsi qu'aux loisirs.

Les Régions mettent dans certains cas en place avec la SNCF des transports à la demande (TAD), généralement par taxis (taxis-TER), le plus souvent lorsque des gares voient leurs arrêts supprimés ou lorsque des lignes secondaires sont supprimées. Ces taxis-TER ne sont pas toujours maintenus dans la durée.

La création de voies ferrées pour les « TER », reste une prérogative de l'État à travers Réseau Ferré de France (RFF) et la SNCF; la création ou la modification d'arrêts sur les services existants résulte d'une décision de la Région souvent après une négociation multipartite : Région, SNCF, RFF, autres collectivités locales(cf. article 21-1 de la LOTI).

La Région est donc un acteur potentiel de l'amélioration de la mobilité en zones rurales, au moins pour les secteurs desservis par des lignes dont elle a la compétence et comportant des arrêts dans ces zones.

2.2.3. Les Autorités Organisatrices de Transport Urbain (AOTU) organisent les transports collectifs de voyageurs à l'intérieur de leur périmètre (PTU).

Elles perçoivent à l'intérieur du PTU, lorsqu'il contient plus de 10 000 habitants, le versement transport (VT) auprès des employeurs de plus de 9 salariés (entre 0 et 1,8 % de la

masse salariale). Le VT est collecté par les URSSAF, comme les cotisations sociales. Les notions d'AOTU, PTU et VT sont donc liées.

Les AOTU ont compétence pour l'ensemble des déplacements y compris scolaires mais peuvent passer des conventions avec les autres A.O. susceptibles d'intervenir sur leur périmètre, en particulier les Départements. Les AOTU, au nombre de 223, sont de plus en plus souvent des communautés urbaines ou communautés d'agglomération (167) mais peuvent être aussi des communautés de communes, des syndicats –éventuellement mixtes-, des communes isolées... Le fait que les transports collectifs sont devenus une compétence obligatoire des communautés d'agglomération a entraîné la création de PTU là où ils n'existaient pas et l'extension des PTU là où ils étaient souvent limités à la ville-centre et quelques communes périphériques. Toutes les communautés d'agglomération n'ont cependant pas encore instauré un PTU avec VT.

La création des AOTU avec un financement spécifique, le VT, s'est faite en 1973 avant la législation actuelle (LOTI) qui s'est substituée elle-même à bon nombre de textes antérieurs, sauf en Région Ile de France.

Sous l'influence des AOTU, portés par une opinion percevant les limites de l'utilisation de la voiture dans les centres-villes, les transports urbains ont connu depuis vingt ans un renforcement de l'offre, une diversification des modes (métro, tramways...), la généralisation de tarifications sociales et l'expérimentation de la gratuité. Cette évolution rencontre cependant des limites dans l'existence d'une demande concentrée dans le temps et dans l'espace. Les services de nuit, week-ends, jours fériés et vacances ainsi que les services desservant des zones moins ou peu denses (autrement qualifiées de périurbaines) connaissent des fréquentations plus faibles qui provoquent une adaptation à la baisse de l'offre et quelquefois l'emploi de formules de même type qu'en zones rurales (TAD...).

Soulignons d'ailleurs la question des zones périurbaines qui peuvent être hors PTU ou pas, où le transport individuel en voiture est, le plus souvent, la règle pour les transports quotidiens domicile-travail. Les transports collectifs y sont très souvent insuffisants par leur fréquence, ou inadaptés face à une dispersion de l'habitat, ainsi que par leur prix, reflet des coûts de revient par voyage. Des solutions adaptées, comme le transport à la demande, y sont nécessaires, et en particulier pour le rabattement sur les lignes urbaines ou TER. Il y a là une articulation entre zones urbaines et zones péri-urbaines à renforcer.

2.2.4. Les Départements sont les AO qui organisent le transport collectif de personnes hors PTU (notion de territoire) et TER (notion de mode). Il recouvre l'interurbain, le scolaire... et quasi-exclusivement par mode routier. La loi 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales autorise cependant dans son article 33 les Départements à créer ou exploiter des infrastructures de transports urbains de personnes, ferrés ou guidés d'intérêt local. Le Département est donc l'acteur essentiel du transport collectif de personnes en zones rurales dès lors que l'on retient comme définition le territoire des communes hors PTU.

Soulignons qu'en zones rurales la dispersion de l'habitat et des activités est à l'origine des limites aux moyens de transport mis en œuvre et que les politiques réussies de revitalisation des bourgs vont dans le sens d'une meilleure possibilité de desserte par les transports collectifs. Ceci plaide pour une cohérence des politiques de déplacements, de planification, du droit des sols et d'aménagement en zones rurales comme en zones urbaines.

Beaucoup de Départements ont une politique de délégation partielle de leur compétence transport, à des autorités organisatrices de second rang (notion d'AO²) ; à savoir des communes, des intercommunalités (communautés de communes) ou des associations :

cette pratique est particulièrement développée dans le transport scolaire et le transport à la demande. Cette délégation, qui n'exonère pas le Département de toute responsabilité, s'accompagne souvent de son soutien financier.

A la différence des transports urbains qui sont généralement gérés par un seul exploitant par PTU, les transports départementaux restent mis en œuvre par plusieurs exploitants ou transporteurs avec parfois des tarifications différentes dans le cas, par exemple, de lignes régulières aux risques et périls.

Les transports départementaux présentent des caractéristiques très variables d'un Département à l'autre, quelques constats peuvent cependant être avancés :

- La compétence transport des Départements est aujourd'hui moins mise en avant devant d'une part, la montée des autres compétences (aide sociale, APA¹⁵, RMI et RMA, collèges, service d'incendie et de secours, routes départementales...) et d'autre part, de la suprématie croissante de la voiture dans les déplacements.
- A l'intérieur des transports départementaux, le transport scolaire est traité prioritairement ainsi que le montre l'analyse des budgets transport des Départements¹⁶. Le transport scolaire est réalisé majoritairement sous forme de services spécialisés (anciennement SATPS¹⁷). Des efforts croissants sont faits pour le transport des élèves handicapés généralement par taxis et véhicules spécialisés (ambulances, véhicules sanitaires légers dit VSL).
- Les services réguliers sont principalement utilisés par les scolaires avec des horaires adaptés à ceux-ci et des baisses de fréquence durant les vacances. Ils correspondent à une offre¹⁸ globalement en stagnation ces dernières années. Certains Départements ont cependant une politique de renforcement de ces services.
- Le transport à la demande (TAD) est présent dans beaucoup de Départements, qui en ont fait un axe de leur politique (Aveyron, Hautes-Pyrénées, Rhône, Loire-Atlantique, Drôme...) soutenus par certaines Régions (Picardie, Midi-Pyrénées, Auvergne). Il remplace souvent des services réguliers dit « de marché », à fréquence hebdomadaire et correspond à des déplacements occasionnels, mais peut avoir des objectifs plus ambitieux. Il est, en zones rurales, le plus souvent utilisé par des personnes âgées de manière non-journalière.
- La contrainte budgétaire pèse sur les initiatives, les transports étant un poste important du budget de fonctionnement et les Départements ne disposant pas d'une ressource affectée spécifiquement aux transports collectifs comme le versement transport (VT) pour les AOTU. Or les Départements doivent faire face au renchérissement des transports routiers dû, pour partie, à l'amélioration des conditions sociales des chauffeurs (nouvelle convention collective) et au renforcement du cadre réglementaire (ceintures de sécurité, normes Euro3...).
- L'extension des PTU spécialise de plus en plus les transports départementaux dans la desserte des zones rurales peu denses, les privant d'une clientèle importante et des recettes afférentes.
- Certains Départements ont des difficultés à trouver des entreprises de transport public pour desservir les zones à faible densité.

¹⁵ aide personnalisée pour l'autonomie (des personnes âgées)

¹⁶ Cf enquête sur les TCNU (évolution 1995-2000) dépenses des Départements

¹⁷ service à titre principal scolaire

¹⁸ Cf mémento des statistiques de transport 2001 DAEI tableau 3.6.6.

En ce qui concerne le transport scolaire, certains Départements ruraux ont, de longue date, contracté avec des particuliers pour effectuer une partie de ces transports. Cette solution, la plupart du temps due à l'absence de taxis de proximité, se heurte à des difficultés au regard de la législation sur les transports, du code du travail (URSSAF) et de la législation fiscale. Elle peut également soulever des réticences de la part des artisans « taxi » et des transporteurs.

2.2.5. Les Communes et leurs intercommunalités ne sont pas autorités organisatrices de transports hors celles coïncidant avec une AOTU ou ayant reçu délégation de la part du Département, par exemple pour les transports scolaires liés au primaire.

Elles peuvent cependant effectuer des transports privés avec leurs moyens propres pour leurs administrés, les associations... Une inscription dérogatoire (sans conditions de capacité financière et professionnelle) au registre départemental des transporteurs routiers de personnes peut être obtenue dans la limite de deux véhicules. Cette solution est largement utilisée et le nombre de deux véhicules souvent dépassé en l'absence d'inscription au registre départemental.

Certaines intercommunalités et notamment des communautés de communes mettent en œuvre des dessertes de proximité –en particulier sous forme de TAD- ce qui nécessite légalement de prendre la compétence et de devenir délégataire du Département, avec éventuellement son aide financière. Par ailleurs certaines communes ou intercommunalités mettent en œuvre des micro-réseaux¹⁹. A titre d'exemple la communauté de commune d'Issoudun (CCPI) met en œuvre un réseau gratuit en pétale assuré par deux bus (TIG) et qui en outre comprend une composante à la demande (cf. 5.3.3.).

2.2.6. La Région Ile de France (RIF)

Elle reste une exception : les transports de voyageurs en RIF ne ressortissent pas de la LOTI, pour des raisons historiques (présence de la RATP) et pratiques (taille de l'agglomération). Il ne paraît pas opportun d'entrer dans le détail des dispositions existantes et à venir à l'occasion d'un travail consacré aux zones rurales. Seule peut être soulignée l'existence du Syndicat des Transports de l'Ile de France (STIF), organisme aujourd'hui paritaire État/Collectivités mais qui sera demain uniquement sous l'égide de la Région Ile de France du fait de la 2^e phase de la décentralisation, et qui, sous ses formes successives, évolue du rôle de régulateur et financeur vers celui d'une autorité organisatrice régionale.

Des zones rurales existent cependant en Région Ile de France : l'Est de la Seine et Marne, le Sud de l'Essonne, l'Ouest des Yvelines, l'Est du Val d'Oise...

Les initiatives prises en Région Ile de France et entrant dans le champ de la mission seront naturellement prises en compte.

¹⁹ parfois en marge des textes, LOTI en particulier.

2.2.7. Commentaires

Les compétences segmentées des autorités organisatrices (A.O.) par cadre géographique et par mode, entraînent des rigidités dès que l'on veut favoriser l'intermodalité, notamment par l'harmonisation des tarifications, l'articulation des arrivées/départs, l'information... Pour résoudre ces difficultés, la loi SRU permet la création de syndicats mixtes spécialisés, encore peu nombreux (Étang de Berre, Nancy suburbain, Hérault, Charente-maritimes...) même en prenant en compte ceux en voie de création (Nord-Pas de Calais, Pays de Loire, Poitou-Charente)²⁰.

La plupart des A.O. ont adopté une tarification sociale des moyens de transport qu'elles mettent en œuvre (cf. chapitre suivant) via des exploitants (ou transporteurs) avec parfois une compensation (ex : État à la SNCF).

En dehors des transports collectifs mis en œuvre par les autorités organisatrices et encadrés par la LOTI, il existe d'autres formes de transports – routiers- en zones rurales, hors les services occasionnels (cf. 3.2) :

- toujours dans le cadre de la LOTI, les services privés qui peuvent être organisés par les collectivités publiques, les entreprises et les associations pour les besoins normaux de leur fonctionnement, notamment pour le transport de leur personnel ou de leurs membres ;
- selon des réglementations spécifiques hors LOTI, les taxis, voitures de petites et grandes remises, ambulances, véhicules sanitaires légers, et voitures de pompes funèbres ;
- la location de véhicules ;
- enfin les transports relevant du secteur informel et découlant de pratiques de proximité et/ou de solidarité : co-voiturage, partage de véhicule...

²⁰ D'après le rapport CGPC à paraître sur la cohérence des politiques des collectivités locales en matière de planification urbaine, d'aménagement, d'organisation des déplacements et de stationnement, groupe de travail présidé par M. Hubert Peigné

3) Transports en zones rurales, action sociale, emploi et insertion

3.1. Généralités

Les enjeux des transports pour les zones rurales ne sont pas de même nature (même s'il y a des recoupements) qu'en zones urbaines, où l'encombrement de la circulation, les problèmes de stationnement et la pollution sont les moteurs du développement des transports collectifs (cf. 4.2.). En zones rurales, il s'agit bien davantage de faciliter la mobilité de tous ceux qui ne disposent pas d'un véhicule ou qui n'ont pas la capacité d'en utiliser un, ceci dans le souci d'assurer l'accès, aussi égal que possible, aux services, à un emploi, aux loisirs...

Un enjeu est par exemple d'éviter l'isolement de personnes seules, souvent âgées, quelquefois dépendantes, de personnes handicapées ou à mobilité réduite, de femmes (ou d'hommes) au foyer sans véhicule pendant que le conjoint travaille durant la journée. Il peut être également pour ceux qui doivent se former, se réinsérer et accéder à un emploi : jeunes, bénéficiaires du RMI et chômeurs.

Le transport en zones rurales devient ainsi un élément essentiel à la fois des politiques sociales et des politiques d'insertion et d'emploi.

La description qui suit est sans doute schématique et incomplète, les domaines social et de l'emploi se caractérisant par l'importance du secteur associatif et des initiatives locales en fonction des territoires... Bien que les contextes organisationnels soient différents d'un lieu à l'autre, ils sont centrés sur la notion de résident (collectivité) ou de ressortissant (organismes sociaux).

Dans cette optique, nous pouvons croiser l'approche territoriale de cette question des transports en milieu rural avec la dimension sociale, cette dernière se divisant en un volet action et aide sociales et un volet insertion et emploi avec chacun leurs acteurs.

3.2. Aide et action sociale

En matière d'aide et d'action sociale, les compétences sont, aujourd'hui massivement décentralisées, et la création de l'aide personnalisée à l'autonomie en 2000, la décentralisation du RMI et la création du RMA en 2004 ont renforcé cette tendance.

L'action sociale provient également des organismes de protection sociale, de la sécurité sociale et des régimes complémentaires.

3.2.1. L'État

L'État, s'il définit la législation sociale, n'exerce plus que très peu de compétences dans le domaine de l'aide sociale du fait des lois successives de décentralisation. Son organisation territoriale dans le domaine repose sur les DRASS et les DDASS.

Il ne prend en charge directement que quelques catégories sociales (demandeurs d'asile, SDF...) ; le domaine du handicap, avec le financement des centres d'aide par le travail, des ateliers protégés... est une notable exception, avec également la lutte contre les exclusions, et par exemple la couverture maladie universelle (CMU) ou les CHRS, centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

Au titre de ses compétences sociales, l'État est donc en droit peu concerné directement par la question du transport en milieu rural.

Cependant, c'est au titre de la solidarité nationale que la question du transport des publics défavorisés a été traitée, d'une part en 1982 par la LOTI qui, dans ses articles 1 et 2 définit un droit au transport et incite à dispositions spécifiques pour les catégories sociales défavorisées ainsi que les personnes mobilité réduites (PMR) et d'autre part en 1998 dans la loi de lutte contre les exclusions puis en 2000 dans la loi solidarité et renouvellement urbain (dite SRU, cf 5.1).

Il peut réglementer ou donner des obligations aux collectivités compétentes (cf. la tarification sociale de la loi SRU) sans agir directement. Par ailleurs de nouvelles lois viennent changer le cadre légal en accroissant le rôle des collectivités locales : décentralisation, personnes handicapées, dépendance par exemple.

Son rôle ne se réduit pas à cela ; l'État participe très largement à la définition de la protection sociale. En particulier, il approuve les orientations ainsi que les budgets d'action sociale des caisses nationales de sécurité sociale du régime général (CNAF²¹, CNAV²², CNAM²³) ou de la mutualité sociale agricole (MSA). Un partenariat caisses- État s'instaure donc automatiquement ; citons à titre d'exemple la politique de la petite enfance menée avec la CNAF, qui a supposé un accroissement considérable des moyens financiers d'action sociale pour la politique contractuelle avec les collectivités territoriales.

Peut-on imaginer une intervention de la MSA, de la CNAV, ou même de la CNAF pour le transport en milieu rural en faveur de leurs ressortissants souffrant d'isolement? Cela suppose une priorité financière, et ces organismes pourraient-ils se limiter au milieu rural ?

3.2.2. Les Régions

Les Régions n'ont pas de compétence obligatoire en matière d'action sociale ; elles interviennent notamment à travers la politique de la ville.

Mais elles peuvent contribuer au domaine via leurs politiques de transport (TER), formation professionnelle, d'aménagement du territoire, ainsi que, par exemple, au travers des politiques contractuelles territoriales que beaucoup ont mises en place...

La question de leur implication dans l'accès social au transport peut se poser, mais en ayant à l'esprit l'ampleur, y compris financière, de leur compétence en matière de transports régionaux, interurbains ou périurbains.

²¹ Caisse nationale d'assurances familiales

²² Caisse nationale d'assurances vieillesse

²³ Caisse nationale d'assurances maladie

3.2.3. Les Départements

C'est la collectivité qui a les compétences légales les plus étendues en matière sociale, et par ailleurs dans le domaine du transport non urbain. L'aide sociale dans toutes ses composantes est concernée : aide sociale à l'enfance et à la famille, aide sociale à l'hébergement (personnes handicapées, personnes âgées), allocation compensatrice pour tierce personne, APA pour les personnes âgées dépendantes, allocation et insertion du RMI, et RMA ...

