



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Soutiens de l'État en faveur des mobilités durables dans les espaces peu denses

Rapport CGEDD n° 014316-01, IGA n° 22018-R

établi par

Pascal HORNUNG (coordonnateur CGEDD)
Arnaud ZIMMERMANN (CGEDD)

Jean-Michel MOUGARD (IGA)

Août 2022



**Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités
passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la
rédaction de ce rapport**

Statut de communication	
☒	Préparatoire à une décision administrative
☐	Non communicable
☐	Communicable (données confidentielles occultées)
☐	Communicable

Sommaire

Sommaire	3
Résumé	7
Liste des recommandations.....	9
Introduction	11
1 La prise en charge de la mobilité dans les espaces peu denses.....	12
1.1 La structure des déplacements varie selon la densité de population	12
1.2 Une attente qui cible les communautés de communes.....	13
1.2.1 L'extension de la compétence d'AOM aux CC.....	13
1.2.2 Les autres territoires qualifiés de peu denses.....	14
1.3 La situation des CC avant la LOM en matière de mobilité.....	15
1.4 La prise de compétence d'AOM au sein des CC	15
1.5 Les syndicats mixtes	16
1.5.1 L'incitation de la LOM pour intégrer les CC AOM dans des syndicats mixtes	16
1.5.2 Le versement additionnel des syndicats mixtes « SRU ».....	17
2 La mobilité, les transports collectifs et les nouveaux services.....	18
2.1 Les transports publics urbains	18
2.2 Les nouveaux services de mobilité	19
2.2.1 Le transport à la demande.....	19
2.2.2 Le covoiturage.....	20
2.2.3 L'autopartage.....	23
2.2.4 Le transport solidaire	24
2.2.5 Les mobilités actives et plus particulièrement le vélo	24
2.2.6 L'aide et l'information aux voyageurs.....	25
2.3 Les enseignements des AMI Tenmod.....	26
2.4 Exemples de panels de services de mobilité mis en place par les CC.....	28
2.4.1 La CC Somme Sud-Ouest.....	28
2.4.2 Le PETR du Pays du Lunévillois	28

2.4.3 La CC Cœur de Beauce.....	29
2.4.4 La CC Vallée de l'Hérault	29
2.4.5 La CC Grand Pic Saint-Loup.....	30
2.4.6 La CC du Mont des Avaloirs.....	30
2.5 Les services apportés par les Régions sur les CC non AOM	31
2.6 Quelques éléments de comparaison.....	32
3 Les modèles économiques à l'œuvre.....	33
3.1 Les comptes transport des communautés de communes.....	33
3.2 Le modèle économique aujourd'hui	33
3.3 Le rapport Duron sur le modèle économique des transports collectifs.....	34
3.4 La demande de mobilité des habitants des CC	35
3.4.1 La pratique des collectivités dans sa prise en compte	35
3.4.2 Estimation de la demande de transports collectifs d'une CC	36
3.5 Le coût d'un panel de services de mobilité.....	37
3.5.1 Le panel minimal pour initier le changement de pratiques et accompagner les plus fragiles.....	37
3.5.2 Le panel plus étendu pour des alternatives performantes.....	37
3.6 Bâtir un budget mobilité	38
3.6.1 Les dépenses selon le type de CC.....	38
3.6.2 La ressource potentielle du VM.....	39
4 Les soutiens de l'État aux services de mobilité	41
4.1 Les ressources apportées par les dispositifs d'ingénierie	41
4.1.1 Les AMI France Mobilités : Tenmod et Avenir Montagnes Mobilités.....	41
4.1.2 Les programmes de certificats d'économie d'énergie (CEE).....	42
4.1.3 Les interventions du Cerema.....	42
4.2 L'éventuelle création d'une ressource supplémentaire en faveur des CC AOM et son mode d'allocation doivent tenir compte de plusieurs éléments de contexte	43
4.2.1 La LOM n'a pas clarifié la répartition institutionnelle de la compétence mobilité	43
4.2.2 Des éléments contextuels à considérer	44
4.2.3 La résultante de cet ensemble d'éléments contextuels	45
4.3 Estimation du besoin financier des CC pour la mobilité	46

4.4 Une ressource pour accompagner la montée en puissance de l'exercice de la compétence des services de mobilité en zone peu dense.....	47
4.4.1 Trois sources possibles pour financer le soutien supplémentaire.....	48
4.4.2 Les modalités d'attribution de la ressource	52
4.4.3 Au-delà du soutien au fonctionnement des CC, une redéfinition des « services réguliers » permettant une mobilisation pertinente du VM	54
4.5 Agir sur l'aménagement et l'urbanisme dans une perspective de long terme	55
Conclusion.....	56
Annexes.....	57
Annexe 1 Lettre de mission	58
Annexe 2 Liste des syndicats mixtes SRU	60
Annexe 3 Quelques caractéristiques des TC en zone peu dense	61
Annexe 3.1. Les transports scolaires masquent le peu de TC en zone rurale.....	61
Annexe 3.2. Le type de TC dépend de la densité mais surtout de la taille de la population	61
Annexe 4 L'extension de la compétence d'AOM aux CC	63
Annexe 4.1. La couverture de l'ensemble du territoire	63
Annexe 4.2. La coordination entre les différentes AOM.....	63
Annexe 4.3. Les moyens de ces AOM.....	64
Annexe 5 Les transports publics urbains dans une CC	65
Annexe 6 Les nouveaux services de mobilité	68
Annexe 6.1. Le transport à la demande.....	68
Annexe 6.2. Le covoiturage	69
Annexe 6.3. L'autopartage	72
Annexe 6.4. Le transport solidaire	74
Annexe 6.5. Les mobilités actives et plus particulièrement le vélo	75
Annexe 7 Un parangonnage diversifié.....	77

Annexe 7.1. Les mêmes services aux États-Unis, mais une plus grande imagination ?	77
Annexe 7.2. Le choix en Suisse de financer des TC y compris en zone peu dense	79
Annexe 7.3. Un hypothétique service régulier dans chaque village anglais.....	81
Annexe 8 Estimation du coût d'un réseau de TC pour une CC et effet de l'offre sur la demande modale.....	82
Annexe 9 Une illustration du soutien financier local de l'État, des Régions et des Départements.....	84
Annexe 10 Exemples de panels mis en place par les CC	85
Annexe 10.1. La CC Somme Sud-Ouest.....	85
Annexe 10.2. Le PETR du Pays du Lunévillois.....	86
Annexe 10.3. La CC Cœur de Beauce	87
Annexe 10.4. La CC Vallée de l'Hérault.....	89
Annexe 10.5. La CC Grand Pic Saint-Loup	90
Annexe 10.6. La CC du Mont des Avaloirs	91
Annexe 11 Estimation du VM des CC	94
Annexe 12 Liste des programmes CEE relatifs aux transports et à la mobilité	96
Annexe 13 Liste des personnes rencontrées.....	98
Annexe 14 Glossaire des sigles et acronymes	100

Résumé

La loi d'orientation des mobilités¹ (LOM) a complété en 2019 l'organisation des transports publics et des mobilités en facilitant pour toutes les communautés de communes (CC) la possibilité de devenir autorité organisatrice de la mobilité (AOM) et en attribuant cette compétence à la région sur le territoire des CC qui n'auraient pas saisi cette faculté avant mars 2021.

Dans la continuité du modèle économique des transports collectifs (TC) publics, les CC devenant AOM disposent de la ressource du versement mobilité (VM). L'instauration de cette ressource nécessite cependant la création d'un service régulier de TC qui reste hors de portée de la plupart des CC, territoires peu denses. La question du financement de cette compétence, qui avait fait l'objet de premiers débats lors de l'adoption de la LOM, s'est donc posée à nouveau lors de l'examen de la loi dite « climat et résilience »². L'article 129 de cette loi a ainsi prévu la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur les soutiens de l'État aux mobilités durables dans les espaces peu denses, en invoquant une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) en particulier.

La mission, confiée au CGEDD et à l'IGA par les ministres chargés des collectivités territoriales et des transports, porte sur ces soutiens. Les espaces peu denses concernent les CC, soit 962 EPCI à ce jour (hors Île-de-France) et 21 millions d'habitants environ. La mission a établi une photographie de la situation des CC en rencontrant quelques-unes d'entre-elles qui s'étaient distinguées, par exemple par des expérimentations. Ces EPCI disposent d'un panel assez complet de services de mobilité, qu'ils en soient à l'origine ou qu'ils en bénéficient : transport à la demande (TAD) ; covoiturage ; autopartage ; vélo à assistance électrique (VAE) en location longue durée ; transport d'utilité sociale (TUS) ; solutions de mobilité active avec le vélo. Pour les plus importantes en population, il existe souvent un service régulier de bus. Ce constat concerne les CC qui sont AOM comme celles qui ne le sont pas.

Aujourd'hui, 53 % des CC ont pris la compétence d'AOM et 47 % ne l'ont pas fait et ont laissé de fait cette compétence revenir à leur Région. Cette absence de prise de compétence des CC est concentrée dans quatre régions de la moitié sud³. Les CC rencontrées disposent en général d'un schéma de mobilité, d'un plan de mobilité simplifié ou d'un document de leur SCOT relatif à la mobilité. Les Régions paraissent à ce stade peu actives y compris lorsqu'elles sont directement AOM sur une CC, leurs préoccupations se focalisant sur les TER et les lignes interurbaines (commerciales et scolaires).

La mission a constaté un fort engagement des CC qu'elle a rencontrées et qui se sentent pleinement investies du sujet de la mobilité sur leur territoire depuis la LOM. Le nombre annuel de personnes transportées par ces panels ou utilisatrices reste cependant faible quel que soit le service.

En ce qui concerne les dépenses d'investissement, ces CC trouvent toujours des dispositifs de l'État, souvent appuyés par les Régions et les Départements, pour être aidées. Le volet fonctionnement pose en revanche une question de financement. Les CC rencontrées disposent fréquemment d'un chargé de mission qui organise et assure les animations pour convaincre les habitants et qui répond aux besoins exprimés au cas par cas. Le coût de cet ETP est parfois partiellement pris en charge avec des appels à projet de l'État, dans le cadre de France Mobilités, comme « Tenmod » porté par l'ADEME. Pour le reste tout repose sur le budget des CC. Le VM a été en effet très peu instauré du fait d'abord de la condition exigée de la présence d'un service régulier, ensuite parce que les élus sont attentifs à l'attractivité

¹ Loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

² Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le réchauffement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

³ Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes et Centre-Val de Loire.

fiscale de leur territoire pour attirer ou retenir les entreprises, ou encore ne pas pénaliser leurs acteurs publics (hôpitaux, etc.) ; et enfin parce qu'il faut posséder la qualité d'AOM pour le faire, ce qui n'est pas le cas pour 47 % d'entre elles, alors que des CC motivées ont pris des initiatives même quand elles n'avaient pas pris la compétence.

Le modèle économique traditionnel des TC est ainsi inadapté sur ces territoires. La mission, partant du constat d'une montée en régime progressive, envisage un autre modèle économique qui serait constitué d'une première ressource quasiment forfaitaire, apportée par l'État au niveau des préfets (qui devraient apprécier les cas des Pays et PETR et syndicats), plafonnée pour couvrir intégralement le montant moyen d'un panel minimal (90 k€/an). L'appui financier de l'État ne pourrait cependant excéder 60 % de la dépense annuelle constatée de la CC AOM tandis qu'elle serait plafonnée à 30 % de la dépense des CC non AOM. La distribution de cette aide pourrait durer cinq ans et être suivie d'un bilan. À l'issue, l'une des questions à se poser alors sera de déterminer s'il faut en faire une compétence obligatoire des CC. Deux voies sont possibles pour la distribution de ce soutien : en utilisant les dotations actuelles de soutien financier de l'État aux collectivités territoriales ; en confiant cette mission à des opérateurs de l'État, ANCT et Cerema appuyés par les préfets et en l'accompagnant d'une contractualisation et d'une forte animation.

L'enveloppe totale de 90 k€ x 962 CC, soit environ 90 M€/an, constituerait un maximum. Elle devrait conserver un caractère budgétaire et ne pas donner lieu à la création d'une taxe dédiée ou à l'augmentation d'une taxe existante. Compte tenu du montant en jeu, la ressource peut provenir directement du budget de l'État ou alors d'un prélèvement sur recettes en lien avec l'objectif de décarbonation comme le produit des quotas carbone. Le second volet du modèle économique serait constitué des ressources budgétaires propres des CC, complétées si elles souhaitent mettre en place des services plus lourds, de l'instauration d'un VM. Pour permettre la mobilisation du VM, la mission propose d'assouplir la condition de service régulier, en autorisant la prise en compte du TAD et des lignes de covoiturage qui se feraient selon un trajet, des arrêts et des horaires donnés.

Par ailleurs, la mission formule d'autres recommandations : encourager la fédération des plateformes de covoiturage planifié pour massifier le covoiturage au niveau d'un bassin de mobilités par exemple ; recourir à des véhicules plus légers (deux-roues et quadricycles motorisés) pour des services d'autopartage afin de répondre aux besoins des personnes sans permis de conduire et de multiplier l'offre ; réserver pour les CC une part du plan Vélo pour les mises en sécurité des itinéraires cyclables et les interfaces avec le réseau routier -tout en maintenant l'éligibilité des aménagements cyclables aux dotations de soutien à l'investissement local- ; instaurer un suivi annuel des opérations lauréates des appels à manifestation d'intérêt (AMI) et poursuivre ces AMI nationaux en y ajoutant un suivi des performances et des services rendus avec des incitations financières en fonction des résultats constatés.

Liste des recommandations

- Recommandation 1. DGITM – Afin d’atteindre un usage plus massif du covoiturage, encourager la fédération des différentes plateformes de covoiturage planifiées présentes au niveau du bassin de mobilité par exemple (pour démultiplier les opportunités des covoitureurs et faciliter leurs appariements) et développer un programme national ambitieux de lignes de covoiturage spontané avec garantie de service.23**
- Recommandation 2. AOM – Promouvoir, lors de la mise en place d’un service d’autopartage, l’opportunité de proposer une offre intégrant des véhicules plus légers (deux-roues et quadricycles motorisés) afin de renforcer l’accessibilité de ce service aux personnes ne disposant pas d’un permis de conduire et de réduire le coût financier et l’impact environnemental du parc de véhicules.24**
- Recommandation 3. DGITM - DGCL - Réserver une part du plan Vélo au financement dans les zones peu denses d’aménagements de mise en sécurité des itinéraires cyclables et des interfaces avec le réseau routier (épaulements, intersections, ...) afin de développer la dynamique de report modal vers le vélo déjà constatée sur les territoires peu denses. Maintenir l’éligibilité de ces aménagements cyclables aux dotations de soutien à l’investissement local.....25**
- Recommandation 4. DGITM – France Mobilités - Instaurer un suivi annuel systématique par AMI des opérations lauréates indiquant l’état d’avancement des dépenses et la dotation ouverte, notamment s’agissant des AMI Tenmod.28**
- Recommandation 5. DGITM – France Mobilités - Poursuivre le déploiement de solutions de mobilité adaptées par des appels à projet nationaux en y ajoutant un dispositif de suivi et d’évaluation permettant de pérenniser des solutions pertinentes et en y intégrant pour les porteurs de projet des incitations financières à la performance et aux résultats, à leur diffusion et à leur partage.42**
- Recommandation 6. DGCL-DGITM- Dans un contexte avéré de besoin de consolidation de la nouvelle gouvernance de la LOM, instaurer pour une durée de cinq ans, un soutien financier des CC, pour assurer l’exercice de la compétence d’AOM locale ou pour assurer le partenariat avec la Région lorsque cette dernière l’est. Le soutien, forfaitaire, serait modulé par le niveau déconcentré de l’État, au regard de l’implication des CC dans les politiques de mobilité. L’appui financier de l’État ne pourrait cependant excéder 60 % de la dépense annuelle constatée de la CC AOM tandis qu’elle serait plafonnée à 30 % de la dépense des CC non AOM.....46**
- Recommandation 7. DGCL-DGITM- Observer, évaluer, apprécier pendant cinq ans, l’utilisation des services de mobilité et l’opérationnalité de la gouvernance de la LOM, s’agissant de la coexistence de deux types d’AOM locale (CC ou Région), afin de statuer sur l’opportunité de rendre obligatoire la compétence d’AOM pour toutes les**

CC.....	47
---------	----

Recommandation 8. DGCL-DGFIP-CC- Retracer dans un budget annexe « Mobilité » d'une régie ou dans un état précis imposé par le législateur et annexé au budget général, l'ensemble des dépenses et des ressources des services de mobilité de chaque CC, AOM ou non.	48
---	-----------

Recommandation 9. DGCL-DGITM - Prélever la ressource utile de 90 M€ sur une fraction supplémentaire de fiscalité nationale dont bénéficient déjà les CC (TICPE ou TVA) ou sur le produit des ventes de quotas carbone.	51
--	-----------

Recommandation 10. DGITM-DGCL- Emprunter l'une des deux voies suivantes pour distribuer l'aide proposée aux CC : utiliser les dotations actuelles de soutien financier de l'État aux collectivités territoriales ou confier cette mission à des opérateurs de l'État, ANCT et Cerema, appuyés par les préfets et s'inscrivant dans la démarche France Mobilités. Fonder, dans cette dernière option, l'action sur une forte animation de réseau, répondant ainsi au diagnostic de faible efficacité des dispositions antérieures.....	54
--	-----------

Recommandation 11. DGITM - Rendre le VM plus mobilisable aux AOM des zones peu denses en assouplissant la définition de service régulier pour introduire notamment le TAD et les lignes de covoiturage exécutés selon une fréquence et un trajet déterminés avec des arrêts préalablement fixés.	55
--	-----------

Introduction

La loi d'orientation des mobilités (LOM) de décembre 2019 a voulu doter l'ensemble du territoire d'autorités organisatrices de la mobilité (AOM) pour faciliter la vie de nos concitoyens en organisant à l'échelle pertinente des services de transports et de mobilité. Elle a ainsi facilité pour toutes les communautés de communes (CC) la possibilité de devenir AOM et désigné les Régions AOM sur les territoires des CC qui ne s'en saisiraient pas avant mars 2021. Cette couverture du territoire doit permettre de répondre à des besoins sociaux et de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) en diminuant le recours à la voiture particulière largement utilisée sur ces zones peu denses.

La question du financement de cette nouvelle compétence s'est posée dès la préparation de la LOM. Aujourd'hui, les CC AOM peuvent instaurer un versement mobilité (VM), ressource qui a succédé au versement transport. Cependant, cette possibilité n'est ouverte qu'aux CC qui organisent un service régulier de transport public. Une large partie des CC n'ayant pas la capacité financière de créer un tel service et étant donc sans ressource nouvelle, la question a été reprise à l'occasion de la loi « climat et résilience » d'août 2021. Son article 129 dispose que le Gouvernement doit remettre au Parlement un rapport sur les soutiens de l'État aux mobilités durables dans les espaces peu denses.

Les ministres chargés des transports et des collectivités territoriales ont donc confié au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'inspection générale de l'administration (IGA) une mission sur les soutiens possibles à ces mobilités (cf. lettre de mission en Annexe 1). Les membres de la mission ont rencontré les associations d'élus concernées par les sujets de mobilité, des élus et des services de quelques communautés de communes qui ont pris très tôt des initiatives dans ce domaine, des établissements publics spécialisés et les administrations concernées. On rappelle que la date limite pour la prise de compétence des CC était le mois de mars 2021 pour une entrée en application en juillet 2021. Le recul dans ce domaine est donc très court et beaucoup d'actions sont peu documentées.

Le rapport aborde d'abord la prise en charge de la mobilité dans les espaces peu denses puis au chapitre 2 la mobilité et ses nouveaux services. Les modèles économiques de ces services et celui de la mobilité au niveau d'une CC sont traités au chapitre 3. Enfin, le chapitre 4 examine les soutiens possibles de l'État aux mobilités dans ces territoires peu denses. Quelques exemples étrangers sont également présentés à titre de réflexion sans être un vrai parangonnage.

Le nombre de CC concernées par le rapport est de 962 au 1^{er} janvier 2022 (France entière hors Île-de-France⁴) sur un total de 992 (France entière dont 7 dans les DOM). Ces nombres évoluant chaque année, les données utilisées dans ce rapport pourront se référer à des chiffres différents selon les sources utilisées.

⁴ Les 30 CC d'Île-de-France ne sont pas concernées car elles ne peuvent pas devenir AOM, l'article L1241-1 du code des transports disposant qu'il existe une autorité organisatrice unique dans cette région : Île-de-France Mobilités.

1 La prise en charge de la mobilité dans les espaces peu denses

1.1 La structure des déplacements varie selon la densité de population

La manière d'utiliser les transports collectifs (TC) varie selon la densité des territoires. L'enquête nationale transports et déplacements ⁵ de 2008 (ENTD 2008) détaille le partage modal des déplacements hebdomadaires selon le type d'aire urbaine repris au tableau 1 ci-dessous :

En %	Espace à dominante rurale	Commune multipolarisée	Couronne d'un pôle urbain	Pôle urbain	Ensemble
TC	3,1	3,5	5,4	13,2	9,3
Voiture	91,0	91,3	90,8	80,1	84,8
Vélo	4,0	4,2	2,3	3,9	3,6
Autre	1,9	1,0	1,5	2,8	2,3

Tableau 1 : Partage modal du nombre de déplacements hebdomadaires (source : ENTD 2008)

On constate que les habitants des espaces à dominante rurale sont ceux qui recourent le moins aux transports collectifs pour leurs déplacements. Le constat est le même si l'on regarde ce partage selon les voyageurs kilomètres (voy.km). Il s'agit d'un effet de la faible densité mais aussi simplement du faible nombre d'habitants au sein de ces espaces (cf. Annexe 3.2). Avant d'aller plus loin, lorsque l'on parle d'usage des TC, il faut garder à l'esprit que même dans les zones plus denses (hors Île-de-France), le recours aux TC reste modéré et qu'en moyenne au niveau national, il assure moins de 10 % des déplacements, l'essentiel des déplacements se réalisant en voiture.

Le taux d'utilisation des TC pour les zones rurales peut néanmoins étonner car, quoique faible, il reste voisin du taux d'utilisation des TC dans des zones plus urbanisées qui sont desservies par des lignes régulières. Les transports scolaires expliquent essentiellement le taux de 3,1 % mesuré pour les espaces à dominante rurale. En effet, ils représentaient en 2015, 84 % des dessertes totales, soit 94 % des lignes départementales (passées aujourd'hui aux régions) et une ligne de transport urbain sur deux⁶ (cf. Annexe 3). L'utilisation des TC dans les espaces à dominante rurale est donc bien plus faible pour les adultes que le taux affiché au tableau 1 obtenu par enquête.

En ce qui concerne l'offre de TC, elle augmente de la même manière en fonction de la population desservie par l'AOM. Le commissariat général au développement durable (CGDD)⁷ rapporte une offre, mesurée par le nombre de kilomètres offert en TC⁸ (lignes régulières), de « ... 17 km par habitant pour

⁵ L'enquête mobilité 2019 est plus récente (résultats publiés 2022) mais les rubriques sont moins adaptées.

⁶ Cerema. *Les transports publics avant la réforme territoriale. Synthèse et analyse quantitative*, Bron : Cerema, 2020. Collection Connaissances.

⁷ *Transport collectif urbain : malgré la croissance des coûts d'exploitation, la participation financière des usagers diminue* - CGDD - septembre 2018.

⁸ Il s'agit du nombre total de km effectué par l'ensemble des tramways et bus de l'AOM sur une année, divisé par la population concernée.

les villes entre 50 000 et 100 000 habitants ; 28 km pour les villes plus grandes sans tramway et métro ; 37 km pour les villes... » disposant de ces TC lourds. Selon les chiffres du Cerema⁹, cette donnée s'établit à 30,6 km pour une AOM comptant entre 100 000 et 300 000 habitants et 14,4 km/hab. pour une AOM de moins de 50 000 habitants (cf. Annexe 5 pour plus de détails). Cette offre génère un nombre de voyages par km qui augmente avec le nombre d'habitants. La plus forte densité favorise un plus grand nombre de voyages par km et cette augmentation résulte pour partie aussi de la meilleure offre proposée par habitant.

La population des zones à dominante rurale s'appuie donc essentiellement pour ses déplacements sur la voiture individuelle. Cet atout de la souplesse du véhicule personnel est toutefois contrebalancé par une vulnérabilité à la hausse du prix des carburants et s'oppose à l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).

1.2 Une attente qui cible les communautés de communes

1.2.1 L'extension de la compétence d'AOM aux CC

La mission s'est interrogée sur le lien entre territoires peu denses et territoires des communautés de communes. La LOM s'est intéressée d'abord au droit au transport, élargi au droit à la mobilité. Toutefois selon l'étude d'impact de cette loi, les communautés de communes correspondaient aux territoires peu denses au sein desquels ce droit devait être développé.

Ce lien est fait de nouveau par l'article 129 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 dite « climat et résilience » qui évoque, dans sa seconde partie, les soutiens que le Gouvernement compte mettre en œuvre en faveur des mobilités durables dans les espaces peu denses en envisageant d'attribuer aux communautés de communes AOM, une part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) (cf. encadré 1).

Encadré 1 : L'article 129 de la loi climat et résilience

Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les soutiens qu'il compte mettre en œuvre en faveur du développement des mobilités durables dans les espaces peu denses afin de favoriser le développement de modes de déplacement bas-carbone et alternatifs aux mobilités traditionnelles, encore largement dominées dans ces espaces par la voiture individuelle.

Ce rapport étudie notamment la possibilité de financer les services de mobilité dans ces territoires peu denses en attribuant annuellement aux communautés de communes qui ont institué un versement transport et qui organisent un ou plusieurs services de mobilité une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

Les tableaux qui suivent comparent les populations relevant des communautés de communes et celles relevant de la nouvelle classification de l'Insee¹⁰ relative aux zones peu denses et très peu denses (le secteur rural selon l'Insee). La quasi égalité en nombre des populations concernées a conduit la mission à ne pas investiguer plus avant quant à l'identité des territoires concernés et à considérer que si bénéficiaire il devait y avoir, ce serait les communautés de communes.

⁹ Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

¹⁰ Institut national de la statistique et des études économiques.