Les Départements ont des services sociaux (service social polyvalent) au contact de la population diversement organisés (secteurs, districts...) et nommés (circonscriptions sociales, centres médico-sociaux, maisons cantonales ...). Par ailleurs le suivi des bénéficiaires du RMI est assuré par des Commissions locales d'insertion (CLI) qui couvrent chaque département par grands bassins.

Ils peuvent déléguer leurs attributions dans le domaine aux communes, mais le font rarement.

Les Départements prennent une place croissante dans le domaine social tant de par les compétences que leur confie progressivement la loi que par des initiatives propres. Cette place est particulièrement importante en zones rurales où la taille –et le budget- des communes leur interdit souvent d'avoir des services sociaux.

Si l'on tient compte de ses vastes compétences sociales, et de celle sur le transport non urbain, les Départements sont des acteurs essentiels, voire incontournables des solutions du transport en milieu rural. Cependant, la lourdeur de leurs charges financières croissantes est un frein manifeste, et la définition des besoins, la souplesse ainsi que l'efficacité d'organisation peuvent nécessiter une échelle de réflexion plus proche des besoins.

3.2.4 Les Communes et leurs intercommunalités

Si la compétence légale des communes est réduite, leur rôle et leur action sociale sont extrêmement variée en nature et en importance, avec de nombreux exemples d'implications très fortes en zones urbaines ou périurbaines.

Premier échelon vers lequel se tourne la population, les communes mettent en oeuvre des politiques sociales de proximité complémentaires à celles des Départements et des autres intervenants, depuis la petite enfance jusqu'aux personnes âgées, en passant par les familles, les personnes handicapées, et la solidarité avec les plus démunis. Elles assurent l'accueil, l'information, la mise à disposition des différents dossiers d'aide, le conseil ; elles gèrent directement des équipements et services ou délèguent cette gestion à des associations et structures sociales qu'elles subventionnent...

L'action sociale des communes est normalement déléguée à un centre communal –ou intercommunal- d'action sociale (CCAS) qui a la forme d'un établissement public. Les CCAS sous forme communale ou intercommunale ne sont cependant pas présents dans toutes les communes, en particulier en zones rurales où les services sociaux des Départements sont prépondérants.

La commune est aussi le premier échelon de la vie associative avec notamment les clubs sportifs, loisirs, artistiques et culturels ainsi que les clubs du 3^{ème} âge. Ces associations à la fois génèrent des besoins de mobilité et sont un lieu d'exercice de la solidarité en matière de déplacements. Les communes les subventionnent.

De nombreuses communes, mais plus généralement les bourgs-centres ou petites villes, disposent de moyens propres de transport, type minibus, pour tenter de répondre aux besoins, dans le domaine social, mais aussi sportifs...

Soulignons l'émergence du niveau intercommunal, en plein développement depuis cinq ans à la suite la loi 99-586 du 12 juillet 1999 dite loi Chevènement. Les communautés de communes couvrent de plus en plus le territoire, avec des compétences qui s'accroissent : il y a là un maillage du territoire en devenir, s'appuyant souvent sur la notion de bassin de vie. Même si leur rôle social est encore modeste, ces échelons intercommunaux sont à même de proposer des services de transport local.

3.2.5. Les Organismes sociaux

a) Le régime général de sécurité sociale

Les organismes sociaux du régime général, des trois branches (allocations familiales, assurance maladie, assurance vieillesse) mettent tous en oeuvre des politiques d'action sociale à destination de leurs ressortissants. Au niveau local, ils sont représentés par :

- les caisses d'allocations familiales²⁴ : elles financent de nombreuses actions, organismes, associations centrés sur l'enfance et la famille (crèches, centres aérés...),
- les caisses primaires d'assurance maladie²⁵, elles financent également des actions, organismes, associations centrées sur la maladie (ex. aide à domicile),
- les caisses régionales d'assurance maladie/vieillesse interviennent également en faveur des retraités âgés et à revenu modeste.

b) La mutualité sociale agricole.

La protection sociale des ruraux, et particulièrement des ruraux âgées, relève très largement de la mutualité sociale agricole (MSA). Les caisses, dont l'implantation est souvent en zones urbaines, ont fréquemment une politique de proximité, avec des antennes ou d'autres formules souples. La MSA, qui développe de nombreuses actions sociales pour ses ressortissants, est un acteur fort des zones rurales, même si les budgets ont leur limite.

En parallèle à ces organismes du régime général et de la MSA, les organismes dépendants de régimes spécifiques (ex. cheminots, artisans, commerçants, professions libérales ...) développent aussi une action sociale pour leurs ressortissants, mais sont peu représentés au niveau local.

c) Les organismes de protection sociale complémentaire.

Enfin les régimes de retraite complémentaire (AGIRC, ARCO), ainsi que dans certaines mutuelles et comités d'entreprises, ont également une action sociale pour leurs ressortissants. Cela les amène à se préoccuper du rural ainsi que du péri-urbain parfois dé-

²⁴ Elles sont approximativement organisées au niveau départemental mais avec la possibilité de plusieurs caisses par département, voir quelques cantons échappant aux délimitations départementales.

²⁵ Sur l'organisation locale même remarque que pour les CAF, bien que les deux organisations soient différentes. Au niveau régional, les CRAM sont organisées selon des régions légèrement différentes des régions administratives : ex. une seule région pour la Normandie...

nommé « rurbain », le souhait de prendre « sa retraite à la campagne », souvent exprimé, se concrétisant de plus en plus dans la réalité.

Les caisses de retraite interviennent d'ores et déjà pour rompre l'isolement des retraités âgés, quelquefois peu autonomes ; les mutuelles, notamment lorsqu'elles sont « territoriales », agissent également ; par exemple avec des services de téléalarme. L'intervention de ces organismes complémentaires en matière de transport en milieu rural reste marginale

d) Les associations et autres structures

Les collectivités et organismes de protection sociale aident financièrement de nombreuses associations du champ social. On citera particulièrement au regard de la mission : l'aide aux particuliers, familles, personnes âgées ou handicapées, en particulier pour favoriser le maintien à domicile. Ainsi, pour celles qui font partie d'un réseau national tourné vers le milieu rural, il faut citer : les ADMR, associations d'aide à domicile en milieu rural, les foyers des aînés ruraux, les associations dépendant de la fédération nationale Familles Rurales (FNFR) etc. Mentionnons également dans le domaine du handicap les ADAPEI²⁶, l'association des paralysés de France (APF).... Bien d'autres existent localement.

A noter que beaucoup d'associations du secteur social, en particulier celles qui gèrent des équipements et services pour les personnes handicapées, les personnes âgées ou pour les enfants, ont des moyens propres de transports pour leurs besoins. La question se pose alors du statut du conducteur (bénévole, employé..), des assurances, de la participation de la personne transportée (légalement gratuite ou inclusion dans une prestation plus large).

On peut également s'interroger sur la dispersion des moyens : si l'initiative multiple est intéressante, y a-t-il optimisation des moyens ?

3.3. Emploi et insertion

Dans ces domaines les besoins de transport collectif en milieu rural résultent comme ailleurs des besoins de formation, de recherche d'emploi et d'emploi des différents publics, et notamment des jeunes et des publics en difficulté ayant besoin d'une (ré)insertion professionnelle. Ils sont moins nombreux en proportion en zones rurales qu'en zones urbaines, mais n'en existent pas moins et rencontrent des difficultés supplémentaires liées aux distances et à l'absence, ou l'inadéquation, des transports collectifs.

Dans ces domaines, de nombreux acteurs interviennent également.

3.3.1. L'État

L'emploi est une compétence de l'État : il définit la politique de l'emploi. Il intervient massivement en matière de formation professionnelle des publics en difficulté, toutefois la loi sur les responsabilités locales transfère complètement la compétence formation aux Régions à horizon 2005.

²⁶ Association Départementale des Amis et des Parents de l'Enfance Inadaptée.

Il exerce ses compétences à travers le service public de l'emploi, qui regroupe les directions départementales et régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, (DDTEFP et DRTEFP²⁷) et l'ANPE²⁸ ; l'AFPA²⁹ et les missions locales apportant aussi leur concours. La mise en œuvre de l'assurance chômage est assurée par le système paritaire UNEDIC/ASSEDIC³⁰.

Les difficultés économiques ont entraîné une mobilisation et une présence au niveau local, avec un maillage du territoire par les agences locales pour l'emploi et des antennes des ASSEDIC.

3.3.2. L'ANPE et les ASSEDIC

L'ANPE est le bras séculier de l'État pour la mise en œuvre de la politique de l'emploi.

Le maillage du territoire est important, avec des délégations départementales et des agences locales ; il va de soi cependant que les agences locales sont situées là où sont les fortes densités de chômeurs, et donc plus particulièrement en zones urbaines ou périurbaines. En zones rurales, les agences sont plus lointaines entraînant une plus grande difficulté d'accès hors les moyens de déplacements individuels.

Les ASSEDIC apportent leur concours, avec une structuration différente sur le terrain, plurirégionale. Les ASSEDIC ont des antennes locales.

Au-delà de l'accès des demandeurs d'emploi au service public, soulignons que les agences pour l'emploi accordent des aides aux chômeurs pour leur déplacement, dans la mesure de leurs crédits budgétaires : les besoins existent notamment pour les entretiens d'embauche, pour les stages de formation, ou pour l'emploi lui-même.

3.3.3. Les Régions

La base légale de leur intervention dans le domaine est la formation professionnelle, l'aménagement du territoire (SRADT)³¹, mais au-delà c'est le développement économique et l'emploi. De nombreuses Régions concourent activement aux politiques en matière d'insertion et d'emploi, à travers notamment la politique de la ville, les missions locales jeunes, ou les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE cf. plus loin). De même, les Régions soutiennent les acteurs de l'insertion : entreprises d'insertion, associations intermédiaires, entreprises d'intérim d'insertion ou encore chantiers d'insertion ou régies de quartiers.

Leur rôle va s'accroître avec le nouveau train de décentralisation, portant en particulier sur la globalité de la formation professionnelle et les missions locales jeunes.

Notons cependant que ces interventions sont assez massivement situées en milieu urbain, ou périurbain. La question de l'accès de publics défavorisés des zones rurales est cependant bien réelle, même si les chiffres globaux sont moins importants.

²⁷ Direction Départemental et Régional du Travail et de la Formation Professionnelle

²⁸ Agence Nationale pour l'Emploi

²⁹ Association pour la Formation professionnelle des Adultes

³⁰ Union nationale pour l'emploi dans l'Industrie et le Commerce, Association pour l'emploi

³¹ Schéma Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire

3.3.4. Les Départements

Ils s'impliquent dans le domaine de l'insertion en fonction de leurs compétences sociales (ex. RMI/RMA) mais aussi de leurs préoccupations de solidarité en co-finançant les PLIE (cf. 3.3.7.), les missions locales et les structures d'insertion par l'économie. L'existence des « crédits d'insertion » du RMI depuis 1988, enveloppe fixée par la loi en proportion des dépenses d'allocation du RMI par l'État (jusqu'à la décentralisation de 2004), a généré un rôle puissant des Départements en faveur du secteur de l'insertion au profit des bénéficiaires du RMI. Le développement massif des chantiers d'insertion en est la manifestation.

Dans tous les Départements, et tous leurs territoires, y compris ruraux, ces politiques d'insertion, avec le relais de proximité des commissions locales d'insertion (CLI), qui ont mis en place des plans locaux d'insertion (PLI), ont souvent bien pris en compte la globalité de la démarche d'insertion, et donc la problématique des déplacements, apportant des aides financières individuelles, des subventions aux structures d'insertion mettant en place des ateliers de prêt de mobylettes...

3.3.5. Les Communes

Premier échelon de solidarité le niveau communal (ou intercommunal) est un élément majeur de l'action en faveur de l'emploi et de l'insertion.

Même sans compétence légale précise, les communes sont le moteur, ou le catalyseur, des initiatives locales des particuliers, des associations, des entreprises, sans oublier leurs propres actions. La plupart des structures d'insertion se créent avec l'appui (locaux, subventions, aide technique etc.) des collectivités.

Les communes (et leurs satellites, organismes de logement social...) sont aussi celles qui apportent une grande part de l'offre d'insertion : marchés pour les entreprises d'insertion ou les chantiers d'insertion, mais aussi création de contrats aidés (CES, CEC, ou encore emploi-jeune etc.), ou soutien à ces créations dans le milieu associatif.

Elles se sont impliquées dès les années 80 dans les missions locales pour les jeunes et les permanences d'accueil, d'information et orientation (PAIO) pour faire face aux difficultés d'insertion professionnelle des jeunes, puis progressivement en faveur d'autres publics en difficulté à travers les PLIE et les structures d'insertion par l'économique.

Ces phénomènes sont plus marqués cependant en zones urbaines, où les difficultés sociales sont plus concentrées, celles des zones rurales étant plus diffuses, et donc moins visibles, rendant les solutions moins simples.

3.3.6. Les missions locales pour les jeunes

Les missions locales, nées dans les années 80 suite au rapport Schwartz, ont pour objet d'aider les jeunes de 16 à 25 ans à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion sociale et professionnelle. Elles sont constituées en association (ou GIP) et sont au nombre de 400 couvrant quasiment tout le territoire. Un partenariat important est ainsi mis en place sur un bassin d'emploi, en particulier avec l'ANPE.

Les permanences d'accueil, d'information et d'orientation, PAIO (150) sont des structures plus légères.

Toutes sont co-financées par l'État, le FSE et les collectivités locales ; les Régions en ont la pleine responsabilité après les nouvelles mesures de décentralisation.

3.3.7. Les PLIE

Les Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE), nés il y a une quinzaine d'années, ont trouvé une existence légale dans la loi sur la lutte contre les exclusions (1998). Ils n'existent que dans la mesure d'initiatives locales.

L'objectif est d'élaborer et de mettre en œuvre une politique globale en faveur de l'insertion et l'emploi de l'ensemble des publics en difficulté, sur un territoire donné.

Ils sont cofinancés par l'État, le FSE, la Région, le Département, les intercommunalités, communes... et leur ressort géographique est fonction des initiatives et co-financements, l'élément de base étant la ou les communes.

Les PLIE couvrent principalement des zones urbaines en difficulté. Ils s'appuient généralement sur une structure associative ad hoc ou plus souvent une mission locale.

3.3.8. Les structures d'insertion par l'économie

Comme il a été dit, ce terme recouvre les entreprises d'insertion, les associations intermédiaires, les entreprises d'intérim d'insertion, les régies de quartiers (en milieu urbain), les chantiers d'insertion...

Elles sont pour la plupart constituées sous forme associative (mais aussi SARL pour les entreprises d'insertion) et sont co-financées par l'État, le FSE et les collectivités locales. Elles sont plus nombreuses en zones urbaines mais sont également présentes en zones rurales, notamment par des chantiers d'insertion pour l'entretien des espaces naturels, des berges de rivière etc..

Leur équilibre financier fragile, souvent du fait de l'insuffisance des fonds propres, a été noté par la Cour des Comptes dans son rapport public de 1998.

Deuxième partie : mobilité, déplacements et dispositif sociaux d'aide à la mobilité en zones rurales

4) Mobilité, déplacements et transports en zones rurales

4.1. La mobilité

La mobilité visée par la lettre de mission concerne l'ensemble des déplacements de la vie quotidienne ; le terme mobilité sera donc par la suite employé dans ce sens.

Cette mobilité est à distinguer de la mobilité résidentielle (changement de domicile), professionnelle (changement d'emploi) ainsi que des voyages (déplacement de plus d'une journée).

Selon la terminologie classique, les déplacements de la vie quotidienne « sont répétitifs et impliquent un retour quotidien –le jour même paraît une meilleure formulation- à leur origine mais à mesure qu'ils se répètent, ils forgent des habitudes spatiales » ainsi qu'il est indiqué dans le n° 48 de la revue « 2001 plus » (Ministère de l'Équipement) sur « la mobilité quotidienne : synthèse et question de recherche. ».

Au vu de la lettre de mission, de la mesure du CIADT et des publics ciblés, la question de la mobilité posée pour les zones rurales vise très largement les déplacements des publics non actifs (personnes âgées, personnes handicapées, chômeurs, personnes en difficulté sociale et économique, femmes au foyer sans voiture... ayant pour motifs les achats, l'accès à des services publics ou privés (santé, démarches administratives...) et qui impliquent un retour le même jour au domicile.

Cependant les déplacements domicile-travail pour les publics actifs sans moyen de transport, jeunes ou personnes en insertion principalement ne sont pas exclus, de même que les trajets domicile-études pour les jeunes lycéens, étudiants, apprentis... Ces deux catégories de déplacements sont généralement appelées déplacements réguliers.

Dans l'esprit de la lettre de mission, la mobilité visée est très liée à la notion de transport à la demande, de desserte souple adaptée. Le caractère occasionnel, et non journalier, est prégnant. Le transport par lignes régulières (non urbaines) correspond davantage aux trajets quotidiens domicile-travail et domicile-études.

La mobilité en zones urbaines ou péri-urbaines a fait l'objet de nombreuses études et recherches. Les enquêtes déplacements auprès des ménages, réalisées dans ces zones par les AOTU et co-financées par l'État, fournissent de nombreuses données. Les données relatives aux zones rurales sont plus limitées ; elles sont à extraire du recensement général 1999 (déplacement domicile-travail, domicile-études), de l'inventaire communal (volet transport) ou de l'enquête nationale transports et communications (ENT) dont la dernière a eu lieu en 1994. Par ailleurs la SNCF avec l'aide de la SOFRES a effectué en 1993 deux vagues d'enquêtes téléphoniques (1993,1994) sur la mobilité des français en province.³²

³² les résultats de ces deux enquêtes sont analysés dans l'ouvrage « la mobilité régionale : le train et les autres modes de transport » par Odile Cointet-Pinell ; Bruno Monjaret et Marie-Astrid Kalfon SNCF/CERTU en 1998.