Classification des territoires				
Grille communale INSEE 2021				
Les communes rurales sont celles qualifiées de peu denses et très peu denses				
Territoire	Communes	Population	Pourcentage	
Communes urbaines				
Dense	774	25 328 338	38%	
Intermédiaire	3 419	19 571 931	29%	
	4 193	44 900 269		
Communes rurales				
Peu dense	18 763	19 492 576	29%	
Très peu dense	12 012	2 388 012	4%	
	30 775	21 880 588	100%	
Total	34 968	66 780 857		
Source : INSEE références - Edition 2021 - dossier : une nouvelle définition du rural ...				
Catégories et nombre d'EPCI à fiscalité propre (FPU ou FA) au 1er janvier 2022				
Catégorie/Nombre	EPCI	Communes	Population	% population
Communautés de communes	992	25 797	21 867 973	32%
dont CC à FPU	823	21 096	19 327 282	
dont CC à FA	169	4 701	2 540 691	
Communautés d'agglomération	227	7 526	23 777 483	35%
Communautés urbaines	14	658	3 138 765	5%
dont CC à FPU	13	639	2 927 342	
dont CC à FA	1	19	211 423	
Métropoles*	21	911	18 273 350	29%
			67 057 571	
Métropole de Lyon**		59	1 428 062	
Ensemble EPCI	1 254	34 951	68 485 633	
Source : DGCL - DESL mise en ligne janvier 2022 et Banatic, bulletin d'informations statistiques n° 163, mars 2022				
* inclut la métropole de Lyon dans le poids relatif de la population				
** la métropole de Lyon est une collectivité territoriale				

Tableau 2 : Comparaison des populations selon les EPCI et selon la nouvelle classification de l'INSEE relative aux zones peu denses et très peu denses

1.2.2 Les autres territoires qualifiés de peu denses

Le rapport d'information sénatorial de janvier 2021 sur « les mobilités dans les espaces peu denses en 2040 : un défi à relever dès aujourd'hui »¹¹ interroge longuement la notion d'espaces peu denses et très peu denses. Ces zones y sont considérées comme ayant un « ... *périmètre flou* » : classification de l'Insee pour définir le rural, contraire de l'urbain, parfois qualifiées de campagnes, ou de zones avec un panel faible de mobilité.

On peut aussi mentionner le rapport établi par France Stratégie avec l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et le Cerema en avril 2021¹² qui propose une classification des 1 236 EPCI de la France métropolitaine selon 12 critères (indice de concentration de l'emploi, mode principal pour le déplacement domicile-travail, part de la population ayant accès aux 12 équipements de la gamme intermédiaire en 15 min ou moins...). Cette approche permet de distinguer huit catégories qui ont des

¹¹ Rapport d'information par Olivier Jacquin fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur les **mobilités** dans les **espaces peu denses** en **2040** : un **défi à relever** dès **aujourd'hui**.

¹² <https://www.strategie.gouv.fr/publications/mobilites-espaces-peripheriques-denses-un-territoire-plus-accessible>

problématiques propres, selon la place qu'occupent les zones peu denses par rapport à l'ensemble du territoire de l'EPCI. Il ressort que 865 EPCI sont au cœur des problématiques d'accessibilité et de mobilité des zones périphériques et peu denses : ceux du périurbain élargi et la campagne des métropoles et des villes moyennes ; les villes moyennes ou petites de l'espace rural et de territoires étendus ; les EPCI ruraux et périurbains des villes moyennes. L'ensemble regroupe près de 40 % de la population française, sur environ 70 % de la superficie du territoire national. Ces chiffres diffèrent des tableaux figurant au point 1.2.1 en ce qu'ils prennent en compte également les populations des zones peu denses des autres EPCI que les CC, dont les besoins de mobilité sont traités par ces mêmes EPCI qui généralement remplissent les conditions d'instauration du versement mobilité et disposent ainsi d'une ressource spécifique.

1.3 La situation des CC avant la LOM en matière de mobilité

Avant l'adoption de la loi d'orientation des mobilités (LOM), seules les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles étaient obligatoirement AOM à l'échelle intercommunale. En dehors de ces territoires disposant d'une AOM « urbaine », la compétence d'AOM n'était exercée que par un nombre limité de communes, directement ou par transfert à une structure supra-communale (syndicat mixte, PETR¹³, communauté de communes).

Ainsi, avant le 1^{er} janvier 2021, 58 communautés de communes (CC) exerçaient la compétence d'AOM (dont 40 CC AOM en tant que telles et 18 CC intégrées à un syndicat mixte AOM), soit 6 % des 965 communautés de communes qui ont dû se prononcer sur cette prise de compétence « mobilité »¹⁴.

Par ailleurs, des CC qui n'exerçaient pas explicitement la compétence d'AOM ont pu s'investir dans la problématique des mobilités à travers l'élaboration de documents de planification (schéma de déplacements, volet mobilité des schémas de cohérence territoriale (SCOT)...) ou bien mettre en place des solutions de mobilités (en répondant notamment à l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) Tenmod¹⁵ organisé par l'État, cf. 2.3).

1.4 La prise de compétence d'AOM au sein des CC

À l'issue de l'échéance du 1^{er} juillet 2021 inscrite dans la LOM (article L1231-1 du code des transports), il apparaît (Figure 1) que parmi les 965 communautés de communes (CC) :

- 53 % des communautés de communes (soit 507 CC) ont fait le choix de prendre la compétence et sont désormais AOM locales sur leur ressort territorial ;
- 47 % des communautés de communes (soit 458 CC) n'ont pas pris la compétence ; c'est la Région qui est devenue AOM locale -par substitution- sur le territoire de la CC.

On constate que dans les régions Occitanie, Centre-Val de Loire, Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle Aquitaine, les communautés de communes ont majoritairement (voire très majoritairement) décidé de ne pas exercer la compétence d'AOM. Dans les autres régions, la prise de compétence par les communautés de communes est majoritaire. Il ressort des échanges de la mission que la décision des CC a été fortement influencée par l'attitude du conseil régional sur le territoire. Certains conseils régionaux ont démarché les communautés de communes pour les dissuader de prendre la compétence, le cas échéant en conditionnant leur accompagnement financier et technique futur, quel que soit le domaine considéré, à la décision de la CC.

¹³ Pôle d'équilibre territorial et rural.

¹⁴ <https://www.francemobilites.fr/loi-mobilites/prise-competence-AOM-communaut-es-communes>

¹⁵ Territoires de nouvelles mobilités durables.

Il ressort ainsi que l'objectif de la LOM visant à permettre aux CC de détenir la compétence d'AOM locale de droit commun a pu être contrarié par un rapport de force instauré par certaines Régions souhaitant conserver l'ensemble de la compétence transport. À cet égard, la dépendance de fait des CC vis-à-vis des services régionaux de transports (ferroviaires et routiers) et de ressources financières régionales ne leur a pas permis de prendre sereinement et librement leur décision. La délibération du 23 mars 2021¹⁶ de la CC du Grand Pic-Saint Loup relative à sa décision de renoncer à la prise de compétence d'AOM en est une bonne illustration.

Au final, la prise de compétence d'AOM locale ne se traduit pas, sur le terrain, par une clarification des responsabilités et une plus grande lisibilité en matière d'offre de services pour les usagers : il en résulte une situation contrastée dont il faudra tenir compte dans l'analyse des moyens à disposition de l'entité qui exerce la compétence d'AOM locale.

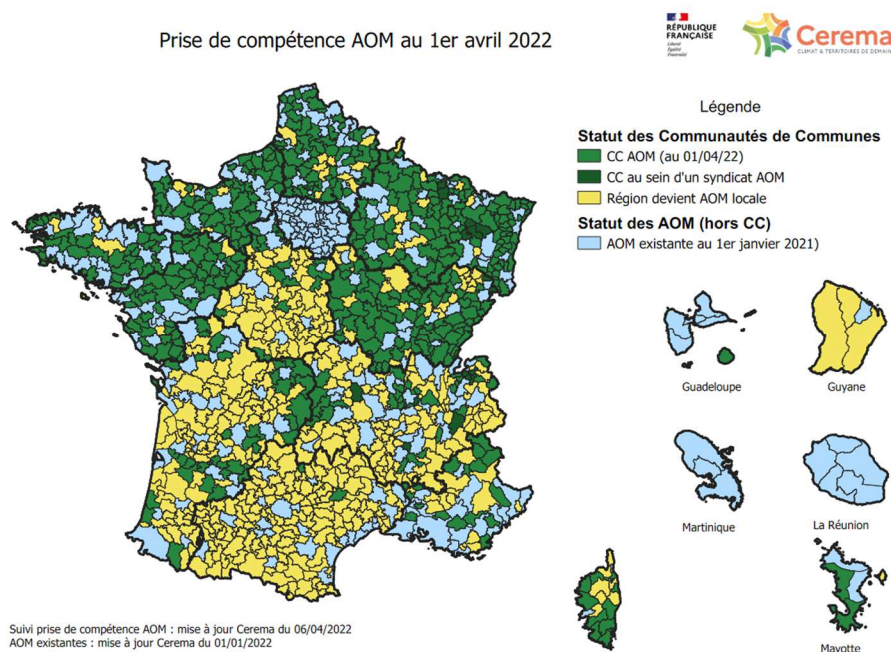


Figure 1 - Carte des autorités organisatrices de la mobilité au 1^{er} avril 2022 (source : France Mobilités-DGITM)

1.5 Les syndicats mixtes

1.5.1 L'incitation de la LOM pour intégrer les CC AOM dans des syndicats mixtes

Parallèlement à la couverture de l'ensemble du territoire par des AOM au niveau local, la LOM a introduit une disposition de nature à favoriser l'intégration, via des syndicats mixtes, des territoires périurbains et ruraux à l'organisation des mobilités déjà existantes au sein des agglomérations ou des métropoles. Pour lever un des freins à la constitution de syndicats de transports, la LOM permet à ces derniers de réduire le taux de versement mobilité, dans le cadre d'une décision motivée, sur les territoires qui présentent une moindre capacité contributive et bénéficiant objectivement d'une moindre desserte en transports collectifs.

¹⁶ <https://grandpicsaintloup.fr/content/uploads/2021/05/2021-03-23-Conseil.pdf>

1.5.2 Le versement additionnel des syndicats mixtes « SRU »

Le syndicat mixte SRU¹⁷ est un type particulier de syndicat mixte ouvert. Composé par des autorités organisatrices de mobilité, il est un outil de coordination et de coopération en matière de transports urbains auquel le département peut être associé également.

Les trois compétences obligatoires du SMSRU portent sur :

- la coordination des services de transport de voyageurs ;
- la mise en place d'un système d'information à l'intention des usagers ;
- la mise en place d'un système de tarification coordonnée permettant la délivrance de titres de transport uniques ou unifiés.

Le syndicat mixte SRU peut, optionnellement, exercer la compétence d'AOM d'un ou plusieurs de ses membres.

La loi a aussi permis à un syndicat mixte SRU de prélever un versement mobilité additionnel destiné au financement des services de mobilité. Il est applicable aux employeurs situés dans les espaces à dominante urbaine et il exclut ceux situés dans les communes classées à dominante rurale. La LOM a modifié l'assiette de calcul (application dans une aire urbaine d'au moins 50 000 habitants et dans les communes multipolarisées des grandes aires urbaines, au sens de l'Insee) sans faire disparaître la distinction entre les communes « urbaines » et communes « rurales ». Le taux de ce versement ne peut excéder 0,5 % et un plafond supplémentaire s'applique sur chaque ressort territorial d'une AOM prélevant le versement mobilité.

Selon le recensement effectué par la DGITM¹⁸, il y a 14 syndicats mixtes SRU actifs au 1^{er} janvier 2022 (cf. Annexe 2) : quatre d'entre eux ont institué un versement mobilité additionnel (deux à l'échelle régionale et deux à l'échelle départementale) ; un autre est en cours de réflexion pour l'instaurer, en laissant à chacun des cinq comités de bassin de mobilité qui composent son périmètre régional, l'initiative de le faire.

Il apparait donc que la possibilité de recourir à la ressource financière potentielle du VM additionnel est peu mobilisée par les territoires ayant mis en place des syndicats mixtes SRU.

¹⁷ Créé par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU ».

¹⁸ Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités.

2 La mobilité, les transports collectifs et les nouveaux services

2.1 Les transports publics urbains

Une CC en général n'est pas en capacité financière de supporter la charge de lignes régulières commerciales. En effet, le choix d'un transport collectif urbain se fonde en partie sur le trafic de pointe estimé ou déterminé par une étude de trafic. Parmi les TC les moins capacitaires, une ligne d'autobus au quart d'heure peut transporter 300 passagers par heure, soit plus que la clientèle potentielle de la plupart des CC sur un trajet donné.

Pourtant des dizaines de CC disposent d'un réseau de lignes régulières. Il apparaît donc utile d'avoir une notion du coût d'un tel service.

Ce coût reste faible s'il s'agit de n'avoir qu'un service le matin et un le soir comme pour les transports scolaires¹⁹, de l'ordre de 30 k€ par circuit et par an. Cependant, d'après un document du Cerema²⁰, en dehors des publics captifs, il faut au moins une fréquence d'un bus par heure pour garder une certaine attractivité pour l'ensemble des voyageurs (cf. encadré 2). Le coût d'un service régulier est donc bien supérieur. Un calcul simple montre que le coût de fonctionnement d'un réseau de deux lignes est de l'ordre de 1 M€ (cf. Annexe 8).

Encadré 2 : Comportement des utilisateurs de TC vs. fréquence des TC

L'étude du Cerema de 2018 fournit quelques caractéristiques de la demande des voyageurs en terme de fréquence :

- fréquence < 10 min, pas besoin d'avoir d'horaires ;
- fréquence ≈ 20 min, temps d'attente acceptable (si on manque un passage) ;
- « au-delà de 60 min, le service n'est pas attractif pour l'ensemble des voyageurs ».

La vitesse commerciale et la régularité paraissent moins décisives pour les territoires peu denses qui connaissent peu de congestion.

Il y a également des notions simples qualifiant l'offre²¹ :

- offre hors créneaux : arrivée après 9h et départ avant 17h ;
- offre minimale : arrivées 7h-9h et départs 16h30-19h 1 aller-retour (AR) ;
- offre optimale : mêmes créneaux horaires et offre > 2 AR.

Cet ordre de grandeur est confirmé par quelques exemples. Ainsi, le PETR Pays du Lunévillois dispose

¹⁹ Les transports scolaires proposent en général deux aller-et-retour par jour cependant ils desservent toutes les communes par un nombre important de lignes.

²⁰ *Référentiel pour le choix des systèmes de transports collectifs à haut niveau de service*, Florence Girault et Martine Millot, décembre 2018, Cerema.

²¹ Tiré du plan de mobilité simplifié de la CC Cœur de Beauce.

de deux lignes régulières *Lunéo* centrées sur Lunéville, opérées avec des bus de 35 places, qui en 2021 ont parcouru 197 599 km, transporté 63 744 voyageurs et coûté 906,5 k€ (nets d'une recette de 36 767 €). Le réseau de la communauté d'agglomération de Lisieux-Normandie (74 800 habitants) qui comprend entre autres six lignes (deux avec des bus standards et quatre avec des minibus) sur la ville-centre a coûté en 2021 : 1 372,7 k€ (1 137,0 k€ payés par la communauté auxquels il faut ajouter 235,7 k€ de recettes).

L'intérêt de mettre en œuvre ce type de service dépend ainsi de la taille de la population de la collectivité. Pour les plus grandes, comptant plus de 50 000 habitants, ce réseau revient à moins de 17 €/hab./an au titre de l'exploitation et de la maintenance²² mais pour la CC moyenne, dont la population s'établit à 22 150 habitants²³, la dépense avoisine 39,5 €/hab./an. Ces réseaux concernent le plus souvent la ville-centre.

2.2 Les nouveaux services de mobilité

À côté des services réguliers de transport collectif, les AOM peuvent mettre en place des nouveaux services de mobilité. Les fiches de « La boîte à outils Mobilité en zones peu denses » du Cerema²⁴ et la feuille de route ATEC ITS France²⁵ (décembre 2019) consolident de nombreuses informations sur ces nouveaux services de mobilités, alternatifs ou complémentaires aux services réguliers de transport collectif. L'Annexe 6 détaille les caractéristiques de ces nouveaux services.

2.2.1 Le transport à la demande

Les services de transport public à la demande (TAD) sont définis dans le code des transports (article R 3111-2). À la différence d'un service régulier, qui est réalisé avec des arrêts et des horaires prédéfinis, indépendamment du nombre d'usagers de ce service, le service de transports à la demande est déclenché lorsqu'un ou plusieurs utilisateurs en font la demande. Ces services sont assurés par un opérateur mandaté par une AOM.

La grande variété des modalités de mise en œuvre des services de transport à la demande induit un niveau d'utilisation et un coût également très variables : de 1 voy./an pour 10 habitants à 1 voy./an pour 50 habitants. Le coût unitaire moyen d'une course en TAD se situe entre 15 € et 25 €, mais il peut aller jusqu'à 60 €.

Il apparaît que le coût d'un TAD est d'autant plus élevé qu'il s'agit d'un service spécifique qui ne peut mutualiser une partie de ses coûts fixes avec un service régulier exercé en parallèle. On constate, par ailleurs, que les voitures de transport avec chauffeur (VTC) et les taxis n'apparaissent que marginalement comme solution de mobilité dans les zones peu denses : les taxis sont en grande partie mobilisés pour assurer des transports sanitaires ; les plateformes de VTC ne sont présentes que dans les zones urbaines. Le cadre réglementaire actuel des transports publics particuliers de personnes

²² Le coût du matériel, quoiqu'important, reste faible au regard des coûts d'exploitation. Ainsi, pour deux autocars au prix unitaire de 220 000 €, l'amortissement annuel revient pour la CC moyenne à environ 30 000 € soit 1,4 €/hab./an.

²³ Données DGCL *Les collectivités territoriales 2021*.

²⁴ <https://www.cerema.fr/fr/actualites/boite-outils-mobilite-zones-peu-denses-fiches-pratiques>

²⁵ <https://atec-its-france.com/production/feuille-de-route-zones-peu-denses-consultation-mobilite-3-0/>. ATEC-ITS France est une association ayant pour but de rassembler les acteurs du domaine des transports terrestres en France, autour des nouvelles technologies de système de transport intelligent.

(« T3P ») offre des marges de manœuvres qu'il conviendrait d'explorer pour mieux tirer parti des potentialités de ces professionnels. De nombreux artisans-taxis, par exemple, sont inscrits au registre des transporteurs (ils bénéficient d'une dérogation spécifique facilitant leur inscription) et peuvent ainsi exécuter, sous réglementation « LOTI²⁶ », des transports collectifs, dont le transport à la demande. On peut noter qu'il est possible, pour la puissance publique, de recourir à des associations ou des particuliers en cas de carence de l'offre de transport²⁷.

2.2.2 Le covoiturage

Le covoiturage consiste en l'utilisation commune d'un véhicule par un conducteur non professionnel avec un (ou plusieurs) passager(s) pour effectuer tout ou partie d'un trajet initialement prévu par le conducteur. Le covoiturage est dans cette définition un mode de déplacement privé.

L'organisation du covoiturage, c'est-à-dire la mise en relation d'un conducteur avec un ou plusieurs passagers afin qu'ils forment un équipage sur tout ou partie d'un trajet, peut se faire selon deux principes de fonctionnement : le covoiturage planifié, basé sur la mise en visibilité d'un potentiel de covoitureurs, et le covoiturage spontané, basé sur l'utilisation du trafic routier comme offre potentielle de déplacement²⁸.

Encadré 3 : Le covoiturage planifié et le covoiturage spontané

Le covoiturage planifié est basé sur la mise en visibilité d'un potentiel de covoitureurs (conducteurs et passagers).

Il s'agit de créer des communautés au sein desquelles les appariements des covoitureurs se feront de manière anticipée, voire régulière. Le développement des outils numériques permet une gestion dynamique et plus souple des appariements, tout en facilitant l'élargissement des communautés. La mise en relation se traduit par une réservation effectuée, la plupart du temps, au moyen d'une application numérique.

Les plateformes offrant ce type de covoiturage sont relativement nombreuses avec plusieurs dizaines de sites (*Blablacar Daily, Klaxit, Caros, La Roue Verte, Mobicoop, Ouestgo* ...). Sur des trajets réguliers (domicile-travail) s'inscrivant dans la durée, une partie des covoitureurs peut finir par s'organiser de façon autonome, sans continuer à recourir à une plateforme de mise en relation.

Le covoiturage spontané est basé sur l'utilisation du trafic routier comme offre potentielle de déplacement pour des passagers souhaitant se déplacer sur ces axes.

Il s'agit d'auto-stop organisé ou de lignes de covoiturage. La mise en relation des covoitureurs se fait par des points d'arrêts matérialisés au bord des routes. Selon le système, le passager indique sa destination soit au moyen d'un panneau fourni dans le kit d'inscription au service, soit en se signalant sur l'application, soit en sélectionnant sur le panneau d'arrêt une des destinations préétablies, qui s'affiche ensuite sur le panneau à l'attention des conducteurs. Un conducteur circulant sur l'axe et dont la destination est compatible avec son trajet s'arrête pour prendre en

²⁶ Loi d'orientation des transports intérieurs.

²⁷ Article L. 3111-12 du code des transports

²⁸ Teddy Delaunay, Gaële Lesteven et Jean-Baptiste Ray, « Qui sera le "Blablacar du quotidien" ? Pour un covoiturage des courtes distances ancré dans les territoires », Métropolitiques, 6 mars 2017.

<http://www.metropolitiques.eu/Qui-sera-le-Blablacar-du-quotidien.html>

charge le passager.

Le fonctionnement de ce type de covoiturage est moins dépendant d'outils numériques que le covoiturage planifié ; les outils numériques peuvent compléter le service de base par panneau ou par panneau d'affichage.

Ce type de covoiturage est mis en place sur plusieurs territoires mais il est assuré par un nombre restreint d'opérateurs (*RezoPouce* (intégré dans *Mobicoop* en 2021), *ECOV*, *La Roue Verte*).

La multiplicité des modalités et des acteurs du covoiturage, au niveau national et au niveau des territoires provoque une dispersion des utilisateurs potentiels (particulièrement problématique dans les zones peu denses) et induit une difficulté à apprécier le niveau réel de la pratique du covoiturage et l'efficacité des solutions mises en place. La mission invite la DGITM à réaliser ou faire réaliser un bilan et une évaluation détaillés de ces pratiques.

En exploitant les données d'une publication du CGDD de juillet 2022²⁹, il ressort une part du covoiturage de moins de 1 % des déplacements effectués en voiture pour la mobilité du quotidien, soit environ 1 million sur les 114 millions de déplacements locaux effectués en voiture par les Français chaque jour en semaine³⁰. La même publication du CGDD indique que pour les déplacements locaux, la mise en relation s'avère presque toujours informelle (par la famille, les collègues, les amis) et que le covoiturage intervient sans contrepartie financière dans 9 cas sur 10.

La seule source de données fiable disponible est « le registre de preuve de covoiturage »³¹ (RPC) qui permet à l'ensemble des opérateurs de covoiturage, volontaires, de faire converger et d'attester les trajets effectués par leurs utilisateurs. Mais les trajets « informels » et la plupart des trajets réalisés via des services de covoiturage opérés gratuitement et ceux ne recourant pas à des outils numériques, ne sont pas renseignés dans le RPC. À titre indicatif, sur le mois d'avril 2022, 387 000 trajets de covoiturage au niveau national sont recensés par le RPC (dont 205 000 faisaient l'objet d'une incitation). Cela correspond à environ 20 000 déplacements par jour de semaine, soit 2 % des déplacements effectués en covoiturage tels qu'établis par la publication du CGDD de juillet 2022.

Encadré 4 : Étude sur le potentiel de covoiturage du quotidien

Une étude réalisée en 2019 par le Cerema³² a tenté d'évaluer le réel potentiel que pourrait représenter le covoiturage du quotidien. Le cas d'étude porte sur l'agglomération de Lille, à partir des données de l'enquête ménages déplacements de 2016. Sur 1,8 millions de déplacements quotidiens effectués en voiture, il ressort que 10 % d'entre eux seraient « covoiturables », en prenant comme hypothèse une compatibilité des horaires des covoitureurs à plus ou moins 5 min (soit *in fine* la moitié 5 %) ; ce taux monterait à 22 % si l'ajustement des horaires entre les covoitureurs était

²⁹ Selon la note du CGDD de juillet 2022 sur le covoiturage, s'appuyant sur l'enquête mobilités des personnes de 2019, « 31% des déplacements effectués en voiture sont effectués en tant que passager » et « 3% des passagers déclarent avoir covoituré, la question n'étant posée qu'aux passagers se déplaçant dans une voiture qui n'appartient pas à leur ménage. Pour la mobilité du quotidien, le covoiturage déclaré représente 4% des déplacements en voiture des passagers. » <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/se-deplacer-en-voiture-seul-plusieurs-ou-en-covoiturage-0?rubrique=60&dossier=1345>

³⁰ Source : RPC ; SDES, Enquête mobilité des personnes 2018-2019

³¹ <https://covoiturage.beta.gouv.fr/>

³² Une estimation du potentiel de covoiturage par l'analyse de l'organisation spatio-temporelle des activités quotidiennes des individus (Cerema, 2019) <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02285733>

porté à plus ou moins 15 min (soit 11 % *in fine*). L'étude a également montré que le potentiel de covoiturage concernait surtout des « petits » déplacements (69 % de moins de 3 km) et très peu de « longs » déplacements (5 % seulement de plus de 10 km), ce qui interrogeait l'opportunité du covoiturage du quotidien au sein d'une agglomération, par rapport aux modes dits actifs (vélo en particulier), pour satisfaire ces besoins de « petits » déplacements.

La tarification du service repose soit sur un partage des frais entre les covoitureurs, soit sur la gratuité, motivée par des principes de solidarité et de réduction de l'empreinte écologique. Lorsque le service est effectué à titre onéreux, les collectivités publiques peuvent mettre en place des incitations financières en prenant en charge tout ou partie de l'indemnisation des conducteurs de manière à réduire, voire annuler, le coût pour les passagers. Certains services incluent, en cas d'absence ou de défaillance de conducteur, une garantie de trajet par taxi ou VTC sous conditions.

Le coût d'un service de covoiturage comporte ainsi une part d'investissement qui peut être minimale lorsqu'il s'agit d'une simple plateforme de mise en relation (de 2 000 € à 5 000 €) mais qui peut atteindre des montants élevés si la plateforme requiert des adaptations spécifiques (de l'ordre de 50 000 €) ou s'il est prévu des aménagements d'infrastructures et équipements de signalisation (de 1 000 € à 20 000 € par arrêt³³).

Le service comprend une part de dépenses de fonctionnement qui est fortement variable : de quelques centaines d'euros par an pour la maintenance de la plateforme de mise en relation à plusieurs milliers d'euros si le dispositif intègre de l'animation et de la communication, des incitations financières auprès des covoitureurs, une garantie de service.

À ces coûts, il convient d'ajouter les études menées en amont sur les pratiques et les besoins de mobilité sur le territoire. C'est tout particulièrement nécessaire pour la construction des « lignes de covoiturage » et l'implantation des arrêts. Le coût de ces études dépend fortement de la finesse de l'analyse des déplacements.