Dans le domaine des transports comme ailleurs, il convient de ne pas opposer l'urbain au rural et ne pas « sur-étudier » l'un -l'urbain- au détriment de l'autre -le rural-, même si les enjeux sont aujourd'hui plus forts dans le premier que le second.

Les données sur la mobilité contenues dans les tableaux annexes (n°7, 15, 16) de la brochure précitée mettent en évidence sur la base de l'enquête transport de 1994, même si ces données sont déjà anciennes, les caractéristiques suivantes des déplacements en zones rurales

- des déplacements un peu moins nombreux et plus longs en distance dans les zones rurales et les zones de peuplements industriel et urbain (ZPIU, notion statistique aujourd'hui obsolète) de moins de 50 000 habitants,
- la prédominance accentuée de la voiture particulière comme mode de déplacement dans ces mêmes zones,
- une forte baisse du nombre de voyageurs-kilomètres en transport en commun sur la période 1982-1994 toujours dans ces mêmes zones, offre et demande baissant ensemble.

Au vu de ces enseignements, il est nécessaire d'analyser les modes de déplacement en milieu rural, et plus particulièrement la voiture particulière, et les alternatives à celle-ci.

4.2. La voiture particulière unique mode de déplacement en zones rurales ?

La prédominance accentuée de la voiture comme mode de déplacement en zones rurales est confirmée par le taux d'équipement des ménages en automobile selon le lieu de résidence. L'Union routière de France indique dans sa brochure « faits et chiffres 2003 » que :

- les ménages sont d'autant plus motorisés qu'ils résident dans des zones peu denses et dans des agglomérations peu importantes : c'est ainsi que les ménages des zones rurales sont équipés à plus de 90% et ceux de la ville de Paris à moins de 50%
- dans toutes les zones la tendance est à la stabilisation du taux de motorisation des ménages (un véhicule ou plus par ménage) et l'accroissement du parc automobile tient maintenant surtout au développement de la multi-motorisation (plus de un véhicule par ménage) de ceux-ci.

Les arguments habituellement utilisés pour la modération de la voiture en zones urbaines sont, pour la plupart, peu pertinents en zones rurales : congestion de la circulation, bruit, pollution atmosphérique, stationnement, espace consommé... La production de CO² à l'origine de l'effet de serre peut être retenue ; cependant le poids des déplacements en zones rurales est faible dans la totalité de la production de CO² due aux transports. Seuls les accidents de la route et leurs conséquences humaines sont un point commun incontournable.

Au-delà des éléments environnementaux et d'accidentologie, force est de constater que la faible motorisation dans les villes (cf. le cas extrême de Paris) est corrélée à une forte offre de transport en commun ; à l'inverse, en milieu rural où l'offre de transports collectifs est faible, on constate naturellement la plus forte motorisation, et la multi-motorisation. « Nécessité fait loi » dit-on ; c'est bien le cas en matière de déplacements.

Pourtant les déplacements en zones rurales ne peuvent être fondés exclusivement sur la voiture particulière. Il existe en effet diverses populations qui ne peuvent accéder à celle-ci :

- **Les « sans permis »** : jeunes de moins de 18 ans, ceux qui n'ont pas les capacités psychologiques, physiques ou financières pour l'obtenir, ceux à qui le permis a été retiré à la suite d'une visite médicale (cas qui devrait devenir de plus en plus fréquent), ceux qui ne l'ont jamais passé pour des raisons diverses (femmes âgées en particulier), et enfin ceux à qui il a été retiré suite à une infraction.
- **Les « sans voiture »**³³ essentiellement pour des raisons économiques. Le coût de possession d'une automobile est en effet élevé : achat, carburant, entretien, assurance, réparations à la suite d'un contrôle technique... Jeunes, demandeurs d'emploi sont souvent dans ce cas. Parmi cette catégorie, il faut placer les femmes (ou hommes) qui ne peuvent disposer de l'unique véhicule du ménage, le conjoint l'utilisant pour le trajet domicile -travail.
- **Ceux, personnes âgées** notamment, qui possédant voiture et permis ne sont pas en état de conduire ou ne se sentent plus capables de le faire.

Soulignons que les problématiques ci-dessus, si elles sont valables dans les zones rurales défavorisées, sont aussi particulièrement prégnantes en zones périurbaines.

A noter également que le renforcement de la réglementation relative à l'utilisation de la voiture, motivé par l'objectif d'amélioration de la sécurité routière, et la présence d'obstacles³⁴ à la marche à pied (ex. : présence de voies express avec leurs échangeurs...) accroissent chacun partiellement la tendance à conduire en dehors des règles : permis, contrôle technique, assurance... Le nombre de conducteurs en défaut semble s'accroître et conduit à s'interroger sur les remèdes à apporter.

4.3. Les alternatives à la voiture particulière

La marche à pied et le vélo sont bien sûr utilisés en zones rurales en particulier dans les secteurs agglomérés mais trouvent une limite dans la longueur des déplacements, le relief, les conditions climatiques, les capacités des personnes âgées ou à mobilité réduite et enfin les objets transportés (paquets, sacs, courses ...).

Soulignons que le vélo nécessite plus qu'auparavant une sécurisation (pistes ou bandes cyclables) : en effet l'accroissement du trafic automobile génère des dangers importants qui concourent à limiter l'usage de la bicyclette.

Cependant l'usage du vélo et de la marche à pied reste susceptible d'être développés dans certaines zones rurales : relief plat, climat tempéré, emploi de poussettes... Les alternatives à la voiture particulière sont examinées ci-après.

a) les deux-roues motorisés

Ils sont préférentiellement utilisés par les hommes jeunes, dès l'adolescence (vélomoteurs, scooters). A noter que l'instauration du brevet de sécurité routière pour

³³ Terme déjà employé par G. Dupuy dans l'opuscule « avec ou sans voiture » élaboré dans le cadre du PREDIT (La Doc. Française)

³⁴ Surtout vrai en milieu urbain

la conduite des cyclomoteurs (<50 cm³) va rendre ce moyen de locomotion moins facilement accessible et que les catégories supérieures de deux-roues nécessitent un permis.

Il s'agit d'une alternative, utilisables par d'autres catégories de population (jusqu'à la cinquantaine environ), même s'il faut avoir à l'esprit les risques d'accident malheureusement importants, ainsi que l'attractivité de la voiture dont la représentation sociale est supérieure.

b) les transports collectifs

Il a été vu précédemment que ces transports collectifs relevaient en zones rurales largement des Départements, soit de manière directe, soit à travers une autorité organisatrice (AO) de second rang. Les Départements, quelle que soit leur volonté, se heurtent, pour accroître l'offre et abaisser le coût supporté par l'usager, à la barrière budgétaire, qui, compte tenu de l'accroissement global de leurs charges, ne peut guère laisser espérer, sauf volonté politique locale très forte, une véritable priorité budgétaire au transport collectif en zones rurales.

Les Départements prennent cependant des initiatives nombreuses : établissement de schémas de transport, transport à la demande (TAD), ouverture des services scolaires au public, extension des tarifications sociales... La délégation partielle à une AO² (ex. TAD) permet une gestion plus proche des besoins et une mobilisation de co-financements. Par ailleurs les transports collectifs supposent de la part des utilisateurs des connaissances et des capacités (ex : horaires, constitution d'un trajet...) que certaines populations en difficultés ont du mal à acquérir.

Les initiatives communales, intercommunales ou associatives, déjà nombreuses, sont à encourager car elles allient la notion de proximité, et donc une vraie adéquation aux besoins exprimés ou ressentis, à la capacité d'action et de mobilisation. Une question posée est celle du cadre juridique de la loi (LOTI) : est-il bien adapté au développement de ces initiatives de transports locaux ?

De leur côté les Régions apportent avec les services TER une desserte entre villes principales avec arrêts intermédiaires, les taxis TER ayant plutôt une vocation de substitution lors de suppression d'arrêts, qu'une vocation généralisée de rabattement, à fortiori de transport de proximité.

c) les services privés

Dans le cadre de la LOTI, des services privés peuvent être organisés par des collectivités publiques, des entreprises et des associations pour les besoins normaux de leur fonctionnement, notamment pour le transport de leur personnel ou de leurs membres. Ils doivent pour ce faire utiliser des véhicules qui leur appartiennent ou loués sans conducteur.

Cette solution est beaucoup utilisée par les associations et structures intervenant dans les domaines du social et de l'emploi. Une des limites posées par le décret 87-242 du 7 avril 1987 relatif à ces transports est la gratuité, l'objectif de cette mesure étant la protection des entreprises de transport public. Cet aspect n'est pas toujours respecté même si les participations demandées sont généralement en dessous du coût de revient. On peut s'interroger sur cette limite (et cette protection), en zones rurales notamment où la caractéristique est la faiblesse ou l'absence de transport public..

En zones rurales, ces transports trouvent un frein dans la faible densité de l'habitat qui renchérit le coût par personne transportée. Or les structures associatives sont financièrement fragiles. Le bénévolat des conducteurs contribue dans nombre de structures à réduire les coûts. Par ailleurs, les emplois aidés par l'État, tels que les emplois-jeunes, ont permis la mise en place de transports collectifs, en limitant les coûts pour l'association et/ou la collectivité locale.

La mutualisation de ces services se heurte à la spécialité des structures et de leur financement (établissements pour enfants ou adultes handicapés, pour personnes âgées etc.) ainsi qu'à la réglementation sur les services privés.

A noter également que certaines entreprise en milieu rural ont gardé un système de « ramassage » de leur personnel entre une ville et les villages qui l'entourent (ex. RVI à Bourg dans l'Ain).

d) les taxis

Les taxis sont couramment employés en zones rurales ; le frein réside dans leur coût qui s'accroît avec l'importance des kilomètres à vide. Or, les taxis ne sont pas toujours présents dans des zones rurales étendues en raison du faible chiffre d'affaire possible. Le partage des frais est possible entre plusieurs utilisateurs lorsqu'il y a une proximité d'origine et de destination. Néanmoins le taxi reste généralement inaccessible aux populations à faibles ressources.

Par ailleurs beaucoup de taxis ont une activité multiple : taxi classique, contrat de transport avec une ou des collectivités (TAD, élèves handicapés, enfants bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance...), VSL et ambulance, portage de repas et de colis ... Ces différents services, soumis à des législations différentes, peuvent être difficiles à concilier en période de pointe.

La réflexion sur le développement des taxis en zones rurales, leur utilisation « collective » par plusieurs personnes, et leurs activités multiples, est à mener, y compris sur la réglementation qui les concerne, afin de créer une dynamique de transport pour les publics qui en ont besoin et ne peuvent y accéder aujourd'hui.

Le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux en cours d'examen par le Parlement facilite précisément le développement de la multi-activité.

e) les pratiques de solidarité familiale, amicale ou de voisinage

Les pratique de solidarité sont très présentes en milieu rural ainsi qu'en attestent les nombreux mouvements associatifs et mutualistes ruraux : MSA, Foyers Ruraux, Familles rurales...

Ces pratiques s'étendent aux déplacements en voiture particulière de manière généralement informelle. Des tentatives de structuration existent cependant soit au sein d'association (ex. clubs sportifs ou du 3^{ème} âge) soit à travers des collectivités (centrales de mobilité); elles sont naturellement à encourager.

f) Les prêts de mobylettes ou de voitures

La location de cyclomoteurs ou de voitures développée par certaines structures d'insertion rencontre des succès. Elle permet aux jeunes ou adultes demandeurs

d'emploi d'accroître leur mobilité: en effet formation ou emploi sont souvent situés à une distance importante compte tenu de la faible offre en milieu rural.

Ainsi, à titre d'exemple, citons dans le département de l'Ain, le dispositif d'aide à la mobilité, avec location de voiture à prix réduit, mis en place par l'association « Aid'Auto 01 » ; et dans le sud-ouest de ce même département, l'atelier « En mob » développé par le chantier d'insertion Val Horizon, qui prête des mobylettes d'une part à des jeunes sur prescription de la mission locale, d'autre part à des bénéficiaires du RMI, grâce à des financements du fonds d'aide aux jeunes et du conseil général sur crédits d'insertion.

De nombreux autres exemples pourraient encore être cités comme Aid Auto 42 dans la Loire, Aide-Emploi-Service à Redon (35), Ancre à Nord sur Erdre (44), ASAC à Rodez (12), Association Elan à Qéven (56), Inter Intérim à Blagnac (32), Rail à Pludalmezau (29), mission locale rurale du Sillon à St Gildas-des-Bois (44), Ménage 95 à St Ouen l'Amône (95), Point autostop à Chateaudun (28), SDAVA à Valence (26). Ces références sont extraites des travaux menés par l'Institut de la Ville sous la direction de M. Lebreton.

g) Autres formules, tel le co-voiturage

De nombreuses formules développées de manière plus ou moins réussies (exemple : à Rennes co-voiturage sur webcity.fr sur internet et i-mode) en milieu urbain paraissent encore plus difficiles à mettre en œuvre en zones rurales de par les distances et la faible densité : co-voiturage hors les longs trajets, véhicules à temps partagé (exemple : Caisse commune à Paris ou similaire à Lyon)...

L'apport des nouvelles technologies dans ces tentatives même s'il est réel (Internet, téléphonie mobile) doit être relativisé par le peu d'usage de celles-ci les populations concernées et les défauts de couverture de certaines techniques.

De manière annexe, le commerce ambulant doit être cité comme moyen de desserte des populations isolées

Cette revue des possibilités de déplacements en zones rurales montre les potentialités, mais aussi les limites des modes alternatifs à la voiture particulière. Dans la réalité, les « exclus de l'automobile » utilisent un « mix » de ces différentes possibilités. A défaut, ils se replient dans l'isolement ou bien doivent changer de résidence (exemple : maisons de retraite pour les personnes âgées).

Il est donc important de rechercher à utiliser les potentialités de ces modes alternatifs au mieux, et de lever les obstacles, réglementaires notamment, qui constituent des freins, des blocages, ou des risques juridiques, en ayant à l'esprit que la dimension budgétaire est en elle-même un frein.

5) Dispositifs sociaux d'aide à la mobilité en zones rurales

5.1. La tarification sociale des transports collectifs

En préambule, rappelons que la majorité des Autorités Organisatrices de réseaux de transports collectifs non urbains, les Départements en l'espèce, détermine elle-même la tarification de leur réseau. La fixation des tarifs par le transporteur existe encore mais est en régression ; elle va de pair avec des contrats « aux risques et périls » dont l'équilibre repose principalement sur les abonnements scolaires.

La tarification d'un réseau résulte du croisement de plusieurs paramètres, principalement :

- **La distance** : elle est prise en compte à travers le nombre de kilomètres effectués, de manière soit linéaire soit non-linéaire, ou le nombre de sections prédéterminées parcourues ou les zones d'origine et de destination dans le cas d'une tarification par zones ... ou l'absence de pris en compte de la distance (tarification unique)³⁵.
- **Le type de déplacement** : les déplacements occasionnels sont distingués des déplacements réguliers (cf. 4.1) les premiers relevant de tickets ou carnets de tickets, les seconds d'abonnements hebdomadaires, mensuels, annuels...
- **Le type d'usagers** : deux catégories de considérations se superposent, les considérations commerciales (exemple : les salariés d'une entreprise ayant réalisé un plan de déplacement interne) et les considérations sociales. La tarification dite sociale relève de l'initiative des autorités organisatrices prenant en compte des considérations humaines mais aussi des considérations pratiques comme la fraude.

La tarification d'un réseau peut au fil des ans devenir une construction complexe qu'il est difficile de réformer. Devant le coût de mise en œuvre et les effets pervers tant en matière de gestion du réseau que de gestion de la ville, certaines collectivités ont adopté la gratuité. Celle-ci reste rejetée par la plupart des A.O. en s'appuyant sur la nécessité d'équilibrer leurs comptes (recettes usagers # 1/3 du budget) et le souhait de ne pas gommer les coûts.

Au plan du droit, la LOTI a énoncé dès 1982 le principe d'un droit au transport à travers ses articles 1 et 2. Ce dernier est ainsi rédigé :

« La mise en œuvre progressive du droit au transport permet aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité, notamment par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public. Dans cet esprit, des mesures particulières peuvent être prises en faveur des personnes à mobilité réduite. Les catégories sociales défavorisées, notamment celles des parties insulaires et des régions lointaines ou d'accès difficile du territoire national, peuvent faire l'objet de dispositions adaptées à leur situation. Le droit au transport comprend le droit pour les usagers d'être informés sur les moyens qui leur sont offerts et sur les modalités de leur utilisation »

Le contentieux relatif à la mise en œuvre de ce droit est cependant faible, souvent centré sur les personnes à mobilité réduite, et la jurisprudence peu favorable aux plaignants.

³⁵ Pour plus de détail, on se rapportera à « la tarification dans les transports publics urbains, départementaux et régionaux » CERTU 1998

L'incitation des autorités organisatrices à mettre en œuvre une tarification sociale a été renforcé par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions qui prévoit dans son article 133 :

« Dans le cadre de la mise en œuvre du droit au transport, une concertation entre l'État, les régions, les départements, les communes, les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce et les directeurs d'entreprises de transport sera engagée, dans un délai de six mois après la promulgation de la présente loi, sur la mise en œuvre de mécanismes d'aide aux chômeurs en fin de droit et aux demandeurs d'emploi de moins de vingt-six ans leur permettant l'accès aux transports collectifs. »

Si ce type d'article législatif a un effet de sensibilisation de l'opinion et des responsables, ses effets concrets sont difficiles à estimer. Néanmoins, quelques aient été les effets de la loi, les chômeurs ont aujourd'hui très largement accès aux transports publics à des conditions préférentielles.