En synthèse, la mission constate que le covoiturage planifié est facilement déployé car il présente un coût d'investissement relativement faible. Il en résulte une multiplication des plateformes sur les territoires qui réduit les potentialités de ce service et qui aboutit à ce que celui-ci ne parvienne à satisfaire que des besoins de déplacements récurrents et assez réguliers, comme les trajets domicile-travail, et en partie seulement.

Pour lutter contre la dispersion des covoitureurs entre les plateformes qui nuit à l'appariement, il apparaît nécessaire de fédérer ces plateformes. Les solutions pourraient être, à l'échelle d'un bassin de mobilité ou d'une région :

- soit de mettre en place un moteur de recherche mariant les sites pour que les covoitureurs tout en restant sur leur application bénéficient de l'ensemble de la demande ;
- soit d'encourager les CC et les autres AOM d'une telle zone à n'utiliser qu'une seule plateforme qui serait choisie pour une période donnée après un processus de sélection.

D'autres besoins de déplacements, plus ponctuels, pourraient probablement être mieux satisfaits, en principe, par du covoiturage spontané. Mais ce type de covoiturage est moins développé et nécessite des financements publics non négligeables pour assurer une forme de garantie de service, gage de son attractivité, comme semblent le montrer les quelques exemples mis en œuvre.

³³ Il s'agit soit de simples arrêts, soit d'aires de covoiturage.

Recommandation 1. DGITM – Afin d’atteindre un usage plus massif du covoiturage, encourager la fédération des différentes plateformes de covoiturage planifié présentes au niveau du bassin de mobilité par exemple (pour démultiplier les opportunités des covoitureurs et faciliter leurs appariements) et développer un programme national ambitieux de lignes de covoiturage spontané avec garantie de service.

2.2.3 L’autopartage

L’autopartage est un service de mise à disposition d’un véhicule sur un territoire et pour une durée déterminée. Le conducteur doit s’inscrire sur une plateforme numérique, dans la plupart des cas, pour utiliser ce service.

Les AOM sont compétentes pour organiser des services d’autopartage³⁴ et elles peuvent créer un service public d’autopartage en cas d’inexistence, d’insuffisance ou d’inadaptation de l’offre privée³⁵. Dans les territoires peu denses, le seul modèle retenu par les collectivités est l’autopartage en boucle : la prise et la dépose du véhicule se font au même endroit, avec la réservation du véhicule pour un créneau horaire défini.

L’usage constaté des services d’autopartage en boucle organisés par des collectivités en zone peu dense, fait état de 7 à 10 locations par mois et par véhicule ; la course moyenne d’une location se situe entre 27 km et 55 km.

L’ordre de grandeur du coût d’un service d’autopartage est de 860 €/mois/véhicule, qui sera couvert en partie par les recettes de location. La tarification des services varie entre 1,5 € et 5 € de l’heure, auquel peut s’ajouter un coût d’utilisation au kilomètre (entre 0,15 € et 0,5 € par km). En reprenant les niveaux d’utilisation constatés, les recettes peuvent ainsi représenter de 100 € à 500 € par mois par véhicule.

La gestion du service peut être assurée soit en régie par l’AOM, soit confiée à un opérateur, se traduisant ainsi par une mobilisation allant de 0,2 à 1,5 ETP pour l’AOM.

La mission observe que les services d’autopartage proposent généralement des véhicules relativement similaires (automobile standard, souvent électrique). Il y a peu d’exemples de parc proposant des deux-roues ou quadricycles motorisés (comme la Citroën AMI électrique) : la CC du Pays de Falaise propose en autopartage deux Renault Zoe et une Citroën AMI ; la CC Somme Sud-Ouest envisage de mettre à disposition des personnes assurant de l’aide à domicile un pool de six Citroën AMI. Or ces véhicules plus légers peuvent assurer dans de nombreux cas les mêmes services que des automobiles classiques pour un coût et un impact environnemental moindres ; ils peuvent par ailleurs aussi répondre aux besoins de populations ne disposant pas de permis de conduire.

³⁴ Article L1231-1-1 du code des transports.

³⁵ Article L1231-14 du code des transports.

Recommandation 2. AOM – Promouvoir, lors de la mise en place d'un service d'autopartage, l'opportunité de proposer une offre intégrant des véhicules plus légers (deux-roues et quadricycles motorisés) afin de renforcer l'accessibilité de ce service aux personnes ne disposant pas d'un permis de conduire et de réduire le coût financier et l'impact environnemental du parc de véhicules.

2.2.4 Le transport solidaire

Le transport solidaire met en relation des conducteurs bénévoles avec des personnes dont l'accès aux transports publics collectifs ou particuliers est limité du fait de leurs revenus ou de leur localisation géographique ³⁶. Le transport solidaire est organisé par diverses structures, essentiellement associatives, mais aussi directement par certaines collectivités.

La pratique associative du « transport d'utilité sociale » (TUS) est encadrée par un décret et un arrêté de 2019 : les trajets d'une distance maximale de 100 km doivent être effectués avec des véhicules n'excédant pas neuf places, appartenant à l'association ou mis à disposition sans but lucratif ; la participation aux coûts, acquittée par le bénéficiaire du service, est plafonnée (actuellement à 0,32 €/ km). Ces dispositions visent notamment à ne pas concurrencer les services de taxi ou d'ambulance implantés sur le territoire.

Les services de TUS, mis en place dans un objectif de solidarité envers certains publics fragiles, complètent ainsi les services de mobilité mis en place par l'autorité organisatrice de la mobilité, lesquels sont ouverts à tous les publics.

L'usage du transport solidaire est, par principe, limité à certains publics et contraint dans son exercice. Si les modalités des services mis en place sur les différents territoires sont relativement bien documentées, le niveau d'utilisation effectif n'est pas indiqué.

En cas d'utilisation de véhicules personnels pour assurer le TUS, les coûts d'investissement pour l'association qui organise le service, sont limités (matériel téléphonique et informatique). Les coûts de fonctionnement peuvent s'avérer plus élevés que les coûts d'investissement si l'association dispose d'un référent salarié pour animer le service et effectuer les mises en relation. En règle générale, le budget annuel de fonctionnement d'un TUS oscille entre 17 k€ et 34 k€.

La principale source de financement du service provient des subventions que l'association peut obtenir auprès des pouvoirs publics et de certains acteurs économiques. Le montant des subventions varie très fortement selon le TUS et les « financeurs ».

2.2.5 Les mobilités actives et plus particulièrement le vélo

Le vélo est un mode de déplacement durable, bénéfique pour la santé et peu cher pour l'utilisateur. Il est particulièrement adapté à la réalisation de trajets jusqu'à 10 km. L'assistance électrique, en soulageant les conditions physiques de son usage, permet de le rendre accessible à une large partie de la population, et aussi d'envisager plus facilement son utilisation sur des territoires avec relief.

Le facteur principal de développement des modes actifs est un aménagement de l'espace public qui permet d'effectuer les déplacements dans de bonnes conditions. Pour le vélo, cela nécessite le déploiement d'itinéraires sécurisés permettant d'assurer des parcours fluides et confortables, à même de constituer une alternative attractive et rassurante par rapport aux modes motorisés (transports

³⁶ Article L 3133-1 du code des transports.

collectifs ou véhicules individuels).

Un autre facteur incitatif est l'accompagnement des usagers à expérimenter le vélo. Cela passe par des campagnes d'information et de sensibilisation, mais aussi d'apprentissage du vélo (pour les enfants et les adultes). Les services de Vélo en Location longue Durée (VLD) peuvent utilement compléter cet accompagnement en permettant de tester l'usage du vélo et de l'utiliser sans en assumer la propriété et l'achat dont le montant peut être élevé s'agissant d'un vélo à assistance électrique (VAE).

À titre informatif, on peut mentionner le rapport de mission parlementaire remis en février 2022 par le député Guillaume Gouffier-Cha qui propose dix mesures pour développer la pratique du vélo en France et favoriser le développement économique du secteur.

L'augmentation importante de la pratique du vélo avec le déploiement des « coronapistes » à l'occasion de la crise sanitaire due au Covid 19 a montré que les Français peuvent modifier rapidement leurs habitudes de déplacements lorsque les conditions sont réunies.

Le Plan vélo, adopté en septembre 2018 par le Gouvernement, s'est fixé comme objectif d'atteindre une part modale de 9 % en 2024. Le plan est composé en quatre axes : la sécurité ; la lutte contre le vol ; les incitations ; et la culture vélo. Les financements de l'appel à projets mobilités actives et les dotations de soutien à l'investissement local (DSIL, DSID, DETR³⁷) concourent à l'atteinte de cet objectif.

L'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) indique que le reste à charge pour les collectivités (tout territoire confondu), pour la gestion (exploitation, entretien...) des services de vélo en location longue durée (VLD), est en moyenne de 225 € par vélo et par an (recettes d'exploitation déduites). Ce montant est souvent plus élevé pour les territoires peu denses. Cependant, en couplant les recettes d'exploitation du service et la revente des vélos après deux ou trois ans d'usage, la collectivité parvient globalement à équilibrer les coûts d'exploitation du service de VLD.

Recommandation 3. DGITM - DGCL - Réserver une part du plan Vélo au financement dans les zones peu denses d'aménagements de mise en sécurité des itinéraires cyclables et des interfaces avec le réseau routier (épaulements, intersections, ...) afin de développer la dynamique de report modal vers le vélo déjà constatée sur les territoires peu denses. Maintenir l'éligibilité de ces aménagements cyclables aux dotations de soutien à l'investissement local.

2.2.6 L'aide et l'information aux voyageurs

Dans les zones peu denses, où la voiture est le mode de déplacement largement prépondérant, l'aide et l'information aux voyageurs constituent un levier essentiel pour les amener vers des modes de transports alternatifs. Il s'agit d'abord de faire connaître aux habitants les différentes solutions de mobilité qui existent sur leur territoire, et ensuite de les accompagner dans l'expérimentation de celles-ci.

C'est le rôle qui est dévolu aux agences de mobilité présentes sur certains territoires ou aux référents mobilité qui peuvent assurer des permanences au sein des Maisons France Services par exemple.

À ce titre, la multiplicité des modalités et des supports pour utiliser les différents services est clairement un frein à leur appropriation par les habitants. Le développement des alternatives à la

³⁷ Respectivement dotation de soutien à l'investissement local, dotation de soutien à l'investissement des départements et dotation d'équipement des territoires ruraux.

voiture individuelle ne pourra se faire durablement que si leur facilité d'usage est équivalente.

Le déploiement de solutions numériques intégrés appelés MaaS (la mobilité servicielle ou « *Mobility as a Service* ») peut améliorer l'information voyageur y compris dans les territoires peu denses³⁸.

2.3 Les enseignements des AMI Tenmod

La problématique des mobilités dans les espaces peu denses constitue un sujet d'étude et d'expérimentation depuis plusieurs années. Afin d'accompagner les territoires dans leur réponse aux besoins de mobilité des citoyens et de faire émerger des solutions dans les zones périurbaines et rurales pour les déplacements du quotidien, l'État a lancé en 2018 l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) Tenmod (Territoires de nouvelles mobilités durables), financé par l'ADEME et piloté dans le cadre de France Mobilités. Cette démarche s'est structurée selon deux orientations : stratégie et planification de la mobilité ; expérimentation et évaluation de solutions de mobilité.

Six éditions ont été conduites (deux en 2018 et une chaque année de 2019 à 2022). Sur les cinq premières sessions, 139 projets ont été soutenus à hauteur de 8,9 M€, pour un montant total de projets de 26,7 M€. Chaque projet est financé au maximum à 50 %, dans la limite de 100 000 €, la subvention moyenne étant de 64 400 €.

Par nature, l'AMI visait à soutenir des projets intéressant les zones peu denses. Il n'est donc pas étonnant de constater que près de la moitié des porteurs (46 %) sont des communes ou des communautés de communes. Cet indicateur révèle clairement que ces entités se sont saisies de la problématique de la mobilité. On note aussi que près du quart des projets sont portés par des structures de coopération territoriale (syndicats, PETR, GAL³⁹, PNR⁴⁰, pôle métropolitain), que les départements portent en propre des projets, et que le monde associatif s'y investit assez significativement. La répartition géographique des lauréats est par ailleurs équilibrée.

S'agissant du contenu, les projets pouvaient combiner des actions sur plusieurs aspects. En s'appuyant sur les descriptifs (parfois peu précis) des projets repris sur les relevés du ministère en charge des transports, la mission en a recensé les différentes composantes ; les résultats sont synthétisés dans la Figure 2. Il est ainsi possible d'en déduire la perception des enjeux prioritaires, au niveau des collectivités, en matière de mobilité.

Il apparaît que les quatre sujets sur lesquels portent le plus souvent les projets (taux de présence d'environ 30 %) sont :

- l'établissement d'une planification de l'organisation de la mobilité sur le territoire, appuyé sur un diagnostic préalable (la 5^{ème} édition de l'AMI comportait ainsi de nombreux projets de plans de mobilité simplifiés) ;
- l'animation et les conseils en mobilité (Maison des mobilités par exemple) ;
- l'appui à la pratique du vélo ;
- le développement du covoiturage.

Viennent ensuite (avec un taux de présence d'environ 15 %) la mobilité solidaire et l'autopartage.

³⁸ France Mobilités recense différentes initiatives sur l'observatoire partenarial du MaaS : <https://www.francemobilites.fr/outils/maas>

³⁹ Groupe d'actions locales.

⁴⁰ Parc naturel régional.

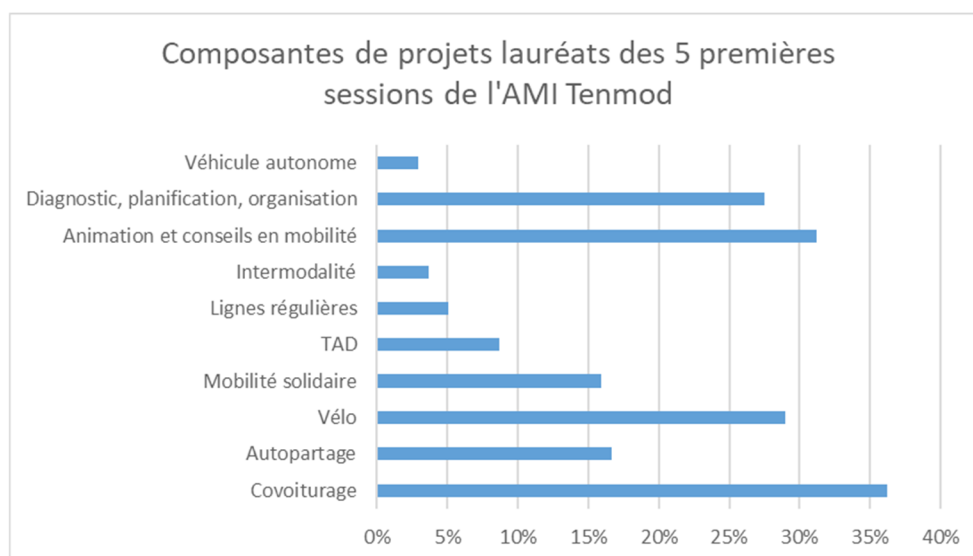


Figure 2 : Composantes des projets lauréats des cinq premières éditions de l'AMI Tenmod

L'analyse des projets lauréats montre que l'AMI Tenmod a permis d'accompagner, sur l'ensemble du territoire, diverses collectivités voulant s'impliquer dans la problématique de la mobilité des territoires périurbains et ruraux. La démarche a permis de soutenir des initiatives nombreuses et assez variées, dans une approche expérimentale. Bien que les plates-formes France Mobilités et du Cerema recensent les expérimentations et valorisent en partie les retours d'expérience⁴¹, la mission n'a pu disposer d'aucun *reporting* détaillé de l'avancement des projets ni des résultats (même intermédiaires) des différentes expérimentations. Un retour sur les conditions de mise en œuvre et les difficultés rencontrées aurait pu éclairer la mission sur la nature des soutiens à apporter pour pérenniser des expérimentations jugées satisfaisantes. Sur ce dernier point également, la mission n'a pu recueillir que très peu d'éléments, les effets de la crise sanitaire étant souvent avancés pour justifier l'absence de données consolidées à ce jour.

Il n'est pas étonnant que certaines expérimentations n'aboutissent pas positivement (le principe même de l'expérimentation suppose une part d'échecs). Il est dommage que l'État n'ait pas mis en place un dispositif de suivi en continu plus performant pour mieux évaluer ces expérimentations et en tirer les enseignements. L'ADEME (pilote de l'AMI Tenmod) a indiqué à la mission qu'elle effectuerait un bilan de l'AMI Tenmod en 2022-2023, mais qu'elle ne disposait pas d'éléments consolidés à la date d'élaboration de ce rapport.

Par ailleurs, l'État a lancé en 2021 l'AMI Avenir Montagnes Mobilités, financé par l'ANCT et piloté dans le cadre de France Mobilités. Déclinaison assez proche de l'AMI Tenmod, l'objectif est d'apporter un soutien financier et en ingénierie à des projets de mobilités dans des territoires de montagnes. Doté d'un montant de 10 M€ sur deux ans, la première édition a permis de désigner 58 territoires lauréats pour près de 6 M€ d'aides. Compte-tenu de cette désignation récente, il n'y a pas encore de bilan.

Parmi ces premiers projets lauréats, la quasi-totalité se situe ainsi en territoires peu denses et plus d'une vingtaine sont directement portés par des communautés de commune. La DGITM a indiqué qu'une attention toute particulière a dû être requise lors de l'instruction quant au respect de l'organisation des compétences face au grand nombre de projets portés par des collectivités non AOM (commune, CC non AOM, PETR, etc.) et qui ne bénéficiaient ni du soutien ou ni de la délégation de compétence de la Région devenue AOM locale dans ces territoires.

⁴¹ <https://www.francemobilites.fr/cartographie-laureats>

Recommandation 4. DGITM – France Mobilités - Instaurer un suivi annuel systématique par AMI des opérations lauréates indiquant l'état d'avancement des dépenses et la dotation ouverte, notamment s'agissant des AMI Tenmod.

2.4 Exemples de panels de services de mobilité mis en place par les CC

Les éléments notables des panels, mis en place au niveau de six territoires à l'échelle des communautés de communes (CC) que la mission a rencontrées, sont repris ci-dessous. Les panels détaillés figurent en Annexe 10.

2.4.1 La CC Somme Sud-Ouest

La CC Somme Sud-Ouest (CC SSO) est composée de 119 communes et se situe à proximité d'Amiens, dans les Hauts-de-France. Sa population est de 40 000 habitants avec une densité de 42 hab./km². Dans le cadre des dispositions de la LOM, la CC a pris la compétence d'AOM au 1^{er} juillet 2021. Elle a adopté en 2019 son plan de mobilité rurale.

La CC SSO est AOT de 2nd rang depuis 2012 pour l'exploitation des lignes de transports scolaires (délégation par le conseil départemental puis le conseil régional). Elle exploite le service en régie (49 personnes, 57 véhicules). La CC SSO s'appuie sur la régie mise en place pour les transports scolaires pour proposer un service de TAD ouvert à tous : les lignes de transport scolaire sont ouvertes à tous et sont complétées par des services à la demande, assurés par des minibus. La CC SSO propose par ailleurs des services de transport de tourisme qu'elle assure avec les moyens de sa régie : transport périscolaire ; tourisme de proximité (pour des associations par exemple) ; grand tourisme (France/Europe). L'exploitation de ces services est financièrement équilibrée.

2.4.2 Le PETR du Pays du Lunévillois

Le PETR du Pays du Lunévillois, composé de 159 communes, regroupe quatre communautés de communes et se situe à proximité de Nancy, dans le Grand Est. Sa population est de 80 000 habitants avec une densité de 56 hab./km². Le PETR est AOM depuis le 1^{er} janvier 2018. Dans le cadre des dispositions de la LOM, les quatre CC qui le composent ont pris la compétence d'AOM au 1^{er} juillet 2021 pour la transférer au PETR du Pays du Lunévillois. L'une des neuf priorités du projet de territoire élaboré par le Pays du Lunévillois est de poursuivre les efforts pour faciliter et décarboner les mobilités. Il n'y a pas de document (type plan de mobilité simplifié) qui consolide la stratégie de l'AOM.

L'AOM propose un large éventail de services, différencié au sein de son ressort territorial composé des quatre CC. Elle exploite, dans le cadre d'une DSP, des lignes régulières de transport collectif sur Lunéville et quelques communes limitrophes. Elle perçoit à ce titre le versement mobilité sur l'ensemble de son ressort territorial. Un service de TAD est intégré dans la DSP pour desservir l'ensemble des communes du Pays du Lunévillois.

Le Pays du Lunévillois a mis en place vingt aires de covoiturage. Il a expérimenté une plateforme de covoiturage du quotidien (*Klaxit*) qui n'a pas donné satisfaction. Une nouvelle plateforme de covoiturage planifiée (développé par *Mobicoop*) est en cours de déploiement, ainsi qu'un service de mobilité solidaire (également développé par *Mobicoop*)

Un service d'autopartage de 42 véhicules électriques avec place de stationnement équipée d'une borne de recharge est disponible sur la CC du territoire de Lunéville à Baccarat.

Le Pays du Lunévillois propose depuis 2018 d'un service de location de VAE.

Une agence de la Mobilité est installée en gare de Lunéville et joignable par téléphone. Elle est intégrée dans la délégation de service public .

2.4.3 La CC Cœur de Beauce

La CC Cœur de Beauce (CC CB) est composée de 48 communes et se situe à proximité de Chartres et d'Orléans, dans le Centre-Val de Loire. Sa population est de 24 500 habitants avec une densité de 25 hab./km². Dans le cadre des dispositions de la LOM, la CC n'a pas souhaité prendre la compétence d'AOM au 1^{er} juillet 2021, qui est donc exercée par la Région Centre-Val de Loire. La CC CB a adopté en 2021 son plan de mobilité simplifié.

Elle est autorité organisatrice de 2nd rang pour les transports scolaires qu'elle exploite en régie (14 véhicules et 11 chauffeurs). Ces lignes ne prennent pas actuellement d'autres passagers que les scolaires, mais la réflexion est en cours pour une ouverture au public. La CC CB assure par ailleurs, avec sa régie, des services pour les activités extra-scolaires.

Un service de TAD est opéré par la Région. La CC propose à ses habitants d'utiliser la plateforme de covoiturage planifié « covoiturage.eurelien.fr », mise en place par le Département d'Eure-et-Loir.

Il n'y a pas de service d'autopartage, mais la CC a été lauréate de l'AMI Tenmod pour son projet d'expérimentation « Cœur de Beauce Mobilité » qui visait à organiser la mobilité des salariés d'un parc d'activités et à lever les freins à l'employabilité, en créant une plateforme numérique de partage d'informations et en mettant à disposition des salariés des véhicules qui s'engageraient à assurer un transport mutualisé pour les trajets domicile-travail. Le projet devrait démarrer en septembre 2022 avec un véhicule électrique de cinq places.

Des conseillers en mobilité inclusive tiennent des permanences dans les Maisons France Services afin d'accompagner les personnes ayant des difficultés à se déplacer.

2.4.4 La CC Vallée de l'Hérault

La CC Vallée de l'Hérault est composée de 28 communes et se situe à proximité de Montpellier, en Occitanie. Sa population est de 39 500 habitants avec une densité de 82 hab./km². Dans le cadre des dispositions de la LOM, la CC n'a pas souhaité prendre la compétence d'AOM au 1^{er} juillet 2021. Celle-ci est donc exercée par la Région Occitanie. Un schéma de mobilité a été adopté en 2018 au niveau du Pays Cœur d'Hérault qui regroupe trois communautés de communes.

La CC réfléchit actuellement à la mise en place d'un TAD opéré par la Région et subventionné à hauteur de 70 % par cette dernière.

Elle bénéficie de la plateforme de covoiturage *Picholines* mise en place par le Pays Cœur d'Hérault. Cette plateforme recense des annonces de covoiturage planifié et informe sur les deux lignes de covoiturage spontané expérimentées sur la communauté de communes en partenariat avec la Région Occitanie. La CC dispose d'aires de covoiturage et de 118 arrêts du système de covoiturage spontané *Rezo Pouce*, conventionné par le Département de l'Hérault (dans le cadre de son projet « Pack Hérault Mobilité Inclusive » qui est lauréat de l'AMI Tenmod).

Il n'y a pas de service d'autopartage, mais la CC y réfléchit pour répondre aux déplacements liés à la forte attractivité touristique du territoire.

La CC porte un projet de passerelle cyclable au-dessus de l'autoroute A750 pour assurer une continuité d'itinéraire, s'inscrivant dans le projet de pôle d'échange multimodal. Ce dernier, implanté à proximité de l'échangeur autoroutier et de la ville-centre de la CC, doit permettre d'assurer une multimodalité

performante et efficace, en interface avec les lignes de bus régionales connectées à la métropole de Montpellier (qui constitue la principale zone d'emplois pour les résidents de la CC).

2.4.5 La CC Grand Pic Saint-Loup

La CC Grand Pic Saint-Loup est composée de 36 communes et se situe à proximité de Montpellier, en Occitanie. Sa population est de 49 000 habitants avec une densité de 85 hab./km². Dans le cadre des dispositions de la LOM, la CC n'a pas souhaité prendre la compétence d'AOM au 1^{er} juillet, qui est donc exercée par la Région Occitanie. Le territoire a réalisé un schéma global de déplacements dans le cadre du SCOT approuvé en 2019 et dont le périmètre est celui de la CC.

Le territoire est desservi par sept lignes de bus régionales, structurées en étoile vers Montpellier. La partie du territoire jouxtant Montpellier Méditerranée Métropole (3M) bénéficie de quelques arrêts sur les lignes de TAD opérées par 3M. La CC réfléchit actuellement à la mise en place de deux nouveaux services de TAD : l'un s'appuyant sur l'extension de lignes du TAD opéré par 3M ; l'autre s'inscrivant dans les services susceptibles d'être subventionnés par la Région (à hauteur de 30 % à 70 % selon les caractéristiques du service qui serait mis en place).

Des places de covoiturage sont aménagées sur une vingtaine de communes de la CC. Celle-ci dispose d'arrêts du système de covoiturage spontané *Rezo Pouce*. Les résidents de la CC peuvent bénéficier de la plateforme de covoiturage planifié *Klaxit* subventionnée par 3M. 3M souhaite discuter avec la CC des modalités de participation de la CC à ce financement.

La CC a signé en 2020 une convention avec *Modulauto* (opérateur en Occitanie) pour un service d'autopartage de quatre véhicules stationnés sur deux communes.