Ultérieurement, la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain a prévu dans son article 123, **pour les réseaux urbains uniquement**, un dispositif de réduction dont l'application la plus connue est la carte de mobilité (cf. 5.2) mise en place, pour les franciliens, par le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF). En effet beaucoup d'autorités organisatrices de transport urbain (AOTU) avaient déjà des tarifications sociales pour leurs résidents qui allaient souvent au-delà de ce dispositif.

Cet article de la loi SRU indique :

« Dans l'aire de compétence des autorités organisatrices de transport urbain de voyageurs, les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond³⁶ fixé en application de l'article L.861-1 du code de la sécurité sociale, bénéficient de titres permettant l'accès au transport avec une réduction tarifaire d'au moins 50% ou sous toute autre forme d'une aide équivalente. Cette réduction s'applique quel que soit le lieu de résidence de l'utilisateur. »

Les réseaux non-urbains ne font donc pas l'objet du même traitement de la part de l'État que les réseaux urbains. Cependant le premier dispositif social d'aide à la mobilité en zones rurales est bien la tarification sociale des transports départementaux. Elle-même s'inscrit dans la politique tarifaire de l'ensemble des lignes départementales d'un même Département.

L'enquête « transport collectif non urbain » (TCNU) du CERTU (données 2000) indique que, d'une part, les Départements mettent en œuvre en nombre croissant une harmonisation de leur tarification sur l'ensemble des lignes départementales régulières et que, d'autre part, ils étendent les réductions tarifaires à destination des chômeurs, étudiants, familles nombreuses et d'autres catégories dont les personnes âgées. Les pratiques des Départements sont cependant très diverses, peu connues de manière détaillée et exhaustive et leurs effets sont très difficiles à appréhender. Elles vont jusqu'à la gratuité totale pour les scolaires dans 25 Départements ainsi que pour les chômeurs (sous conditions de revenu) des Départements comme l'Aveyron, la Sarthe...

Les pratiques des Régions pour les services TER feront l'objet prochainement d'une enquête nationale. Les informations en provenance des Régions (sites Internet TER.com) montrent le développement de politiques tarifaires tournées vers le domicile-travail, domicile-études, loisirs, jeunes. La plupart offrent des réductions de 75% à 90 % sur les billets

³⁶ Le plafond de ressources indiqué est celui d'accès à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU).

pour les chômeurs et demandeurs d'emploi, stagiaires, CES... généralement sous condition de ressources.

L'utilisation des tarifications sociales, en dépit des efforts qui sont faits, se heurte à :

- La nécessité de résider dans l'aire de compétence de l'autorité organisatrice.
- La complexité de certaines tarifications sociales qui en général croisent âge, statut et revenu.
- La quantité des pièces à réunir pour constituer un dossier de prise en charge.
- Éventuellement l'existence d'autres obstacles comme le peu de guichets aptes à recevoir et traiter les dossiers, les aléas et délais des traitements par courriers ...
- La nécessité de renouveler la prise en charge tous les deux à six mois.
- La prise en compte des ayants-droits secondaires pour les allocataires RMI ou API (allocation de parent isolé).
- Les tarifications sociales généralement différentes entre réseaux urbains, départementaux et régionaux.

A noter que les populations en difficultés vivent généralement au jour le jour et achètent souvent leur ticket à l'unité. Des mesures de type cartes de réduction pour les tickets et les carnets, d'une utilisation discrète -pas de logo trop visible- sont donc appréciées. Par ailleurs il peut exister une superposition entre tarification sociale et chèque transport ; ce point sera vu en 7.2.

Exemple original, le Département de Maine et Loire a mis en place un tarif solidarité de 0,50 € permettant un trajet quelconque sur une ligne en présentant une carte délivrée dans la plupart des Mairies, en gare routière ou par le service transport du Conseil Général. Il est accessible aux allocataires du RMI et leurs ayants droit, de l'API, stagiaire de formation professionnelle, personnes en contrat aidé sous condition de revenu inférieur à 80 % du SMIC net. Cette tarification spéciale fait l'objet d'une compensation aux transporteurs.

D'autres Départements comme la Meurthe et Moselle et le Finistère ont mis en place une tarification unique au voyage à l'exemple des réseaux urbains : respectivement 1,5 € et 2 € par voyage, montant proche des tickets à Lyon ou Paris. De plus, ils ont accompagnés cette mesure d'abonnement avantageux et de mesures particulières pour les catégories défavorisées : par exemple, dans le Finistère, le prix du ticket est ramené à 0,75 € sur présentation d'une carte « aide à la mobilité » délivrée par les CCAS pour les personnes en difficultés.

5.2. La carte solidarité en Île-de-France

Le réseau parisien de transport de voyageurs (métro, autobus, tramways, trains, autocar) est mis en œuvre par la RATP, la SNCF et Optile³⁷ supervisés par le STIF (cf. 2.2.6.).

La tarification de ce réseau est complexe avec des mesures spécifiques pour les jeunes (carte Imagine'R : forfait annuel), les personnes handicapées, les familles nombreuses, les personnes âgées (1/2 tarifs), ... avec des spécificités propres à certaines collectivités comme : la carte améthyste pour les personnes handicapées (gratuite dans certains Départements), la carte Émeraude s'adressant aux résidents de la Ville de Paris pour le même public que la carte améthyste.

³⁷ Réseaux d'autocars de la couronne parisienne mis en œuvre par des transporteurs privés

Sans entrer dans le détail, nous nous intéresserons ici à la carte « solidarité transport ».

Cette dernière est une tarification sociale découlant directement de la loi SRU dans son article 123 : les personnes dont les revenus sont inférieurs au seuil ouvrant droit au bénéfice de la CMU complémentaire, peuvent, sur présentation de cette carte, acheter des carnets de billet à demi-tarifs utilisables sur l'ensemble du réseau de la région Île de France.

La carte « solidarité transport » est délivrée à tout francilien titulaire d'une attestation annuelle établissant son niveau de ressources.

Le paiement par chèque mobilité (cf. : plus loin 6.2.1.) n'est pas (normalement) cumulable avec la réduction de 50% sur les tickets unitaires et carnets qu'il est possible d'obtenir avec la carte Solidarité Île de France.

5.3. La tarification sociale dans le transport à la demande

5.3.1. L'Aveyron

Dans l'Aveyron chaque circuit de TAD fait l'objet d'une discussion avec les collectivités intéressées, qui, le plus souvent, participent financièrement.

Le tarif de base est choisi en fonction de la qualité du service rendu en considérant qu'elle est intermédiaire entre la tarification courante des lignes régulières et celle d'un taxi. Un calcul est fait avec ces deux éléments sur la base de la distance moyenne parcourue. Schématiquement les coûts se situent entre 5/6 € pour les lignes de marchés et 10/12 € pour le rabattement sur les gares. Aucune réduction sociale n'est faite contrairement aux lignes régulières (gratuité pour les bénéficiaires du RMI...)

5.3.2. L'Indre

Le Département a créé 8 lignes de transport à la demande, utilisant des minicars climatisés.

Le mode de tarification est le même que sur les lignes régulières ; l'exploitant (le même pour les 8 services) utilise des grilles tarifaires basées sur les distances entre arrêts, mais de manière non-linéaire. Aucune réduction n'est accordée.

5.3.3. La communauté de communes du pays d'Issoudun

La ville, puis la communauté de communes du pays d'Issoudun (CCPI) ont mis en place un service de navettes de cars, qui est majoritairement un dispositif de lignes régulières, mais comporte également une partie à la demande (sur appel deux heures avant le départ de la navette) pour les circuits les moins fréquentés.

Comme son nom l'indique, « Transport Issoudun Gratuit » (TIG) est un service gratuit.

5.3.4. Le Rhône

Ce Département met en œuvre depuis deux ans un réseau de transport à la demande comprenant 58 lignes qui desservent, avec les 29 lignes régulières, pratiquement toutes les communes du département (hors agglomération lyonnaise) en rabattant leurs utilisateurs sur les chefs lieux de canton ou des axes de transport lourds. L'objectif est de permettre un aller et retour par jour, tous les jours de l'année (sauf le 1^{er} mai) vers le pôle de rabattement. Les appels pour réservation doivent être effectués, au plus tard, la veille du trajet avant 15 h.

Le mode de tarification est exactement le même, par section, que sur les lignes régulières.

Cependant aucun abonnement n'est accordé. Il existe néanmoins sur les titres délivrés (ticket, carnet) les mêmes réductions que sur les lignes régulières : personnes âgées de plus de 65 ans, 25% ; personnes handicapées et scolaires, 50%.

5.3.4. Commentaires

La situation est diverse selon les Départements et les collectivités ainsi que le montrent les exemples décrits ci-dessus. Cette présentation sommaire révèle cependant que la tarification des transports à la demande (TAD) paraît plus restrictive que celle des lignes régulières avec selon les cas : montant du ticket plus élevé, impossibilité d'abonnement, absence de tarification sociale. Les TAD sont plutôt orientés déplacements occasionnels que réguliers (domicile-travail, domicile-études).

5.4. Les aides individuelles à la mobilité

Les services sociaux des Départements et des Communes ainsi que les missions locales et l'ANPE apportent au cas par cas des aides pécuniaires sous forme d'avance ou de remboursement, des bons d'échanges à un transporteur contre délivrance d'un titre de transport ou encore des chèques transport sous forme éventuellement de chèques d'accompagnement personnalisé (CAP, cf. 6.3.1.c)). Ils peuvent aussi instruire des dossiers de carte de réduction ou de gratuité selon des accords avec les autorités organisatrices.

Certains réseaux ont mis en place comme aide individuelle des dispositifs appelés chèques transport ou chèquiers transports. Des exemples sont décrits ci-après, de types différents qui seront explicités dans le chapitre suivant.

5.5. Exemples de chèques transports

5.5.1. Le chèque transport de la Communauté d'agglomération de Montpellier (bon d'échange)

Le chèque transport a été mis en place en 1995 par la Communauté d'agglomération de Montpellier. Il s'agit également d'un bon d'échange utilisable uniquement sur le réseau urbain de la Communauté, sans dispositifs de sécurité (ex ; pastille encrée thermosensible), en général mensuel, remis aux ayants droit d'une tarification sociale, après acceptation de leur dossier.

Chaque chèque est d'un montant variable selon la catégorie aidée : demandeurs d'emploi au sens large, personnes âgées, personnes handicapées, scolaires. A titre d'exemple, pour les demandeurs d'emploi ayants droit au chèque transport, celui-ci est au premier semes-

tre 2004 de 30,80 € permettant d'acquérir le forfait mensuel pour tous en ajoutant 3,20 €. Trois chèques sont remis pour le trimestre à venir lors de l'acceptation du dossier en agence et la procédure est à renouveler tous les trois mois.

La gestion des chèques transport est assurée par l'exploitant du réseau qui reçoit une compensation tarifaire pour chaque chèque collecté. Ce dispositif a l'avantage de faire apparaître le coût pour la collectivité sans que le titre délivré ne porte de mention le distinguant d'un abonnement normal ; cette banalisation est intéressante. En revanche, la gestion trimestrielle des dossiers est lourde, et l'arrêt très rapide de l'aide en cas de reprise d'un travail peu rémunéré n'est guère incitative à la réinsertion.

5.5.2. Le chèque mobilité en Région Ile de France (bon d'échange)

Les chèques mobilité (marque déposée) mis en oeuvre en Région Ile de France sont en fait des bons d'échange qui permettent d'acquérir auprès de la RATP, de la SNCF et des entreprises du réseau Optile³⁸ des titres de transport. Rappelons qu'en région île de France, sur l'ensemble des réseaux gérés par ces transporteurs, la tarification est unique quel que soit le mode de transport. Ces différents transporteurs recouvrent ensuite les bons reçus auprès des différents financeurs selon des pourcentages fonction de chaque type de chèque.

Il existe en effet des clés de financement différentes selon les bénéficiaires et les financeurs (Région, Départements, STIF, CPAM). Ceux-ci sont les allocataires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), avec un financement entièrement STIF, ceux du RMI en contrat d'insertion (30% STIF, 70% Départements de la Région Ile de France). Certains avantages particuliers sont également accordés par des Départements : ASS dans le 91, RMI dans le 75 avec ou sans contrat d'insertion, insertion des moins de 26 ans pour la RIF, CPAM de Bobigny pour des cas particuliers...

L'ensemble est géré par un prestataire externe (Accor) et représentait en 2002 un montant de chèques consommés de 29,85 M€ pour un coût de gestion d'environ 1,8 M€ pris en charge par le STIF à l'exception de certains frais d'envoi. Selon les financeurs, les chéquiers (environ 370 000) sont composés de chèques de 4€ ou 8 € et d'un nombre variable de chèques (de 7 à 14). Parmi les chèques distribués, soit 4,6 millions, plus de la moitié sont nominatifs et envoyés par lettre recommandée au bénéficiaire (cas en particulier des allocataires de l'ASS), le reste étant distribué par les canaux propres de chaque cofinanceur.

5.5.3. Le chèque transport du département de l'Isère (CAP)

Pour sa part, le Département de l'Isère a mis en place un chèque transport qui relève du statut des « chèques d'accompagnement personnalisé » (CAP, article L 1611-6 du CGCT³⁹, issu de la loi de lutte contre les exclusions) ; le dispositif juridique est analysé au paragraphe 6.3.1. Ce type de titre est utilisé par de nombreuses collectivités ou assimilées pour permettre à des personnes en difficultés d'acquérir des biens et services dans les catégories définies par la collectivité (cf. 6.1.).

Dans le cas de l'Isère, les particularités sont les suivantes :

³⁸ Réseaux d'autocars de la couronne parisienne mis en œuvre par des transporteurs privés

³⁹ Code Général des Collectivités Territoriales

- les chèques et chéquiers sont personnalisés par le logo de l'Isère et la mention « transports » apparaît distinctement.
- Les bénéficiaires sont les allocataires du RMI résidents en Isère et leurs ayants droits, hors ceux de l'agglomération grenobloise où un chèque transport de type Montpellier a été mis en place par l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains avec le concours du Département.
- Les bénéficiaires (environ 7500) sont avisés par une lettre nominative non-recommandée de la disponibilité d'un chéquier. Les chéquiers, non-nominatifs, ont une valeur de 64 € (40 chèques de 1,6 €) et sont remis aux bénéficiaires par les services du Trésor Public figurant au verso de la lettre, sur présentation d'une pièce d'identité.
- L'aide peut être renouvelée deux fois par an, sur demande auprès de la commission locale d'insertion (CLI) de rattachement.
- La rémunération de l'émetteur repose sur les mêmes principes que les titres restaurant.
- Le réseau de prestataires agréés comprend les différents transporteurs publics urbains et interurbains de l'Isère, le réseau urbain lyonnais, la SNCF (principaux guichets), certains taxis, des organismes ou associations d'insertion aidant à la mobilité (transport à la demande, location de mobylettes et autos). Le Département compense à ces organismes les frais occasionnés par l'utilisation de chèques transport (commission normalement versée à l'émetteur).
- Les chèques transports peuvent être utilisés pour acheter un titre quelconque auprès des prestataires agréés dont des allers-retours hors du département.
- Le dispositif est financé sur les crédits d'insertion RMI du budget départemental.

5.6. Les pratiques associatives

Toutes les structures d'aide à domicile ou d'insertion soulignent que la mobilité est un frein majeur à l'insertion sociale et professionnelle.

Certaines structures d'insertion ont mis en œuvre des dispositifs d'aide à la mobilité à travers le prêt ou la location à bas prix de deux-roues motorisés, de voitures, le transport à la demande pour les adhérents ou ceux des associations constitutives, l'apprentissage du permis de conduire ...

A noter qu'une association peut toujours rembourser les frais kilométriques de ses membres s'ils sont justifiés par l'objet de l'association et pour autant qu'elle dispose des ressources nécessaires.

Troisième partie : Vers un chèque transport en zones rurales ?

6) Généralités

Les termes de « chèque » ou « titre » ou même « carte », qu'il s'agisse de transport ou non, sont des termes très largement utilisés par l'État et les collectivités territoriales pour favoriser la communication sur un dispositif d'aide individuelle. La différence doit être faite entre les appellations juridiques, les appellations courantes et les marques commerciales, particulièrement celles des quelques grands groupes qui interviennent en la matière, notamment pour les titres-restaurants qui sont l'activité la plus ancienne. Dans la pratique, le contenu renvoie à un champ large, correspondant à deux notions différentes, sans que le citoyen-usager ne voit forcément la différence.

6.1. Des dispositifs ayant un statut légal.

Ticket-restaurant, chèque-vacances, chèque d'accompagnement personnalisé, titre emploi-service ou CAP sont à la limite des titres de paiement définis par la loi bancaire ; d'autres sont des outils de simplification administrative, notamment des formalités d'employeurs (chèque-service, chèque associatif, titre de travail simplifié pour l'outre-mer, chèque entreprise pour les petites entreprises etc.). Nous les analyserons au chapitre 7.

Les titres ou chèques correspondant à une définition légale autres que les chèques employeurs, sont généralement appelés titres spéciaux de paiement. Ils sont soumis à des règles bancaires et comptables spécifiques (exemple : décret 99-862 du 6 octobre 1999 pour le CAP). Les prestataires qui acceptent d'être payés par les bénéficiaires avec des titres spéciaux de paiement doivent être agréés par les sociétés émettrices des titres :

- quatre correspondent aux titres restaurants, aux chèques d'accompagnement personnalisé et au titre emploi-service (Accor, chèque déjeuner, Banque Populaire, Sodexo) ; elles sont soumises à habilitation et disposent d'une centrale commune de recouvrement des titres (CRT).
- une Agence nationale des chèques vacances (ANCV) est l'unique émetteur du chèque vacances et dispose de sa propre centrale de recouvrement

Les prestataires recouvrent la valeur faciale des chèques encaissés auprès de la centrale de règlement des titres correspondant à la nature du chèque. Les sociétés émettrices sont rémunérées d'un côté par les organismes qui achètent les titres (distributeurs) et de l'autre par les prestataires via des commissions perçues sur les titres mis en recouvrement (dans le cas du chèque vacances 1% et 1% des valeurs faciales traitées). Les titres spéciaux de paiement sont remboursés au distributeur par l'émetteur lorsqu'ils ne sont pas utilisés passés une certaine date (un an généralement, deux pour le chèque vacances). À noter que la collectivité paie à réception des titres spéciaux de paiement, faisant une avance de trésorerie sur leur paiement à un prestataire.

6.2. Des dispositifs variés propres à une collectivité (ou une entreprise ou son comité d'entreprise), qui sont des « bons d'échange ».

Ils sont appelés : chèque cadeau, chèque jeune, chèque culture ou sport, chèque formation avec de multiples formes de bons d'échanges pour l'achat d'une prestation auprès de un ou plusieurs fournisseurs référencés (abonnement de transports par exemple). Ces dis-

positifs connaissent une très grande expansion dans le secteur privé : par exemple les chèques cadeaux dans la distribution⁴⁰.

Les bons d'échange, appelés cependant chèque, comportent une valeur faciale en euros ou pas. Dans ce dernier cas, ils renvoient à une réduction, aux constats de certains droits (heures de formation...). Certains ne peuvent être utilisés qu'auprès d'une entreprise et/ou d'un réseau pour une seule catégorie de prestation (exemple chèque livre).

Parmi les bons d'échange, certains (chèques mobilité Ile de France, chéquier jeune du Département de l'Essonne) se présentent de façon analogue à des titres spéciaux de paiement (une valeur faciale par chèques, chèques sécurisés) et sont d'ailleurs traités par les mêmes prestataires. Ils sont payés par les collectivités distributrices au service fait. En effet la collectivité ne verse pas la contrepartie des chèques dès l'achat, elle peut payer selon le marché de deux manières :

- globalement à l'émetteur à partir de relevés mensuels, celui-ci payant chacun des prestataires à réception de leurs factures mais en prenant en compte dans ses coûts l'avance de trésorerie,
- individuellement chaque prestataire selon les informations comptables que l'émetteur lui fait parvenir de manière informatique.

Enfin, certaines collectivités mettent en oeuvre des cartes à puce soit sur des réseaux de transport (essentiellement réseaux urbains), soit pour accorder divers avantages à l'exemple de la Région Bourgogne pour des réductions dans des institutions et commerçants affiliés (Carte Access) ou de la Région Rhône-Alpes avec une carte à plusieurs volets (cartes Rhône-Alpes+ gérées par Sodexho). Le système dans ce cas est analogue à un bon d'échange.

⁴⁰ Cf les Echos du 9/09/04 : Effervescence dans les chèques-cadeaux

7) Comparaison et analyse des dispositifs de chèques ayant un statut légal

Comme déjà dit, parmi les dispositifs ayant statut légal, deux catégories peuvent être distinguées : les titres spéciaux de paiement, et les titres d'employeurs.

7.1. Les titres spéciaux de paiement

Ils ont pour caractéristique d'avoir été « achetés » ou si l'on préfère préfinancés par une entreprise, un organisme social, une collectivité territoriale, avant l'acte de consommation d'un bien ou service par le bénéficiaire du titre. D'un côté, ce préfinancement les distingue, juridiquement, des dispositifs type « bon d'échange » pour lesquels le paiement est postérieur à la consommation d'un bien ou service. D'un autre côté, l'assimilation de ces titres aux moyens de paiement définis par la loi bancaire paraît impossible : ils ne sont pas cités par la loi. Leur nom de titre spécial de paiement reflète ces ambiguïtés au carrefour du code des marchés publics, de la réglementation bancaire, et de celle de la comptabilité publique.

a) le titre-restaurant

En France, les premières initiatives de systèmes de « bons repas » datent de 1957. Le « chèque-restaurant » (marque déposée) est né en 1962, suivi en 1963 et 1964 par le « ticket-restaurant »® et le « chèque-déjeuner »®, puis plus tard en 1982 par le « chèque de table »®. Ils sont mis en œuvre respectivement par les groupes agréés Accor, Sodexho, Chèque déjeuner, et Banque Populaire.

A noter que les entreprises citées (hors Banque Populaire), qui partagent sous forme d'un GIE un même centre de recouvrement des chèques (le CRT) ont fait l'objet en 2001 d'une sanction pécuniaire d'un montant total de 8,5 millions de FF par le Conseil de la Concurrence saisi par le Ministre des Finances et de l'Industrie. La concurrence dans ce secteur doit donc être stimulée pour éviter la tentation d'un oligopole.

L'appellation légale est titre-restaurant. Il est régi par l'ordonnance n° 67-830 du 27 septembre 1967 et bénéficie de dispositions fiscales L81 et L231 du Code Général des impôts (CGI) et sociale R532-1 code du travail, dispositions favorables qui sont à l'origine du succès de la formule.

La finalité du titre-restaurant est avant tout sociale, et constitue un complément de rémunération avantageux pour l'entreprise comme pour le salarié alors qu'à l'origine le bon-repas était destiné à compenser l'absence de cantine.

- Dès que l'entreprise a opté pour la mise en œuvre d'un titre-restaurant, chaque salarié a droit au maximum à un titre par jour travaillé.
- Des règles précises d'utilisation existent pour ce titre nominatif, destiné au repas pendant l'activité professionnelle ; elles ne sont pas toujours respectées...
- L'entreprise cofinance à hauteur de 50 à 60% obligatoirement, sa part étant exonérée de toutes charges sociales et fiscales dans la limite de 4,60 euros par titre.
- Pour le salarié, comme pour l'employeur, ce complément de salaire n'est pas assujéti à l'impôt sur le revenu, ni soumis à cotisations sociales, dans certaines limites.

- La rémunération des émetteurs résulte d'une part d'un apport de l'entreprise (3% du montant total des valeurs faciales des chèques utilisés pour un Département moyen) et d'une commission des entreprises (de l'ordre de 1 à 2 % des chèques réglés aux prestataires).

b) Le chèque-vacances®

Né en 1982, le chèque-vacances est un titre pouvant être utilisé pour régler des prestations de vacances et de loisirs, y compris de transport (SNCF, voyages aériens, péages). Il s'agit d'un titre spécial de paiement bénéficiant d'avantages fiscaux et sociaux qui comporte en outre plusieurs particularités :

- il résulte d'une ordonnance n° 82-283 du 26 mars 1982
- il existe un seul émetteur, l'Agence Nationale pour les Chèques-Vacances (ANCV) qui est un établissement public industriel et commercial de l'État.
- il est ouvert à tous les employeurs y compris ceux de la fonction publique selon des modalités adaptées
- selon l'employeur, le dispositif peut être géré par celui-ci, le comité d'entreprise ou une mutuelle de la fonction publique
- le principe de base est la conjugaison d'une épargne du salarié et d'une participation variable de l'employeur mais il existe aussi d'autres modalités d'achat avec participation (idem titre restaurant) du salarié ou non.
- la distribution est effectuée par l'employeur, le comité d'entreprise ou la mutuelle.
- le chèque-vacances est également utilisable par des organismes sociaux (CAF, CCAS...) qui l'achètent pour attribuer des aides aux vacances à leurs ressortissants, sous critère de ressources en général.
- l'ANCV est rémunérée d'un côté par une commission de 1% sur les chèques achetés par les distributeurs et de l'autre par une commission également de 1% sur les chèques mis en recouvrement par les prestataires.

Le dispositif des chèques-vacances, comme celui des titres-restaurants avant lui, a connu un fort développement en 20 ans, notamment grâce à la participation des entreprises, qui ont pu attribuer ainsi des avantages connexes aux salaires en exonération de charges sociales et fiscales, et à l'extension du champ des entreprises éligibles. Les caisses d'allocations familiales, transformant leurs historiques bons vacances en chèques vacances, ont aussi contribué au succès, sans oublier l'élargissement par l'ANCV des prestataires de service éligibles.

Une question fondamentale est celle du monopole de l'ANCV, au regard de la concurrence en matière de titre spéciaux de paiement mis en œuvre par les groupes agréés précités, concurrence limitée au demeurant car il s'agit d'un oligopole mis en exergue par le jugement déjà évoqué (cf. a ci-dessus). Un rapport de l'IGAS et de l'Inspection générale du Tourisme de 2003 relatif à l'avenir de l'ANCV estime cependant que les missions sociales de l'agence (investissement dans le tourisme associatif social, aide au départ en vacances de personnes handicapées ou à faibles revenus) peuvent justifier le monopole, sans lequel ne pourraient être dégagés les moyens financiers nécessaires à ces missions sociales ; le rapport suggérait de conforter cette dimension sociale.

c) Le chèque d'accompagnement personnalisé.

Créé par l'article 138 de la loi d'orientation pour la lutte contre les exclusions de 1999, le chèque d'accompagnement personnalisé (CAP) a été codifié à l'article 1611-6 du code général des collectivités locales (CGCT). Sa partie réglementaire est issue du décret 99-8623 du 6 octobre 1999 qui est accompagné d'une circulaire interministérielle d'application du 18 février 2000. Le champ d'application est large mais toujours en faveur des populations en difficultés : alimentation, hygiène, habillement, transports, actions éducatives, culturelles sportives et de loisirs

L'origine de ce CAP, destiné principalement aux interventions sociales des collectivités locales, vient de difficultés juridiques soulevées par la mise en œuvre de tels dispositifs, proposés par les sociétés spécialisées dans les titres-restaurants, pour remplacer les traditionnels bons alimentaires donnés par les communes, et leurs centres communaux d'action sociale (CCAS), avec un produit banalisé et non stigmatisant pour les publics en difficulté.

Face à cette situation, une mission conjointe de l'IGAS et de l'IGA⁴¹ avait été diligentée, qui n'a pu se mettre d'accord sur certaines conclusions (rapport IGAS n° 97037 d'avril 1997). Afin de mettre fin aux incertitudes, la loi de lutte contre les exclusions a modifié le CGCT à travers l'article 1611-6 et donné naissance au CAP.

Soulignons certaines de ses caractéristiques :

- La collectivité (ou le distributeur) doit à chaque commande de chèques verser à la société qui émet les chèques (ou l'émetteur) la contre valeur des chèques commandés.
- Les chèques doivent être distribués selon les mêmes règles que des espèces (remise au comptable puis à des régisseurs avec tenue de pièces comptables).
- L'émetteur doit verser sur un compte spécifique ouvert dans un établissement de crédit la contre valeur des chèques livrés.
- Les CAP sont, de par la loi, réservés aux populations en difficultés, même si le code ne donne pas de définition.
- Le coût payé par l'Isère pour son CAP « transport » est de 1,25 % incluant la commission normalement réglée par les prestataires et qui est en fait prise en charge par la Département mais ne comprenant pas le coût du service spécialisé du Département ni les services de la Paierie, ni la communication.

Parmi les difficultés de mise en œuvre du CAP, signalons d'une part l'avance de trésorerie, même s'il faut la relativiser car elle permet de diminuer les taux de frais de gestion, la nécessité d'un suivi rigoureux de consommation puisque les CAP non-utilisés sont remboursés, et l'obligation d'une distribution par l'intermédiaire de comptables publics, ou de leurs régisseurs d'avance.

d) Le titre emploi-service

Il est régi par l'article L.129.3 du code du travail, les articles R.129-1 à R.129-5 et R.129-11 du même code, et l'arrêté du 13 septembre 1996.

⁴¹ Inspection Générale de l'Administration (Ministère de l'Intérieur)

Le titre emploi-service est analogue à un titre-restaurant dans son fonctionnement et ses modalités. Il vise la même nature de prestation que le chèque service : les services aux particuliers et emplois familiaux. La différence majeure avec ce dernier est que, dans le cas d'un titre emploi-service, une association agréée intermédiaire facture aux particuliers et rémunère l'employé.

Il est délivré par les comités d'entreprise (ou l'entreprise elle-même), les administrations ou collectivités pour leurs agents, mais aussi les mutuelles ou caisse de retraite pour leurs adhérents, ou les collectivités pour les publics en difficulté.

- L'aide de l'entreprise à son salarié est exonéré de cotisations sociales dans la limite de 1830 euros par an.
- L'utilisateur bénéficie de la réduction d'impôts attachée aux emplois familiaux

Les marques commerciales sont le « chèque domicile »®, le « ticket emploi domicile »®, le « chèque logis service »® et le « ticket social »®. Elles sont mises en œuvre par les mêmes groupes que les titres-restaurants.

Cette analyse des différents chèques et titres montre les possibilités qui peuvent être transposées dans le domaine des transports en milieu rural.

7.2. les chèques d'employeurs

Prévus par les articles du code du travail, ils visent la simplification administrative pour l'employeur, avec un titre qui peut à la fois effectuer les formalités d'employeur, valoir bulletin de salaire, et titre de paiement.

- **Le chèque-service**, article L.129-2 du code du travail (plus souvent appelé « chèque emploi service »), est destiné aux particuliers employeurs ; il s'agit des emplois familiaux
- Le **chèque-emploi associatif** est du même ordre, pour les petites associations (trois salariés au plus) pour rémunérer ses salariés (article L.128-1 du code du travail)
- **Le titre de travail simplifié**, est prévu dans les départements d'outre mer pour les entreprises de moins de 10 salariés (loi 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000).
- **Le titre emploi-entreprise** a été créé par l'ordonnance du 18 décembre 2003 pour le même type de petites entreprises.

Dans ces différents cas, la relation employeur/salarié est simplifiée. Cette logique ne paraît a priori guère transposable dans le domaine du transport en milieu rural, car ce domaine est dans une logique de prestation de service, et non d'un lien de subordination comme pour un salarié.

Pour étendre un dispositif semblable à certains chauffeurs employés par des collectivités ou associations une loi serait nécessaire, le véhicule devant être prêté ou rémunéré par ailleurs. Une telle loi serait une exception majeure aux dispositifs précités et aux textes régissant la fonction publique territoriale, spécifiquement pour les transports.

8) Un chèque transport en milieu rural : pourquoi, comment ?

La première et majeure question qui se pose est celle de l'opportunité d'un tel « chèque transport » ou « chèque mobilité » ; ensuite, vient celle du type de dispositif à mettre en place ; enfin, doit être examiné le financement d'une telle mesure.

8.1 L'opportunité d'un « chèque transport »

Le besoin de mobilité en zones rurales, pour de multiples catégories sociales, a été mis en évidence par différentes études, et, face au risque d'accroissement de l'isolement de ces populations, le principe d'agir pour favoriser l'accès à des transports adaptés ne peut qu'être retenu (Cf. Transports, Pauvreté, Exclusion sous la direction de J.P. Orfeuil aux éditions de l'aube).

Le chèque transport est un dispositif qui solvabilise la demande de transport, sans résoudre, ou à la marge, le problème de l'insuffisance de l'offre, et plus particulièrement de l'offre de transports souples adaptés aux zones rurales. Dès lors, la question est de savoir s'il vaut mieux agir sur l'offre (lignes, fréquence, tarification...) ou sur la demande de transport. En réalité, sauf à faire du transport gratuit en zones rurales (hypothèse qui n'est d'ailleurs pas à rejeter automatiquement s'il l'on se réfère à la modestie des recettes commerciales de ce type de transport, et si l'on veut développer l'usage du transport collectif), il apparaît clairement que c'est sur les deux volets qu'il faut faire porter l'action publique, en mobilisant différentes sources de financement : les unes, notamment des collectivités locales peuvent intéresser l'offre, mais aussi la demande ; les autres, en particulier les organismes sociaux, ou l'ANPE, sont susceptibles d'intervenir côté demande uniquement.

Dès lors, la création d'un chèque transport répondrait à deux objectifs :

- aider financièrement certaines catégories sociales à financer leurs déplacements : ceci est particulièrement vrai pour le transport à la demande dont la tarification est généralement plus restrictive (cf. 5.3) que les lignes régulières, les taxis dont la tarification ne tient pas compte des aspects sociaux, mais aussi pour les transports par lignes régulières non urbaine ou urbaine (cas du réseau d'une ville proche du lieu de résidence). Au-delà de l'aspect purement financier, le chèque transport ferait tomber certaines barrières psychologiques, notamment chez les personnes âgées, qui hésitent à utiliser, par exemple, des taxis.
- à titre complémentaire, le dispositif pourrait concourir au développement de l'offre de transport à la demande, de taxis etc.

A noter que lorsque le bénéficiaire d'un chèque transport utilisera une ligne régulière mise en œuvre par une autorité organisatrice dont il dépend comme résident, une superposition de mesures pourra se produire s'il appartient à une catégorie entrant dans la tarification sociale de celle-ci. Il appartient au distributeur du chèque et à l'autorité organisatrice d'édicter des règles en la matière ... et de les faire respecter (cf. chèque mobilité Île de France).