Elle propose un service de location de VAE pour une durée maximum de deux mois.

2.4.6 La CC du Mont des Avaloirs

La CC du Mont des Avaloirs est composée de 26 communes et se situe à proximité d'Alençon, en Pays de la Loire. Sa population est de 16 000 habitants avec une densité de 29 hab./km². Dans le cadre des dispositions de la LOM, la CC a pris la compétence d'AOM au 1^{er} juillet 2021. Après son plan vélo adopté en 2020, la CC a approuvé son plan de mobilité simplifié en 2021.

Le territoire est desservi par une ligne de bus régionale du Pays de la Loire, mais aussi par une autre ligne régionale de Normandie (le territoire étant à la frontière des deux régions).

La CC dispose de neuf aires de covoiturage et elle s'appuie sur la plateforme de covoiturage du quotidien *OuestGo*, développée par *Mobicoop* et mise en place dans le cadre d'un groupement de commande de plusieurs collectivités du grand Ouest, que la Région Pays de la Loire a rejoint. *OuestGo* regroupe des annonces de covoiturage planifié, structurées selon des communautés ou événements.

Elle a mis en place un service d'autopartage « *L'Autonome* » avec deux véhicules répartis sur deux communes. Ils sont à disposition des habitants et des agents communaux pour leurs déplacements professionnels.

La CC est lauréate de l'AMI Tenmod pour le projet « *Tous à Bicyclette !* » qui vise à équiper des infrastructures existantes pour la mise en place d'itinéraires cyclables comme alternative à la voiture et développer l'usage du vélo pour les déplacements du quotidien. La CC propose une subvention pour l'acquisition d'un vélo ou d'un VAE. Elle propose aussi un service de location de VAE pour une durée d'un à 12 mois.

La CC est particulièrement investie sur la mobilité solidaire. Elle s'appuie sur la plateforme mobilité du site « insertion53.fr », qui vise à accompagner les publics en insertion et faciliter la mobilité, l'accès ou

le maintien dans l'emploi. Plusieurs services sont proposés : accompagnement et conseils personnalisés ; service de mise à disposition de véhicule ; garage solidaire à Mayenne ; auto-école sociale (à Laval) ; transport individuel par un bénévole. Sur la plateforme de covoiturage *OuestGo*, un service est spécifiquement dédié au covoiturage solidaire. Les demandeurs d'emploi, étudiants et bénéficiaires de minima sociaux, ont un tarif réduit pour le service d'autopartage de la CC « *L'Autonome* » en contactant l'espace France Services. La CC va s'appuyer sur l'association RESO'AP (REseau Social d'Aides à la Personne) qui intervient sur les départements de l'Orne, de la Mayenne et de la Sarthe pour mettre en place un transport d'utilité sociale.

La CC réfléchit à la création d'une Maison des mobilités itinérante.

2.5 Les services apportés par les Régions sur les CC non AOM

La mission a sollicité Régions de France qui n'a pas donné suite à cette demande, plusieurs fois renouvelée.

Sur le territoire des CC qui n'ont pas pris la compétence d'AOM, il apparaît que les Régions concernées n'ont pas adopté, jusqu'à présent, d'initiatives notables en tant qu'AOM locale se substituant aux CC. Elles se contentent de continuer d'accompagner, financièrement et parfois en ingénierie, les initiatives de ces communautés. On note en effet que les CC qui s'impliquaient sur les mobilités avant la LOM et qui n'ont pas pris la compétence AOM continuent d'intervenir sur ce champ et d'y investir au titre des compétences aménagement, gestion de la voirie et action sociale d'intérêt communautaire. Certaines ont réuni un comité des partenaires.

Les Régions plus avancées ont défini les bassins de mobilité et certaines disposent de syndicats mixtes comme la Région Nouvelle Aquitaine et les Hauts-de-France.

La mission a rencontré la Région Nouvelle-Aquitaine qui est AOM par substitution pour la plupart des CC de son territoire.

La Région a indiqué avoir craint que la prise de compétence d'AOM locale par les CC ne l'oblige à devoir leur confier la gestion de certaines lignes de bus, alors même qu'elle achevait un important et délicat travail d'intégration des douze réseaux départementaux après leur transfert par la loi NOTRe en 2017.

Il apparaît que la Région Nouvelle-Aquitaine s'est beaucoup mobilisée sur ses propres prérogatives d'AOM régionale. Elle l'est d'autant plus que les besoins de financement pour les investissements et le fonctionnement des services ferroviaires représentent une part essentielle de la préoccupation régionale, en raison notamment de la réduction des moyens alloués au niveau national pour l'entretien des infrastructures ferroviaires utilisées pour les services régionaux.

Ainsi, faute de moyens humains, la Région Nouvelle-Aquitaine n'entend pas exercer directement la compétence d'AOM locale mais bien la déléguer à chacune des CC n'ayant pas pris la compétence (bien que la Région les en a dissuadées, semble-t-il, dans un premier temps). La Région envisage de consacrer au maximum 4 € par habitant pour accompagner les CC délégataires dans la mise en place de solutions de mobilité au niveau de leur ressort territorial. La CC pourra choisir les prestations de nouvelles mobilités qu'elle entendra mettre en œuvre, même si dans le contrat avec la CC, la Région pourra conditionner ou orienter son soutien financier aux actions engagées par la CC pour organiser le rabattement vers les lignes régionales régulières (routières ou ferroviaires), en clair, conforter sa propre compétence. En toute hypothèse, la Région ne mettra pas en place directement de prestations ou de services relevant des « nouvelles mobilités ».

On perçoit enfin, dans les propos des interlocuteurs de la mission concernant tant la création du syndicat mixte SRU *Nouvelle-Aquitaine Mobilités* que les négociations que la Région conduit avec Bordeaux Métropole, que la Région cherche à obtenir un partage de la charge financière des services de transport par un apport des autres personnes morales concernées. La question demeure si cet

apport va concerner son propre périmètre (qu'elle juge trop lourd à porter financièrement) ou s'il s'agit d'une répartition logique de prise en charge de compétences partagées entre niveaux de collectivités.

Ainsi, par exemple, pour développer le RER Métropolitain (routier et ferroviaire) bordelais, la Région souhaite examiner, dans le cadre du syndicat mixte SRU *Nouvelle-Aquitaine Mobilités*, la possibilité d'instituer un versement mobilité additionnel (VMA) au niveau du bassin de mobilité⁴² pour faire contribuer les territoires bénéficiaires des services créés et qui sont en dehors du périmètre de la métropole. À ce titre, les responsables régionaux ont fait part à la mission de la complexité des modalités d'application de ce VMA qui aboutit à une mise en œuvre hétérogène sur les territoires et nuit à la lisibilité et la compréhension du dispositif. Les responsables ont aussi évoqué le risque que l'objectif de péréquation entre les territoires pour financer le RER métropolitain à travers le VMA puisse être pénalisé par l'application d'un taux de versement mobilité élevé par certains territoires ayant la compétence d'AOM.

2.6 Quelques éléments de comparaison

Trois regards, venant des États-Unis, de Suisse et d'Angleterre, sont proposés dans ce rapport (cf. Annexe 7 pour plus de détails). Il ne s'agit pas d'un véritable parangonnage mais d'une mise en lumière de quelques initiatives ou réflexions qui sortent du cadre habituel de l'approche adoptée en France.

Pour les États-Unis, la problématique de la mobilité des espaces ruraux est assez similaire à la nôtre mais l'étude considérée avance une grande variété de stratégies qui débordent pour certaines du référentiel calé sur les services de transport : le haut-débit ; une clinique mobile dans un car ; des scooters électriques en partage ; des améliorations de la sécurité routière des cyclistes pour encourager les modes actifs ; majorer le poids des projets de voies cyclables dans les arbitrages avec d'autres infrastructures.

Peu de pays envisagent de consacrer des moyens financiers importants aux transports publics pour assurer une desserte fine des zones rurales. Certains le font néanmoins comme la Suisse, où la confédération, les cantons et les communes financent des services de transport fréquents et dans la profondeur de leur territoire. Selon la publication de l'Office des transports bernois⁴³, « ... 85 % des habitants sont reliés aux transports publics, autrement dit à moins de 400 mètres d'un arrêt de bus ou à moins de 750 mètres d'un arrêt de train ». L'ensemble de ces services a coûté 1,1 milliard de francs suisses en 2020 avec une contribution de 43,3 % de la confédération, du canton de Berne et des communes.

Enfin, en Angleterre, une demande d'une desserte « à la suisse » est soutenue par une association militant pour les espaces ruraux. Son document⁴⁴ publié en mars 2021 plaide pour l'instauration dans les zones rurales anglaises « d'un service dans chaque village à chaque heure » (« *every village, every hour* »). La publication présentée ici n'est pas un document officiel mais un « rapport » établi par l'association Conseil pour la sauvegarde de l'Angleterre rurale. L'un de ses éléments intéressants est l'estimation du budget nécessaire à un tel service généralisé : 2,7 Md£/an.

⁴² Nouvelle-Aquitaine Mobilités a défini cinq bassins de mobilité qui structurent la gouvernance et le fonctionnement du syndicat mixte.

⁴³ Jalons 2020, *Transports publics dans le canton de Berne, Objectifs, chiffres et perspectives*.

⁴⁴ *Every village, every hour, A comprehensive bus network for rural England, March 2021, Council for Preservation of Rural England (CPRE The Countryside Charity), Transport for Quality of Life, Foundation for Integrated Transport*.

3 Les modèles économiques à l'œuvre

3.1 Les comptes transport des communautés de communes

Communautés de communes					
Comptes de gestion 2020					
Dépenses transport par habitant en euros					
Nb d'habitants		10 à 30 000	30 à 50 000	50 à 100 000	100 à 300 000
Fonctionnement		10	10	10	19
dont	Transport scolaire (TS)	2	2	1	0
	Hors TS	1	2	1	0
	Voirie/routes	7	6	8	19
Investissement		11	12	18	71
dont	TS	0	0	0	0
	Hors TS	0	1	3	43
	Voirie/routes	11	11	15	28
Total		21	22	28	90
dont	TS	2	2	1	0
	Hors TS	1	3	4	43
	Voirie/routes	18	17	23	47

Source : DGCL/DESL Avril 2022 "Les finances des groupements de communes à fiscalité propre en 2020, extraits tableaux 5.7.c et 5.8.c

Tableau 3 : Comptes de gestion 2020 des CC (source : DGCL et DESL)

Les derniers chiffres disponibles des dépenses transport des communautés de communes retraités par la DGCL sont ceux des comptes de gestion 2020. Présentés en euros par an et par habitant, ils précèdent la possible prise de compétences AOM par les CC le 1^{er} juillet 2021. On observe que la dépense de fonctionnement relative aux transports (hors le transport scolaire) oscille entre 1 et 2 € par habitant tandis que pour l'investissement, la dépense s'étage de 0 à 3 € par habitant, semblant corrélérer le besoin de dépense plus important à l'augmentation des populations des CC (à prendre cependant avec prudence).

3.2 Le modèle économique aujourd'hui

Le modèle économique des TC urbains en France repose sur trois contributions : les recettes commerciales des voyageurs ; le produit du versement mobilité (VM) (cf. encadré 5) ; et une participation budgétaire de l'AOM apportée par ses membres.

S'agissant du financement et des efforts des collectivités, le Cerema⁴⁵ indique que le budget consacré au fonctionnement des transports collectifs, hors Île-de-France, était de 8,7 Md€ en 2015 nets des recettes tarifaires⁴⁶ (avec un taux de couverture moyen des charges d'exploitation de 27 % par la billetterie) : soit un effort budgétaire d'environ 5 Md€ et un versement transport de 3,8 Md€. La dépense annuelle moyenne par habitant, avant la LOM, est de 61 € pour les Régions, de 41 € pour les Départements (lignes transférées depuis aux Régions) et de 151 € au sein des AOM. Les dépenses des AOM correspondent donc à la moitié de l'effort global.

⁴⁵ Déjà cité : Cerema. *Les transports publics avant la réforme territoriale. Synthèse et analyse quantitative*, Bron : Cerema, 2020. Collection Connaissances.

⁴⁶ Ce même document rappelle la difficulté à rapprocher les chiffres, les transferts entre collectivités étant multiples en raison par exemple de subdélégations de l'une à l'autre.

La LOM a reproduit ce schéma pour les CC mais dans les faits le VM est quasiment inaccessible pour la très grande majorité des CC. De plus, le volet recettes commerciales ne peut pas beaucoup contribuer, d'autant que la mobilité recherchée s'adresse soit à des publics aux revenus faibles, soit à des utilisateurs habitués à la souplesse de la voiture.

La contribution « budget général » reste donc le seul des trois piliers du financement.

Encadré 5 : Le versement mobilité (VM)

Le versement mobilité (en dehors de l'Île-de-France : articles L.2333-64 et suivants du code général des collectivités locales) est une taxe que peuvent percevoir les AOM pour contribuer à leur financement. Son assiette est constituée des rémunérations soumises aux cotisations de sécurité sociale des employeurs privés et publics de plus de 10 salariés.

Les taux plafonds, fixés par ce code, dépendent de la taille de l'AOM et de la présence ou non de transports collectifs en site propre. Pour la plupart des CC (dont la population est comprise entre 10 000 habitants et 100 000 habitants), il est de 0,55 %, et il peut être majoré de 0,05 %.

Le VM permet de financer le fonctionnement et les investissements des transports publics urbains et des nouveaux services de mobilité. Son instauration est toutefois subordonnée à la mise en place d'un service régulier de transport. Il a succédé au versement transport (VT) qui était limité au financement des transports publics urbains.