8.2 Dispositifs possibles pour un chèque transport en milieu rural

Le chèque transport de l'agglomération montpelliéraine paraît difficilement transposable puisqu'il ne peut s'appliquer qu'à une autorité organisatrice unique ayant un seul exploitant et une seule tarification. Pour les titres « légaux », seuls les titres-vacances, le chèque d'accompagnement personnalisé et éventuellement le titre emploi-service peuvent servir à payer des prestations de transports ; pour les bons d'échange, tout système spécifique peut parfaitement être employé (cf. Ile-de-France) sous réserve d'un accord local avec les prestataires (cas de la SNCF qui ne veut parfois pas s'engager dans un dispositif local) et les services de la comptabilité publique.

En croisant l'échelle et le type de titre utilisable nous avons déterminé les possibilités suivantes : un dispositif national de type chèque-vacances (titre spécial de paiement à créer), un dispositif de type chèque mobilité de la Région Ile de France (bon d'échange), et un dispositif de type Isère (titre spécial de paiement de type CAP ou bon d'échange).

a) Un dispositif national inspiré des chèques-vacances (titre spécial de paiement à créer)

Seul l'État pourrait prendre une telle initiative. Aucun des dispositifs existants n'est susceptible de s'appliquer du fait de sa spécialité ou parce que, comme le chèque d'accompagnement personnalisé, il est régi par le Code Général des Collectivités Territoriales. Pour instaurer un monopole, une loi et probablement un établissement public spécifique ou une extension des missions l'ANCV seraient donc nécessaires.

Dans une première hypothèse, l'État pourrait décider l'attribution de chèques transport à telle ou telle catégorie, en assumer le coût et les faire distribuer par une agence des chèques transport. A titre d'exemple, une évaluation de coût peut être faite en supposant la mesure étendue à l'ensemble des bénéficiaires du RMI⁴² en France (1,1 million) dans les mêmes conditions que l'Isère (trois chèquiers au maximum de 64 € par an), cela supposerait de dégager avec les frais de gestion environ 200 M€ par an. Une autre catégorie susceptible d'être prise en compte pourrait être les personnes à mobilité réduite, même si leur problématique est peut-être plus celle de l'accessibilité aux transports existants.

Une deuxième hypothèse serait que, à l'instar de l'ANCV, l'agence émette des chèques transports que lui achèteraient les collectivités locales ou les organismes sociaux qui les distribueraient, hypothèse plus réaliste.

Quelques questions se poseraient :

- L'accord des transporteurs et exploitants de réseau devrait être acquis sur les modalités et frais de recouvrement du chèque créé.
- Dans la première hypothèse, pourquoi, et comment réserver la mesure aux zones rurales ? Les banlieues de grande ville ont aussi des besoins de transports « souples » pour les catégories sociales en difficultés...et même pour les autres.

⁴² sans distinguer les ressortissants du RMI en zones rurales ou urbaines, on reviendra plus loin sur cette question.

- Dans la première hypothèse, les autorités organisatrices ne seraient-elles pas incitées à supprimer ou réduire leur tarification sociale en reportant la charge sur l'État ?

La mission, après examen, exclut la première hypothèse, celle d'une distribution par l'État d'un chèque vacances, à des catégories déterminées : outre son coût forcément élevé, et sa lourdeur, les catégories ne pourraient être bien ciblées sur les besoins réels en milieu rural : l'isolement et les difficultés de mobilité ne sont pas qu'une affaire de très faibles revenus.

b) Un dispositif régional inspiré du chèque mobilité de la région Île-de-France ? (bon d'échange)

Ce dispositif a été rendu possible en RIF par le régime dérogatoire des transports en Région Ile de France, et l'accord de l'ensemble des Départements, bien que chacun ait des conditions spécifiques, et le nombre limité d'exploitants.

Il ne serait transposable à une autre Région française que si la Région et les Départements intéressés prenaient l'initiative d'un dispositif commun soit sous forme de bons d'échange soit sous forme de CAP, avec des modulations éventuelles selon les Départements. En l'absence d'un organisme comme le STIF (cf. 2.2.6.), les partenaires précités pourraient s'appuyer sur un syndicat mixte du type de prévus par la loi SRU (article 30-2 de la LOTI) et qui trouverait là une mission fondatrice.

La diversité d'un territoire régional classique (zones rurales, zones de montagne, grandes agglomérations, villes moyennes et petites villes) rend cependant plus délicate l'adéquation d'un tel dispositif aux besoins, sans parler de la multitude des transporteurs.

c) Un dispositif départemental inspiré du chèque transport de l'Isère ? (CAP ou bon d'échange)

Ce dispositif basé sur le chèque d'accompagnement personnalisé (CAP) est transposable –sans prendre en compte la contrainte financière– à tout Département qui le souhaiterait sous les réserves suivantes :

- trouver un accord avec les services du Trésor public pour la mise à disposition des chéquiers via les trésoreries ou mettre en place un réseau de régisseurs dans les services sociaux.
- avoir l'accord des prestataires pour verser une commission à l'émetteur sauf à conclure des contrats avec celui-ci en prévoyant la prise en compte par la collectivité des frais de recouvrement des chèques.
- s'assurer que les résidents des zones de transport urbain, exclus du dispositif bénéficient d'une mesure équivalente (avec un financement par le Département ?). En règle générale, la tarification sociale des transports urbains remplit cette condition.

Notons que l'accord des services du Trésor, acquis en Isère du fait d'une longue tradition de coopération de même nature (carte scolaire de transport), n'a pu se faire dans d'autres Départements. Or, nombre de ceux-ci ne souhaitent plus avoir un réseau de régisseurs : même, s'il ne s'agit pas directement d'espèces, la distribution de chèque transport nécessite des précautions (coffre, sécurité...), et le décret d'application actuel exige un régisseur. Une adaptation de celui-ci peut cependant être envisageable.

Il est également possible de mettre en œuvre un dispositif semblable basé sur des bons d'échanges sécurisés à l'exemple du chéquier jeune de l'Essonne qui se présente,

en apparence, comme un CAP et est géré par une société privée (Accor en l'occurrence) pour le compte du Département. Un dispositif carte à puces est aussi, en théorie, possible, mais sans doute inapproprié à certains publics, âgés ou en difficulté.

8.3 Analyse des dispositifs envisageables

a) Un titre spécial de paiement de type chèque vacances

Un dispositif national, type chèque-vacances, avec un monopole d'émission, devrait être validé au regard des règles européennes. Toutefois, l'Agence nationale pour les chèques vacances dispose d'un tel monopole, Il n'a pour l'heure pas été remis en cause, et trouve en partie sa justification dans la mission sociale qui lui est attribuée : aide au départ en vacances de familles défavorisées, de personnes handicapées ; aide aux associations de tourisme social. Un rapport IGAS-Inspection générale du Tourisme de 2003 propose d'ailleurs de conforter ce rôle social, parce qu'il est nécessaire pour lutter contre les inégalités face aux vacances. De plus, cela conforte la justification du monopole, nécessaire pour dégager les ressources pour ce rôle social. Ses coûts de gestion (1%+1%), plus rémunération de la trésorerie sont raisonnables. Un tel dispositif national se limiterait difficilement aux seules zones rurales, et devrait donc s'intégrer dans une politique globale de solvabilisation de la demande, prenant en compte l'urbain, avec quelques risques d'effet pervers sur la tarification sociale des réseaux, ou de superposition avec celle-ci.

b) Des bons d'échange

Les bons d'échange, pour l'utilisateur, sont analogues au dispositif du chèque d'accompagnement personnalisé, à fortiori en cas de gestion par une des grandes sociétés émettrices de titres-restaurants. Pour la collectivité, le système est beaucoup plus souple et adaptable à son projet propre ; il peut être davantage personnalisé, et donc participer fortement à la communication institutionnelle.

En revanche, les coûts de gestion sont beaucoup plus importants, à la fois parce la personnalisation se paie, que le remboursement ne peut plus être effectué par la CRT, et que, dans la mesure où les titres ne sont plus payés d'avance, il n'y a plus de produits financiers pour les émetteurs.

Il a déjà été souligné (§ 6.2.) qu'il y a en fait deux types de bons d'échange : le premier où la société émettrice des chèques effectue le remboursement de ceux-ci, puis refait l'ensemble à la collectivité dans le cadre du marché passé ; dans le deuxième cas la collectivité paie la facture de l'entreprise ayant fourni le bien ou service, directement ou par l'intermédiaire de la société émettrice et donc centralisatrice de tels chèques si la collectivité y a eu recours.

Dans la première hypothèse, la société émettrice vérifie la facture, et donc le service fait, et assure le paiement du prestataire : son rôle s'apparente à la fois à celui de l'ordonnateur, et à celui de comptable, de fait, des fonds publics de la collectivité. Certains trésoriers ont d'ailleurs refusé le dispositif... Une validation officielle par la direction de la comptabilité publique (DCP) ou dans le cas inverse, un encadrement législatif ou réglementaire, serait nécessaire en tout état de cause, au-delà même de la question du chèque transport. Dans le second cas, la collectivité n'est guère en mesure de contrôler le service fait, ou de mettre en concurrence les prestataires.

c) Des chèques d'accompagnement personnalisé (CAP)

Le CAP apparaît comme un bon outil, avec ses limites : champ des publics visés (publics défavorisés) ; nécessité de l'avance de trésorerie par la collectivité locale (inconvenient pour l'État, qui gère la trésorerie des collectivités à son profit, sous réserve des possibilités récentes de placement) ; nécessité de régisseurs, inconvenient que n'a pas le titre emploi service, assez proche sur le fond par ailleurs. Des améliorations législatives et surtout réglementaires sont cependant envisageables.

Les coûts de gestion d'un tel produit standard sont raisonnables (cf. Isère : 1,25 % frais externe du distributeur incluant les commissions des prestataires à comparer au 2 % du chèque vacances, et aux 4 à 5% des titres restaurant), même si bien sûr ils dépendent du volume de chèques, et si l'émetteur se rémunère aussi sur la trésorerie. En effet, la standardisation du remboursement des chèques aux entreprises du réseau s'effectue par la centrale de remboursement des titres (CRT).

Le CAP a cependant l'inconvénient de ne s'adresser qu'aux collectivités territoriales sauf à le banaliser par une disposition législative.

d) Le titre emploi-service (plus marginal que les précédents dispositifs)

Le titre emploi-service, qui fonctionne comme un titre-restaurant, fournit également un bon exemple de dispositif analogue à ce que pourrait être un chèque transport : il permet en effet de payer une prestation de service spécialisée⁴³ d'une association agréée, et peut être acquis, et diffusé par des entreprises, des collectivités, ou des organismes sociaux. Lorsqu'il est dans le champ des emplois familiaux, il ouvre droit à une réduction d'impôts sur le revenu. De manière parallèle ne peut-on pas imaginer un dispositif pour des prestations de transports assurées par des associations agréées, des transporteurs publics ou des taxis accompagné d'une incitation fiscale ?

e) Une clarification juridique très souhaitable

Chèque d'accompagnement personnalisé, titres spéciaux de paiement ou dispositif type bon d'échange, le besoin d'une clarification juridique est patent qui va bien au-delà de la question du chèque transport et concerne tous les types de chèques ou de titres : si le CAP a un statut légal, il est beaucoup plus contraignant pour les collectivités territoriales et ne s'adresse qu'à elles (et non aux organismes sociaux), alors même que l'utilisateur ne voit pas la différence de produit. Est-il logique de laisser se développer de multiples dispositifs sans cadre juridique clair, avec des risques potentiels (et les trésoriers ne sont d'ailleurs pas tous d'accord) parce que le dispositif légal est trop complexe ou trop étroit dans son contenu ?

Nous nous situons aux confins des réglementations de la comptabilité publique, de la réglementation bancaire, et de celle des marchés publics. Cette question déborde largement le champ de notre mission, et celui de nos compétences. Elle relève principalement du ministère de l'Économie et des Finances et du ministère de l'Intérieur. Toutefois, les différents titres existants, relevant de législations variées, offre des exemples suffisants pour avancer.

⁴³ IL s'agit de services rendus à des personnes physiques à leur domicile : tâches ménagères ou familiales.

8.4 Le financement d'un chèque transport en milieu rural

Les différentes sources de financement d'un éventuel chèque transport pourraient être les suivantes :

- l'État : sa marge de manœuvre est très réduite ; toutefois, deux hypothèses peuvent être évoquées : une réduction ou un crédit d'impôt d'une part, une prise en compte dans les coopérations avec les zones de revitalisation rurale (ZRR), ou encore dans les contrats de plan Etat – Région ;
- les collectivités territoriales, Régions, Départements et communes, mais aussi les intercommunalités compétentes (communautés de communes ou syndicats mixtes), en faveur des populations cibles éventuellement sur des crédits sociaux comme ceux du RMI,
- autre potentialité souvent évoquée : la création, par la loi, d'un versement transport (VT) en milieu rural, à l'instar de ce qui existe dans les périmètres de transport urbain. Cette solution ne paraît guère souhaitable car, d'une part l'assiette et donc le rendement y serait modeste (peu d'entreprises ont plus de 9 employés) ; d'autre part les risques d'effets pervers seraient importants pour l'économie fragile des zones rurales. Par ailleurs la vocation d'un VT rural serait peut être plus d'assurer le financement des lignes régulières, et cela déborde le cadre de notre mission.
- les organismes sociaux, compétents en matière de protection sociale, ou dans le domaine de l'emploi et l'insertion, ainsi que le cas échéant, à vocation humanitaire et de lutte contre l'exclusion.

8.5 Les questions à trancher

En résumé, plusieurs questions sont à trancher, éventuellement au cas par cas dans l'hypothèse d'une mise en œuvre décentralisée : la forme du chèque, le périmètre des zones rurales, le niveau de collectivités territoriales, les bénéficiaires, le mode de distribution et les ressources affectées, le tout dans un cadre réglementaire qui sera vu au chapitre suivant :

- **Le choix du type de chèque** : titre spécial de paiement sous forme de chèques d'accompagnement personnalisé, éventuellement améliorés, ou bons d'échange sécurisés avec, le cas échéant gestion externalisée. La question du coût –complet- de gestion doit être un élément fort de choix ; c'est d'ailleurs vrai aussi pour tous les autres titres utilisés par les collectivités territoriales. Dans les exemples recueillis les coûts incluant les sommes normalement payées par le distributeur et la commission des prestataires vont de 1,25 % à 8 %. Dans la fourchette haute, il s'agit d'un chéquier de bons d'échange extrêmement individualisés, avec démarches et plate-forme téléphonique de renseignement pour les prestataires. Le coût complet (coûts externes des chèquiers + service interne + communication) d'un tel produit peut atteindre 20 % du montant des chèques utilisés
- **Le périmètre des zones concernées** : la mission a retenu le principe des communes hors périmètre de transport urbain (PTU) compte tenu de la lettre de mission mais il est possible d'étendre le champ aux zones en PTU (ex. chèque mobilité Ile-de-France). Il est aussi possible de restreindre le champ ou de donner des moyens renforcés, aux zones de revitalisation rurales (ZRR) reconnues comme zones méritant des mesures particulières ; à noter que les zones hors ZRR et hors

PTU ne bénéficieront ni du versement transport (VT) ni des mesures propres aux zones de revitalisation rurale.

- **Quelle(s) collectivité(s) doit(vent) intervenir ?** Une hypothèse serait de désigner (ou confirmer), par la loi, un niveau de collectivités compétent. En l'espèce cela paraît devoir être le Département, déjà compétent pour les transports non urbains et pour le social. La Région paraît trop éloignée et chargée par des enjeux financiers déjà énormes en matière de transports interurbains. La commune ou plutôt l'intercommunalité, pourrait être ce niveau, car on voit bien que les initiatives concrètes sont très souvent à l'échelle de ces bassins de vie, où les besoins de la population sont fortement ressentis : associations et communes sont en première ligne. Toutefois, si ce seul niveau était compétent, le niveau communal ou intercommunal se heurterait à un problème financier majeur ainsi qu'à l'adéquation entre intercommunalité et bassin de vie.

Une autre hypothèse serait de ne pas fermer la porte et de laisser la « libre administration » des collectivités, pour favoriser la multiplication des initiatives et l'addition des sources de financement. Notons cependant que le niveau des communautés de communes est pertinent pour la mise en œuvre, et que la réglementation pourrait favoriser son action en lui donnant une compétence légale ou en l'incitant à la prendre en matière de transport et en organisant mieux les délégations du Département.

- **Les bénéficiaires** d'un chèque transport : plusieurs solutions sont possibles. La première consiste à les définir au niveau national : par exemple les personnes sous le niveau de ressources de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC), ou les bénéficiaires du RMI, (ou ceux en contrat d'insertion) ou les autres bénéficiaires de minima sociaux (minimum vieillesse, allocation aux adultes handicapés, allocation de parent isolé...) ou les chômeurs percevant l' allocation de solidarité spécifique (ASS) ou sous un certain niveau de revenu les jeunes (16/25 ans) en parcours d'insertion... La deuxième solution est que l'État ne définisse pas les bénéficiaires, et laisse collectivités territoriales et organismes sociaux le définir en fonction des besoins de leur population ou de leurs ressortissants.

La première option est plus dirigiste à l'heure du deuxième train de décentralisations, et très lourde financièrement (cf. ci-dessus, cas du RMI) : elle assure une véritable solidarité à l'égard des plus défavorisés . Cependant elle n'est pas forcément la mieux ciblée par rapport aux besoins, et se heurte à un problème financier majeur. La mission, comme indiqué plus haut, ne la recommande pas

La deuxième option, plus souple, est sûrement mieux adaptée, et beaucoup moins onéreuse ; elle correspond davantage à la notion de transport à la demande. La condition de sa réussite est que les collectivités des zones rurales disposent des moyens de mise en œuvre.

- **Le mode de distribution** d'un chèque transport dépend largement de sa cible : ce peut être, si l'on dispose de listes à jour, d'envoi recommandé ou d'envoi simple en prenant le risque –faible- d'une perte ou par remise directe par des personnes habilitées après constitution et acceptation d'un dossier. Dans une option type chèque vacance ou titre restaurant, la diffusion est le fait de l'acheteur des titres, qui en fait son affaire.
- **La ressource du dispositif** devra très probablement être budgétaire ou de protection sociale pour l'essentiel, hors l'hypothèse –non-retenue par la mission- de l'instauration d'un versement transport rural ; toute nouvelle contribution fiscale ou sociale paraissant exclue. Le réalisme commande plutôt d'additionner les possibilités de plusieurs collectivités, sans oublier le concours possible d'organismes sociaux.

- **Les possibilités d'utilisation** : compte tenu des problématiques variées des populations fragiles, il est proposé des possibilités très étendues d'usages, quel que soit le type de déplacement (occasionnel ou régulier) ou le mode (transports collectifs, taxis, location) mais en excluant la voiture individuelle (carburant, assurance...).

8.6 Synthèse sur la création d'un chèque transport

Des analyses qui précèdent, nous pouvons tirer quelques enseignements :

- Le réalisme impose de ne pas prévoir un dispositif massif, national avec des catégories de bénéficiaires déterminées : le coût et la lourdeur sont incompatibles avec la situation budgétaire de l'État, des collectivités locales ou des organismes sociaux, et de surcroît, le dispositif serait mal adapté à des besoins locaux variables.
- L'enjeu est de s'appuyer au maximum sur l'initiative locale, publique et associative, à l'échelle du bassin de vie, c'est-à-dire désormais la communauté de communes (ou le SIVOM), ou le bourg-centre.
- L'addition des financements de différents niveaux de collectivités territoriales, et de l'État le cas échéant en complément, notamment en ZRR, ainsi que des organismes sociaux, est à rechercher, pour atteindre un effet suffisant, et par contrecoup agir également sur le développement de l'offre.
- Le dispositif de chèque transport doit être simple mais sécurisé juridiquement, utilisable aussi bien par les collectivités et les établissements publics que par les organismes sociaux. C'est à ces conditions, analogues à celles de titres-restaurants ou chèques-vacances, que l'on peut favoriser les synergies et avoir un effet de masse suffisant. Un dispositif suffisamment normalisé réduit aussi les coûts de gestion, qui peuvent être très excessifs dans le cas de dispositifs spécifiques.
- Le support juridique gagnerait à être plus universel, et non limité aux chèques transports, dès lors que la réglementation serait modifiée, afin de faciliter les chéquiers jeunes, les cartes diverses plutôt que de continuer à disperser les supports juridiques multiples, relevant purement du code de collectivités locales pour certains, du code du travail pour d'autres ou d'ordonnances diverses.
- Le chèque transport ne suffit pas à lui seul d'une part à solvabiliser la demande, d'autre part à développer l'offre : d'autres mesures juridiques ou financières doivent accompagner la démarche si l'on souhaite un véritable développement du transport à la demande et l'accès à celui-ci par les catégories fragiles des zones rurales.
- La valeur faciale des chèques devra être peu élevée, à l'exemple de l'Isère (chéquier de 40 chèques de 1,6 €), pour permettre l'achat de tickets ou carnets de tickets, titres de transport correspondant aux déplacements occasionnels.

Quatrième partie : propositions pour favoriser la mobilité en zones rurales

Les transports collectifs et l'action sociale sont des domaines déjà largement décentralisés auprès des Départements en particulier. Alors qu'une nouvelle phase de la décentralisation est en cours de mise en œuvre, l'État doit, comme pour d'autres actions, s'interroger sur le meilleur mode d'action possible pour faciliter les déplacements en zones rurales, dont le besoin, diversifié, est patent, afin de limiter l'isolement de différentes catégories sociales. Les propositions ci-après se placeront davantage du point de vue de la demande, approche qui découle de la lettre de mission.

9) Mieux connaître la demande et adapter l'offre de transports collectifs

Le Département est le principal interlocuteur pour les transports collectifs (TC) en zones rurales soit qu'il intervienne à titre d'autorité organisatrice de premier rang soit qu'il délègue une partie de ses compétences à une autorité organisatrice de second rang. En zones rurales les actions de l'État ne peuvent donc que conforter les Départements dans leurs actions, en respectant le principe de libre administration des collectivités. Mais elles peuvent aussi favoriser le rôle des communes et surtout celui des communautés de communes, de plus en plus incontournables à l'échelle du bassin de vie.

9.1 Mieux connaître la mobilité en zones rurales

Le peu de données recensées sur les déplacements en zones rurales doit conduire à une réflexion sur les statistiques produites et les programmes de recherche en cours. A titre d'exemple, il pourrait être engagé des enquêtes déplacements auprès des ménages dans des zones tests réparties sur le territoire (Départements pilotes par exemple). En particulier, il serait utile de rapprocher mobilité, motifs de déplacements et âge ainsi que de quantifier par secteur géographique les populations fragiles, les « sans voiture » ...

Par ailleurs, l'enquête annuelle sur les transports départementaux (anciennement enquête TCNU) pourrait en accord avec l'association des départements de France (ADF), et de l'association des communautés de France (ADCF), être ponctuée tous les trois à cinq ans d'une enquête plus détaillée notamment sur la nature des contrats avec les transporteurs et la tarification. Un inventaire des micro-réseaux et des transports privés pourrait aussi être envisagé en lien avec l'inventaire communal.

L'enquête nationale sur les transports et communications (ENT) dont la prochaine est prévue en 2007 -la dernière ayant eu lieu en 1994- pourrait accorder une attention particulière sur le transport de personnes en zones rurales.

Lors de l'établissement des cartes relatives aux ZRR par arrondissement ou département, il serait utile de porter sur un même fond celles-ci, le référentiel rural restreint, et élargi, les PTU, les communautés de communes et les différentes lignes de transports existantes.

9.2 Favoriser les échanges sur les transports en zones rurales et les transports départementaux

L'ADF et le GART sont des lieux privilégiés pour ces échanges et ces sujets sont abordés lors des différentes manifestations qu'ils organisent. L'association des communautés de France (ADCF) pour les communautés de communes, mais aussi la fédération nationale des maires ruraux (FNMR) et l'association des maires de France (AMF) devraient être associées.

L'État pourrait cependant être à l'initiative et/ou prendre une partie de la charge financière de manifestations ciblées (colloques, séminaires, journées d'études...) ayant pour thème le transport en zones rurales, le transport à la demande, la tarification des transports départementaux... en articulation avec ses programmes de recherche.

9.3 Rendre obligatoire la réalisation de schémas départementaux de transports, avec définition de zones « blanches »

a) Les schémas départementaux de transports de voyageurs

Si la LOTI mentionne l'établissement d'un plan départemental de transport de voyageurs, son contenu fait défaut et certains Départements se contentent d'un recensement de leurs lignes. Beaucoup de Départements réalisent périodiquement -lors la mise en concurrence de leurs lignes régulières notamment(tous les 5 à 7 ans)- des schémas départementaux qui s'inspirent de la méthodologie développée par le CERTU ainsi que de l'expérience des Plan de Déplacements Urbains (PDU). Il est très souhaitable que cette démarche soit généralisée, car elle impose des études précises de l'offre et de la demande; grâce au débat public, elle favorise la prise de conscience sur ces questions, et aboutit à la définition d'une politique départementale mieux étayée.

La mission recommande deux propositions, complémentaires, éventuellement alternatives :

- Cette démarche devrait être encouragée, y compris financièrement, par l'État du fait de l'absence de ressource spécifique pour les transports départementaux et de l'intérêt pour l'aménagement du territoire.
- La notion de plan départemental de transport devrait être supprimée au profit de celle de schéma départemental de transport –ou plan départemental des déplacements -, avec indication d'un contenu minimum. Cette nouvelle dénomination serait inscrite dans la LOTI et le code général des collectivités territoriales à l'exemple des PDU, le caractère obligatoire étant conservé.

Dans le cadre de ces schémas, l'intégration des lignes régulières départementales en un réseau doté de signes communs, d'une tarification homogène, de tarifs sociaux et d'une billettique moderne est à promouvoir afin de rendre plus attractif le transport départemental pour les non-scolaires.

La distinction entre lignes régulières et lignes scolaires est un point à prendre attentivement en considération lors de l'élaboration des ces schémas. A minima les lignes scolaires

peuvent accepter d'autres usagers dans la limite des places disponibles et sous réserve d'une tarification et d'une billettique adaptées. A noter que ce type de solution soulève parfois des objections de la part des personnes susceptibles d'être transportées et/ou des parents d'élèves.

Le transport à la demande et tout transport adapté délégués à une AO2, ou même les transports « privés » des communes ou associations devraient faire l'objet d'un volet de ce schéma. Les délégations aux communautés de communes, ou aux communes, autorités organisatrices de second rang, seraient également débattues dans ce cadre. L'appui technique et financier aux associations et communes rurales y serait organisé.

La possibilité de mise à disposition des différentes AO² par le Département d'une centrale de réservation commune pour tous les TAD du département avec le double avantage de faire des économies d'échelle et de permettre un suivi de la fréquentation, serait examinée. Cette centrale pourrait aussi intégrer progressivement d'autres fonctions comme l'information des usagers voire le co-voiturage et la location de véhicules (cf. projet Sarrazin dans le cadre du PREDIT⁴⁴).

La visibilité et le débat public autour de ce schéma peuvent favoriser la prise de conscience des besoins et donc le développement de l'offre, notamment en mettant en place des cofinancements Département-communautés de communes ou communes. Au-delà, il importe que des moyens de promotion soient employés tant au moment de la confection des schémas, que de la mise en place de nouveaux réseaux, qu'en rythme de croisière. Les dimensions marketing et « communication publique » en matière de transport sont en effet fondamentales.

A noter cependant que, dans le cas du TAD, (mais in n'est pas unique en son genre), plus il est utilisé plus il coûte cher ! D'où parfois des freins à la promotion de ce type de transport.

b) La définition des « zones blanches »

Dans le cadre de l'élaboration d'un tel schéma, la détection de zones « blanches » (ou presque) de tout moyen de transport serait effectuée et rapprochée de la demande dans ces zones. Ces « zones blanches » définies dans le schéma approuvé par le Département, pourraient faire l'objet de différentes actions :

- Des mesures de développement de transport à la demande par exemple, en partenariat ou non avec les collectivités concernées ;
- Dans la mesure où elles sont corrélées avec une ZRR, elles pourraient faire l'objet de contrat pour une meilleure desserte –si nécessaire- entre l'État et le Département.
- Certaines mesures d'assouplissement de la réglementation (cf. plus loin) pourraient s'y appliquer afin de favoriser l'émergence de transports privés et/ ou de taxis, et ne pas laisser un vide complet.
- Les ZRR pourraient être des zones blanches de plein droit au regard des mesures évoquées ci-dessus.

⁴⁴ Programme de Recherche et d'Innovation dans les Transports Terrestres

9.4 Mieux prendre en compte les déplacements de proximité dans les bassins de vie : promouvoir le rôle des communautés de communes

L'échelle départementale est souvent inadéquate pour prendre en compte les déplacements de proximité tels les déplacements ayant pour motif l'achat, l'accès aux services, aux loisirs... Des réflexions sur les transports ont souvent lieu dans le cadre des « pays » et sont toujours utiles ; elles ont cependant du mal à déboucher sur une réalisation, les pays étant des territoires de projet mais non de gestion.

Une échelle généralement pertinente en terme de gestion des déplacements de proximité est celle des communautés de communes, éventuellement groupées, pour se rapprocher d'un bassin de vie. Leur rôle dans le domaine des transports de personnes est à encourager fortement.

L'établissement de plans de déplacements ruraux -ou de mobilité- à cette échelle est souhaitable en lien avec toutes les associations et acteurs concernés et en passant en revue tous les moyens de transports envisageables ainsi que les lieux d'échanges : TER, transports départementaux, transports à la demande (TAD) co-financés, taxis, transports privés, solidarité et bénévolat, gares routières, points taxis, bornes d'appel... Une proposition dans ce sens a été faite par l'Association des Directeurs des Services Techniques Départementaux (ADSTD).

La mission effectue quatre propositions :

- Promouvoir le transfert de la compétence « transports collectifs de personnes » par les communes à leurs communautés de communes. Cette compétence doit comprendre toutes réflexions et études dans le domaine ainsi que leur mise en oeuvre. En particulier, cette compétence pourrait faire partie des blocs parmi lesquels les communes doivent obligatoirement choisir, soit dans le cas ordinaire (article L.5214-16 du CGCT), soit dans le cas des communautés éligibles à la DGF bonifiée (article L.5214-23-1)
- Prévoir la possibilité d'être délégataire, à la demande de la communauté, voire même de plein droit, du Département pour des services de transport complémentaires aux services départementaux, dès lors que la communauté est compétente.
- Prévoir, dans le CGCT, pour ces communautés compétentes en matière de transport, l'élaboration de plans locaux de déplacements.
- L'État pourrait contribuer au développement de ces plans de déplacements en zones rurales en finançant notamment des expériences dans les départements pilotes indiqués par le CIADT : Charente, Corrèze, Dordogne et Savoie. Une méthodologie pourrait ensuite être établie à partir de ces expériences et une mesure d'aide financière de l'État adoptée au moins en ZRR.

10) La tarification sociale pour les populations fragiles

La diversité des tarifications, en particulier entre réseaux départementaux, est une conséquence de la décentralisation et de la libre administration des collectivités ; l'État doit donc l'accepter. Mais la diversité est aussi le fruit de l'histoire des lignes et de l'absence de remise en cause plus que d'une politique construite. L'homogénéité et la cohérence, gages d'une simplification et d'une bonne communication, sont à rechercher : l'élaboration d'un schéma départemental y contribuera grandement.

Entre tarification sociale et chèque transport, il existe des recouvrements dans la mesure où les mêmes catégories peuvent être visées par ces dispositifs (ex. Isère) et où les interdictions de cumul paraissent compliquées à mettre en œuvre (ex. RIF). La mission a donc retenu une indépendance de ces deux types d'action. Des effets pervers peuvent cependant se manifester dans la mesure où certaines autorités organisatrices seraient tentées de justifier une absence de tarification sociale par l'existence d'un chèque transport. Aussi des concertations périodiques au moins au niveau départemental paraissent indispensables (article 133 de la loi sur l'exclusion de 1998).

Au-delà, la question se pose d'une mesure sur la tarification sociale, du type de celle inscrite dans la loi SRU pour les transports urbains. Elle favorise naturellement le développement par les collectivités de tarifs pour les publics fragiles, et notamment ceux à bas revenus ; mais le niveau de ressources retenu en zones urbaines (celui de la CMU complémentaire) ne couvre pas forcément tout le champ, par exemple des personnes âgées avec une pension moyenne, et n'est peut-être pas le critère le plus pertinent. Par ailleurs, la perte de ressources pour l'organisateur du transport peut être un frein au développement de l'offre, et le transport à la demande est très spécifique.

Pour la mise en œuvre d'une telle tarification sociale, l'État, ainsi que les organismes sociaux, peuvent apporter leur connaissance des populations concernées, afin de mieux mesurer l'impact financier de certaines mesures ou de simplifier l'accès aux dispositifs par des courriers directs notamment.

Aussi, si le principe d'une tarification sociale mérite d'être posé au niveau législatif pour le transport non-urbain, il apparaît préférable de ne pas en fixer les modalités (bénéficiaires, niveau...) et de laisser l'autorité organisatrice les définir, en fonction des caractéristiques propres de son territoire, de sa population, et de son offre de transport.

11) Encourager les pratiques associatives, la solidarité et le bénévolat

L'amélioration de la mobilité des « exclus de l'automobile » ne pourra être obtenue par les seules mesures administratives, ou financières, qui rencontrent des limites.

Aussi les transports privés assurés par les associations sont à favoriser pour les populations en difficultés : personnes âgées ou à mobilité réduite, personnes en insertion sociale et professionnelle... Le financement des actions spécifiques dans le domaine de la mobilité est à privilégier.

En ce qui concerne la solidarité de proximité et le bénévolat, les nouvelles techniques d'information et de communication (téléphone mobile, Internet) peuvent apporter des facilités qu'il faut étudier (centrale de mobilité, téléphone mobile, appels de groupe, bornes d'appel...) mais elles sont aujourd'hui peu utilisées par les populations concernées qui ont des difficultés d'accès (coût) et d'usage (apprentissage, capacités de communication à travers l'écrit par exemple). Aussi un tissu associatif fort reste le meilleur garant de la solidarité et du bénévolat en matière de mobilité. Les clubs du troisième âge sont ainsi des supports privilégiés pour ce type d'action, mais le mouvement associatif est multiple.

Le schéma départemental, ainsi que les plans locaux de déplacements en zones rurales à l'échelle des bassins de vie, déjà évoqués pourraient être l'occasion d'encourager et d'organiser ces pratiques, y compris le co-voiturage. Les associations ont cependant souvent besoin d'un minimum d'aides.

Pour encourager et suivre ces actions, des rapprochements périodiques des élus et des services qui, au sein des Départements et collectivités s'occupent de transport d'une part, et d'action sociale d'autre part, seraient utiles.

Deux propositions sont faites pour favoriser ce rôle solidaire local :

- L'assouplissement de la réglementation sur les transports privés en faveur des associations (cf. ci-dessous § 12.1.)
- Une aide technique et/ou financière des autorités organisatrices, notamment du Département, mais aussi éventuellement des autorités de second rang, seraient à mettre en place, avec des modalités à préciser dans le cadre du schéma départemental et des plans locaux.

12) Assouplir et ajuster la réglementation

Différentes réglementations devraient faire l'objet d'ajustements, pour traduire les propositions qui sont faites dans ce rapport, soit pour des dispositions nouvelles, soit pour modifier et assouplir certains éléments de réglementation ; il va de soi que les équilibres de celle-ci en matière de transport sont fragiles et très sensibles pour les professions concernées, et que des négociations devront avoir lieu. Pour autant, il est clair que la réglementation n'est guère adaptée en matière de transport en zones rurales, qui se caractérisent par une faiblesse de l'offre ; il est donc nécessaire d'évoluer, sans que cela bouleverse les équilibres, afin de favoriser l'émergence de certains services, de taxis etc. en faveur des populations fragilisées de ces zones.

La cohésion sociale en zones rurales nécessite clairement de rompre l'isolement, et donc de développer la mobilité des populations fragiles.

12.1 La LOTI

a) Permettre le transport scolaire par des particuliers

Afin de développer l'offre de transport en zones rurales, le projet de loi sur le développement rural en cours d'examen par le Parlement a été amendée par l'Assemblée nationale puis par le Sénat pour préciser les dispositions de la LOTI – article 7 et 29- et confirmer la possibilité de transports publics scolaires par des particuliers –via une inscription dérogatoire au registre départemental des transport- en cas de carence de l'offre des professionnels et pour des véhicules de moins de dix places (article 11 F du projet de loi approuvé en 1^o lecture par le Sénat). Toutefois en précisant le régime dérogatoire de ces transports scolaires, cette disposition risque de restreindre les possibilités de dérogation qui résultaient de l'article 5 b) du décret d'application du 16 août 1985, dérogations qui sont accordées de manière libérale.

A noter les contentieux ouverts par les URSSAF sur le régime du contrat qui liaient Départements et particuliers se trouvent clos par les dispositions de l'article 13 ter projet de loi approuvé en 1^o lecture par le Sénat. Une amélioration de la situation de ces particuliers au regard de la législation sociale et fiscale serait néanmoins bienvenue.

La mission préconise que les sommes perçus par les particuliers dans ce cas, par contrat avec le Département (ou une AO2), comprennent une part représentative de frais, liés au véhicule, en fonction des kilomètres parcourus, exonérée de toutes charges fiscales et sociales, et une indemnité de conduite qui pourrait être exonérée également dans la limite d'un plafond, nécessairement assez modeste, et en cas de dépassement, soumise à un prélèvement à la source, social et fiscal, comme cela existe par exemple pour les indemnités des élus locaux. Une alternative serait de ne pas soumettre cette indemnité de conduite à cotisations sociales, dans la mesure où il ne s'agit pas d'une véritable activité professionnelle, mais de la rendre imposable s'agissant d'un revenu accessoire.

b) Assouplir les décrets d'application de la LOTI

Le décret du 16 août 1985 relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes ainsi que celui du 7 avril 1987 relatif à la définition et aux conditions d'exécution des services privés de transport routier non urbain de person-

nes sont en cours de refonte dans un projet de décret qui couvre un champ plus large (transports internationaux ...).

Dans ce cadre, signalons les réticences des transporteurs ainsi que des taxis (bien qu'extérieurs à la LOTI) à toutes évolutions extensives des textes. Toutefois, l'apport du chèque transport peut être l'occasion d'une négociation, l'enjeu étant de disposer de règles favorisant les différents modes de transport, et en particulier pour faire face à la carence très large en milieu rural au regard des besoins de mobilité.

La mission propose plusieurs assouplissements, qui pourraient, selon le cas, s'appliquer sur l'ensemble du territoire, ou des zones hors PTU, ou uniquement sur les zones blanches y compris ZRR, selon les points concernés et les résultats de la nécessaire concertation avec les professions intéressées, mais aussi les associations et les représentants des élus ; il s'agit en particulier de favoriser les initiatives locales, associatives et des collectivités :

- sur le décret de 1985 : la dispense de capacité financière et de capacité professionnelle pour l'inscription au registre des transporteurs prévue à l'article 5 d) pourrait être étendue : la limite de deux véhicules –de type autocars- pourrait être complétée par la possibilité de disposer de cinq véhicules de moins de dix places.
- sur le décret de 1987 relatif aux services privés : article 3 : prévoir que le transport privé est effectué « à titre gratuit ou une participation minoritaire du prix de revient » au lieu de la seule gratuité ;

12.2 Les taxis

Les taxis -dont le nombre s'accroît légèrement au niveau national- et les véhicules de petite remise -dont le nombre décroît- sont du ressort du Ministère de l'intérieur. La poursuite de cet accroissement pourrait être couplée avec une meilleure répartition géographique des permis de stationnement qui sont délivrés par les maires. Pour ce faire, il pourrait être souligné auprès des maires des communes rurales qu'il n'existe pas dans la loi de nombreux clausus relatif aux taxis. Par ailleurs les Préfets pourraient être invités à suivre la bonne répartition des permis de stationnement et à passer outre les avis trop souvent négatifs des commissions départementales de taxis lorsqu'il s'agit de la desserte de zones rurales.

12.3 Le code des collectivités territoriales

Outre la modification du chèque d'accompagnement personnalisé (CAP) ou la création d'un nouveau dispositif, le CGCT pourrait être modifié sur plusieurs points :

- La définition d'un schéma départemental des transports non urbains et de son volet transport à la demande, avec la délimitation des zones blanches ; cette obligation du Département serait introduite parallèlement à une modification de la LOTI (article 29 en particulier).
- Le rôle des communautés de communes, avec la modification des compétences pour favoriser la prise de la compétence « transport de voyageurs » et dans ce cas pouvoir obtenir de plein droit la délégation d'autorité organisatrice de second rang. L'élaboration de plans locaux de déplacements est à prévoir également.

13) . Créer un « chèque transport »

La formule du chèque transport est un moyen de contribuer à résoudre les difficultés de mobilité des populations en difficulté en zones rurales. Il a l'avantage de cibler l'aide sur le développement de la mobilité même si parfois, il pourra y avoir superposition avec la tarification sociale des réseaux publics.

Toutes choses pesées, la mission propose la création d'un « chèque transport », outil au service de tous les intervenants en milieu rural. Le succès de la formule dépendra de sa simplicité et de son faible coût de gestion, en ayant bien à l'esprit que cet élément de solvabilisation de la demande n'est pas la panacée : le chèque transport ne résoudra que modestement la question de l'insuffisance de l'offre ; mais cet apport financier peut aussi contribuer à lever des freins psychologiques, par exemple pour l'utilisation de taxis par des personnes âgées.

A travers un chèque transport, chaque collectivité intervenant en zone rurale, chaque organisme social pour ses ressortissants, pourra décider d'agir et définir des critères, favorisant la conjonction des financements.

L'Etat pourrait aussi, par le biais fiscal, encourager et donc favoriser la réussite d'un tel dispositif, dans l'intérêt des populations menacées d'isolement en zone rurale : à travers l'amélioration de la mobilité, c'est une logique de développement local qui peut se mettre en œuvre.

13.1 Les principales caractéristiques proposées pour un chèque transport .

Elle sont les suivantes :

- Un dispositif juridique national, simple et souple comme les chèques-vacances ou les titres-restaurants, empruntant au titre emploi-service et au chèque d'accompagnement personnalisé : la simplicité et l'universalité sont les clés de la réussite, avec le faible coût de gestion.
- Le chèque transport devrait pouvoir être diffusé par les collectivités territoriales, mais aussi par les organismes de protection sociale, de base et complémentaire, dans le cadre de leur action sociale, ainsi que par les organismes agissant en faveur de l'emploi et de l'insertion (ANPE, missions locales jeunes...), ou encore dans la lutte contre l'exclusion (CCAS, associations caritatives...). Le diffuseur achète le chèque transport et le diffuse, gratuitement ou à prix réduit : ainsi, la MSA ou des caisses de retraite complémentaire pourraient moduler le barème selon les revenus ou le niveau de pensions.
- Le diffuseur pourrait, à sa demande, supporter l'ensemble des frais de gestion, afin d'éviter l'effet dissuasif des frais de gestion auprès de petits transporteurs, et notamment les taxis, alors qu'il est essentiel d'en avoir le maximum dans le réseau acceptant les chèques transport.
- L'État pourrait accompagner le dispositif dans le cadre de sa coopération avec les zones de revitalisation rurale (ZRR). Ou dans le cadre des contrats de plan Etat - Région.

- Le chèque transport ne devrait être soumis ni à cotisations sociales ni à l'impôt sur le revenu ; en effet, s'il était assimilé à un revenu, l'échec serait assuré.
- L'État pourrait aussi intervenir sous forme d'un crédit d'impôt, ou réduction d'impôt, pour les personnes qui achètent, même à tarif réduit, des chèques transport, comme cela existe par exemple pour les emplois familiaux (le titre emploi-service ouvre droit à la réduction d'impôt emplois familiaux) afin d'inciter les personnes concernées à en acquérir. En effet, les grands dispositifs que sont les titres-restaurants, les chèques-vacances, ou encore les chèques-services ou titres emploi-service pour les emplois familiaux, se sont imposés, généralisés, et développés grâce à des avantages fiscaux ou sociaux.
Une imputation sur la réduction d'impôt existant pour les emplois familiaux pourrait être une bonne solution, sans création d'un dispositif fiscal nouveau mais par simple extension des dépenses éligibles, et pour un coût budgétaire très modeste. Elle ne bénéficierait cependant pas aux personnes non imposables : pour toucher celles-ci, nombreuses dans les populations concernées, il vaudrait mieux un crédit d'impôt.
- La souplesse d'utilisation : le chèque transport devra être accepté comme moyen de paiement dans tous les réseaux : réseaux non urbains et urbains, les taxis, les locations de deux roues (scooters, mobylettes...) ou de voitures. Il y aura là un effort de prospection commerciale très important à mener, sachant que l'engagement des collectivités locales sera un atout déterminant.
- Deux questions essentielles sont soumises aux décideurs politiques, à qui nous donnons les éléments d'appréciation : le support juridique du chèque transport peut être spécifique ou au contraire avoir un caractère plus universel ; le chèque transport sera-t-il émis par un seul ou par plusieurs émetteurs ? monopole ou non ?

13.2 Le choix d'un dispositif de chèque transport

Aujourd'hui, plusieurs dispositifs de titres ou chèques coexistent, avec des logiques d'aides sociales ou d'emplois, tandis que d'autres formules sont développées par les collectivités territoriales, hors cadre juridique, du fait des contraintes des dispositifs légaux.

L'instauration d'un chèque transport peut être soit un titre juridique supplémentaire, soit l'occasion d'une simplification et d'une unification partielle des dispositifs, permettant à toutes les collectivités, et d'autres organismes, de le décliner pour leurs besoins autres que le transport ; la mission suggère cette deuxième option, mais cela déborde le cadre de notre champ de réflexion.

- **Première option : un titre nouveau « chèque transport »**

Dans cette option, le chèque transport est créé par une loi ou une ordonnance, sur le modèle du titre restaurant ou du chèque vacances ; un article dans le code général des collectivités territoriales valide leur utilisation par ces dernières

C'est donc un titre supplémentaire, portant le nom de « chèque transport », venant se superposer aux autres, ce qui ne va pas dans le sens de la simplification, dont le coût de gestion dépendra du volume de chèques distribués au regard du réseau de transporteurs, y compris les taxis en zones rurales.

Une autre formule serait d'utiliser le dispositif du chèque d'accompagnement personnalisé, mais qui devrait faire l'objet d'une double extension législative : extension de son champ d'utilisation au domaine du transport, et non plus seulement aux populations en

difficultés d'une part, extension, hors CGCT, de son utilisation par des diffuseurs autres que collectivités territoriales, c'est-à-dire établissements publics (ANPE...), organismes de protection sociale et associations, d'autre part.

- **Deuxième option : un titre de service universel (TSU)**

La proposition que nous faisons peut, sous réserve d'expertise par les spécialistes de chacun des dispositifs, remplacer plusieurs d'entre eux, relatifs à des prestations de service, et non pas d'employeurs : au minimum le chèque d'accompagnement personnalisé et le titre emploi service ; aussi, et c'est son plus gros avantage par rapport à la première option ci-dessus, il pourrait servir de support aux formules « ad hoc » de cartes et chèques divers mis en œuvre aujourd'hui par les collectivités, hors cadre juridique sûr.

Les titres restaurants et les chèques vacances, bien ancrés, ne sont bien sûr pas concernés par ce titre universel, de même que les chèques services pour les emplois familiaux.

Ce titre de service universel serait un titre national, créé par une législation spécifique, déclinée dans le code général des collectivités territoriales pour être utilisables par ces dernières ; le dispositif doit être analogue à un titre restaurant ou au chèque vacances ; d'usage multiple (transport, jeunes, personnes handicapées etc), son nom générique « titre de service universel », se doublerait d'appellations publiques, et/ou commerciales, qui dépendraient des diffuseurs et de l'objet. Les grands groupes ont déjà l'habitude de donner un nom commercial, et de déposer cette marque pour leurs différents titres.

La multiplicité d'utilisation possible renforce la probabilité de succès du dispositif, gage de bas coût de gestion.

Soulignons que le succès de l'une ou de l'autre option est aussi lié à la faciliter de diffusion et de gestion, qui doit être du même ordre que le chèque vacances ou le titre restaurant, et non comme le chèque d'accompagnement personnalisé : ainsi pour les collectivités publiques, l'achat de chèques doit signifier que le service est « fait », et ne pas imposer une gestion et une diffusion par le comptable public ou un régisseur.

Signalons que, si les pouvoirs publics ne souhaitent pas créer une nouvelle législation, l'instauration d'un chèque transport est possible, l'exemple de l'Isère le montre, avec le chèque d'accompagnement personnalisé : le champ d'utilisation est limité aux seules personnes défavorisées. Mais cette notion non précisée peut déjà être interpréter avec une certaine souplesse ; le décret d'application devrait faire l'objet d'une révision, dans le but de simplifier la mise en œuvre et la gestion du CAP. En revanche, ce titre ne peut être utilisé que par les collectivités territoriales, et non par les organismes sociaux, ce qui en restreindrait le développement potentiel.

13.3 Émetteur : monopole ou pluralité ?

Une alternative, qu'il ne nous appartient pas de trancher, se pose : l'unicité ou la multiplicité des émetteurs :

- Un monopole d'émission, comme pour le chèque vacances a l'avantage de la simplicité, et de la lisibilité, ainsi que de faibles coûts de gestion
- La multiplicité, comme pour les titres restaurants, s'appuie sur les grands groupes (il s'agit d'un oligopole) qui disposent de l'expérience et d'un savoir-faire indéniables

S'il s'agit d'un chèque transport uniquement, la formule du monopole peut être performante : il serait sans doute judicieux de ne pas créer une nouvelle agence, mais d'en confier la gestion à l'agence nationale pour les chèques vacances (ANCV), qui exerce dans des domaines voisins, y compris celui des transports ; une véritable complémentarité est à rechercher, qui conforterait le rôle social de l'ANCV, rôle que recommandait d'ailleurs un rapport n° 2003-167 des inspections générales des affaires sociales et du tourisme en 2003, et qui conforterait, au regard des règles européennes de concurrence, le monopole dont jouit cette agence. Cette formule éviterait également d'accroître les coûts de structure, et favoriserait les gains de productivité de l'ANCV, d'autant qu'il est difficile d'évaluer le volume futur de chèques transport, qui dépendra de la mobilisation de tous les acteurs, des moyens financiers, et des avantages fiscaux éventuels.

Dans le cas d'un titre de service universel, à usage multiple par construction, l'expérience diversifiée des grands groupes, ainsi que leurs réseaux, seraient un avantage, et il paraît dans ce cas difficile de ne pas organiser une certaine concurrence.

CONCLUSION

Face à des moyens de financement de l'État, mais aussi des collectivités territoriales et des organismes sociaux, forcément limités, le développement de la mobilité des publics fragiles en zones rurales, si elle est souhaitable, doit trouver des réponses parfaitement ciblées et adaptées aux besoins locaux. Les bassins de vie paraissent, de ce point de vue, une échelle particulièrement adaptée et la communauté de communes une entité administrative adéquate lorsqu'elle recoupe le bassin de vie. Le Département reste cependant l'échelon d'impulsion ou d'accompagnement d'une politique de desserte améliorée des zones rurales.

Un dispositif de chèque transport, permettant la mobilisation de moyens financiers de différents partenaires, serait un élément important ; toutefois, son développement est lié aux avantages qu'il pourrait offrir.

L'action sur l'offre, trop souvent insuffisante et mal adaptée est inséparable de la question du chèque transport qui agit sur la demande principalement.

Soulignons une difficulté générique de la question du transport en milieu rural : les besoins en zone urbaine ne sont pas moindres, loin de là, et touchent une population bien plus importante, concernée par les embouteillages et la pollution.

Dès lors, la création d'un chèque transport peut-elle ne concerner que les zones rurales ? Sur le plan du droit sans doute car les réglementations (PTU, versement transport...) sont très différentes, correspondant à des conditions objectives qui ne le sont pas moins. Sur le fond et sur le plan politique, la question mérite d'être posée. La proposition d'un chèque transport, dispositif juridique national, va, par définition, dans le sens d'une utilisation sur l'ensemble des territoires, urbains et ruraux.

Si certains peuvent voir là une diminution de l'avantage comparatif recherché en faveur des zones rurales, la mission estime au contraire que c'est à la fois une amélioration sociale judicieuse pour toutes les populations fragiles et un gage de réussite de ce dispositif de chèques transport. Il appartiendra aux collectivités locales concernées, et aux organismes sociaux gestionnaires des ces populations, d'effectuer les meilleurs choix possibles en matière de chèque transport, en complémentarité avec la tarification sociale là où elle existe.

Michel RAYMOND
Inspecteur Général
des affaires sociales

Christian BOURGET
Ingénieur Général des
Ponts et Chaussées