Certains EPCI parviennent à se passer de VM parce qu'ils ont repris les services d'autres collectivités avec les transferts de compensation attachés. C'est le cas de la communauté d'agglomération (CA) de Lisieux-Normandie. D'autres avec des gestions inventives y parviennent également comme la CC Somme Sud-Ouest en comblant des déficits de service avec des prestations pour compte de tiers. Ce sont toutefois des cas exceptionnels.

3.3 Le rapport Duron sur le modèle économique des transports collectifs

Le rapport Duron de juillet 2021 s'est intéressé particulièrement au modèle économique dans un contexte où la crise sanitaire liée à la Covid-19 avait fait reculer à la fois le produit du VM et la fréquentation des réseaux de TC. Ce document invite à consolider le modèle économique des transports collectifs en recherchant de nouveaux usagers. Certaines propositions d'adaptations du secteur concernent les zones peu denses.

Le rapport insiste sur la priorité à développer, à l'échelle des bassins de mobilité, les lignes de TER et, en complément, des cars express dans les zones dépourvues d'infrastructures ferroviaires. Le rapport souligne l'importance d'offrir des solutions de rabattement vers les gares et que ces solutions restent largement à inventer. Parmi celles déjà identifiées figurent le développement de parcs-relais, la sécurisation des accès favorables aux modes actifs, l'encouragement du covoiturage via l'animation d'une communauté d'usagers de la gare ainsi que l'organisation de lignes de covoiturage spontanées moins contraignantes pour l'utilisateur qu'une réservation à l'avance.

Le rapport invite à réétudier le potentiel du transport à la demande (TAD) dans les espaces périurbains et ruraux, en tirant partie du numérique pour repenser le TAD afin qu'il soit moins contraignant et plus attractif.

Il rappelle l'intérêt d'une approche élargie de l'intermodalité, en facilitant au maximum les correspondances et en veillant à une bonne articulation des solutions de mobilité, d'autant plus nécessaire que l'offre est rare. Pour favoriser l'émergence de l'ensemble de l'offre de mobilité

alternative à l'« autosolisme »⁴⁷, le rapport recommande aux AOM d'intégrer les initiatives privées dans leur réflexion, dans une logique de complémentarité des dispositifs, et de bien faire connaître l'offre globale.

Le rapport indique que le vélo mérite une politique à part entière, mais qu'il fait aussi partie du système de transport et que son articulation avec les autres modes doit être soignée : itinéraires sécurisés reliés aux pôles d'échange ; stationnement sécurisé ; facilité d'emport dans les TCSP/cars/trains des vélos ou au moins des vélos pliants.

Il considère que le *MaaS* (c'est-à-dire la mobilité servicielle ou « *Mobility as a Service* ») est un puissant outil d'attraction de nouveaux clients, dans la mesure où il donne accès à l'ensemble des offres alternatives à la voiture en gommant la complexité inhérente à la multiplicité des services, opérateurs, horaires et tarifs.

3.4 La demande de mobilité des habitants des CC

3.4.1 La pratique des collectivités dans sa prise en compte

Les CC qui s'impliquent dans les transports et la mobilité ont tendance à faire évoluer leur offre de manière informelle en fonction des remontées des élus des communes, fréquemment considérés par les interlocuteurs locaux de la mission comme les meilleurs « capteurs » des attentes de leurs populations. Il en résulte une adaptation plus qu'un dimensionnement d'une véritable offre nouvelle, même si des nouveaux services sont parfois mis en place.

Lorsque les CC souhaitent s'engager sur une meilleure connaissance de la demande et une réflexion plus structurée sur des services de transport et de mobilité à apporter, elles établissent un plan de mobilité simplifié (ou un schéma de mobilité). La phase de diagnostic à l'aide d'enquêtes (gares, aires de covoiturage, ...) et d'ateliers avec les communes ou des CC dans le cas de pays (élus, habitants, ...) permet d'avoir une mesure des flux et des besoins.

Le Pays Rhin-Vignoble-Grand Ballon a par exemple réalisé un schéma de mobilité en 2015 qui constatait, pour les déplacements domicile-travail d'une population de 76 500 habitants, l'existence un jour de semaine de 16 000 déplacements au sein du Pays, 7 700 vers Mulhouse, 4 400 vers Colmar et 2 200 vers la Suisse et l'Allemagne et, à l'inverse, un flux entrant de 5 300 déplacements. Le pays compte quatre gares bien desservies par les trains. La fréquentation totale des gares est de 880 000 voyages par an. Onze lignes de bus du département du Haut-Rhin desservent le territoire dont trois offrent plus de 30 trajets quotidiens et cinq, moins de 15 trajets quotidiens.

Le plan de déplacement simplifié (PDMS) de la CC Cœur de Beauce (24 500 habitants) identifie l'offre de TC sur son territoire ainsi que la structure des déplacements domicile-travail constituée sur un total de 13 650 déplacements pendulaires, de 6 413 déplacements sortants, 2 492, entrants et 4 745, internes à la communauté. Le PDMS estime ensuite le potentiel d'utilisation du vélo en cherchant les habitants à moins de 30 min de leur lieu de travail, un tiers d'entre eux ayant leur emploi dans la CC. Le document analyse également l'architecture d'un futur TAD à discuter avec la Région pour les ménages sans voiture. Deux TAD, un local (interne) et un de bassin (Chartres, Orléans, Châteaudun), sont envisagés pour un total de 66 780 km et un coût annuel compris entre 230 k€ et 350 k€.

Dans ces cas aussi cependant, il ne s'agit pas tant d'estimer la demande de transports collectifs que d'évaluer les adaptations à apporter aux services présents.

⁴⁷ Le fait qu'un véhicule particulier ne transporte que son conducteur.

3.4.2 Estimation de la demande de transports collectifs d'une CC

En général, on dimensionne l'offre en fonction de la demande, même si les deux s'influencent (cf. Annexe 8). On essaie ici de déterminer, comme première étape, la demande de déplacements en TC d'une CC, ou au moins une demande « normative » compte tenu des hypothèses. Cette estimation sera utilisée aux 3.6.1 et 4.3.

L'enquête nationale transport-déplacements de 2008 (ENTD 2008⁴⁸) renseigne sur la manière dont les TC sont utilisés, selon différents critères sociodémographiques. Le tableau 4 détaille les déplacements hebdomadaires (hors marche à pied) suivant le type de territoire.

Dans les espaces à dominante rurale, un habitant effectue en moyenne 16,1 déplacements par semaine et la distance moyenne d'un déplacement est de 11,9 km.

%	Dominante rurale	AU < 100 000 hab.		100 000 < AU < 10 millions hab.	
Hebdomadaire		Commune polarisée	Pôle urbain	Banlieue	Centre pôle urbain
Déplacements	3,1	3,7	4,9	6,1	13,6
Voyageurs.km	4,5	4,6	5,1	7,2	11,0

Tableau 4 : Taux d'utilisation des TC selon la nature de l'aire urbaine AU (source : ENTD 2008)

Selon l'ENTD 2008, les habitants (de plus de six ans) des espaces à dominante rurale effectuent 3,1 % de leurs déplacements hebdomadaires en TC alors que les habitants d'une commune polarisée d'une aire urbaine (AU) de moins de 100 000 habitants en réalisent en moyenne 3,7 %. On sait également qu'un habitant d'une commune polarisée d'une AU de moins de 100 000 habitants fait en moyenne 17,0 voyages par semaine.

On en déduit le nombre annuel moyen de voyages en TC par habitant suivant, selon le type d'aire : d'un espace rural, $16,1 \times 52 \times 3,1 \% = 25,9$; d'une commune polarisée d'une AU < 100 000 hab., 32,7.

On pose par hypothèse qu'un habitant d'un espace à dominante rurale, s'il disposait d'une offre suffisante⁴⁹, aurait le même besoin de déplacement qu'un habitant d'une commune polarisée d'une AU de moins de 100 000 habitants. L'écart entre les deux chiffres précédents fait ressortir une demande supplémentaire de 6,8 voyages par an pour les déplacements hebdomadaires de l'habitant d'un espace à dominante rurale.

Il s'agit bien sûr d'une approximation. Ces chiffres sont cohérents avec les données du Cerema sur le nombre de voyages effectués par les habitants desservis par des TC (cf. tableau B de l'Annexe 5) : l'utilisation moyenne actuelle pour un habitant d'une AOM de moins de 50 000 habitants serait selon cette source de 18,1 voyages/an et, de 30,5 voyages/an, pour un habitant d'une AOM de 50 000 à 100 000 habitants.

Au total pour la CC moyenne (cf. 2.1), la demande supplémentaire serait de : $22\,150 \times 0,92^{50} \times 6,8 = 138\,414$ déplacements/an. À titre de comparaison, la « demande » déjà satisfaite dans la CC moyenne

⁴⁸ Personnes de 6 ans ou plus, déplacements de moins de 80 km.

⁴⁹ Le partage modal dans les modèles de demande se fait selon un modèle « logit » qui intègre indirectement l'offre (cf. Annexe 8) : l'offre influe sur la demande.

⁵⁰ Part de la population de six ans ou plus.

est de 527 790 déplacements/an.

3.5 Le coût d'un panel de services de mobilité

La mission a tenté d'apprécier le coût d'un panel de service de mobilité que devrait mettre en place une CC. La faible maturité des solutions recensées ne permet pas d'établir avec une fiabilité satisfaisante les composantes de ce panel cible. La mission propose d'éclairer le sujet en définissant un panel minimal, ayant vocation à initier le changement de pratiques et accompagner les populations les plus fragiles. Cette palette pourrait être étendue avec des offres de services complémentaires, proportionnelles aux moyens mobilisables, et à même de changer à terme la part modale des déplacements de façon plus significative.

3.5.1 Le panel minimal pour initier le changement de pratiques et accompagner les plus fragiles

Le panel de base que devraient mettre en place les AOM locales est constitué des leviers pour initier le changement des pratiques alternatives à l'autosolisme et des moyens d'accompagner les populations les plus fragiles pour leurs déplacements.

Afin de faire connaître les différentes solutions pour se déplacer sur un territoire et les faire expérimenter par leurs habitants, un référent mobilité est indispensable. Son rôle est d'assurer une animation territoriale et de renseigner les habitants lorsqu'ils s'interrogent sur la façon de réaliser leurs déplacements. Une telle charge peut être estimée à 0,5 équivalent temps plein (ETP) *a minima* (15 k€/an).

Les solutions de mobilité les plus simples à mettre en œuvre pour réduire le coût environnemental de l'autosolisme sont :

- le report modal vers le vélo pour les trajets de moins de 10 km : le soutien à la pratique suppose des investissements en aménagement de voirie pour sécuriser les itinéraires et un service de location de vélo et VAE pour favoriser l'expérimentation (estimation de l'ordre de 10 k€/an) ;
- la socialisation de l'automobile via le covoiturage : l'accès à une plateforme de covoiturage planifié (5 k€) et l'aménagement d'aires de covoitages permettent de donner de la visibilité au dispositif et de structurer l'organisation des covoitureurs.

Pour les populations les plus fragiles, la mise en place d'un transport d'utilité sociale leur permet de réaliser leurs déplacements essentiels en faisant appel à la solidarité locale, soutenue par les pouvoirs publics. Coût : 15 k€ à 35 k€/an.

Enfin, l'AOM doit avoir des moyens pour définir sa stratégie, prendre part à la gouvernance de la mobilité mise en place dans le cadre de la LOM (organisation d'un comité des partenaires ; participation au contrat opérationnel de mobilité ; échanges avec l'AOM régionale et les AOM adjacentes) et piloter les actions qu'elle engage. Il lui est nécessaire pour cela d'avoir un chargé de mission (cadre de catégorie A), *a minima* 0,5 ETP (30 k€/an).

Les moyens nécessaires à ce panel de services peuvent ainsi être évalués à un minimum d'environ 90 k€ par an, sous réserve de disposer de financements par ailleurs pour les aménagements de voirie pour le vélo et le covoiturage.

3.5.2 Le panel plus étendu pour des alternatives performantes

Le panel de base permet d'initier le changement des pratiques et d'accompagner les populations les plus fragiles, mais il ne permet pas de créer un volume d'offres alternatives à même de changer

significativement la part modale d'autosolisme dans les déplacements. Comme le soulignait le sénateur Olivier Jacquin dans son rapport⁵¹ de janvier 2021, « *les espaces peu denses sont marquées à la fois par de multiples initiatives et innovations, mais aussi par la difficulté à pérenniser les expériences, à monter en puissance et faire changer les habitudes profondément ancrées d'utilisation quasi-exclusive de la voiture pour tous les déplacements individuels.* »

Pour atteindre des effets de report modal et de socialisation plus importante des usages de l'automobile, il apparaît nécessaire de proposer une « armature » de déplacements collectifs. Celle-ci pourrait s'appuyer sur l'utilisation des lignes de transports scolaires qui assurent un maillage relativement fin du territoire. Ces lignes pourraient être complétées par des lignes de TAD et des lignes de covoiturage. Ces différentes modalités ont des coûts de mise en œuvre relativement élevés, assez directement corrélés à l'offre de services et au niveau d'ambition déployé pour capter les usagers de l'automobile.

3.6 Bâtir un budget mobilité

Il s'agit ici de mettre en regard le niveau des dépenses pour une mise en œuvre de la compétence mobilité des CC avec la ressource qui leur a été attribuée, le VM, peu mobilisable jusqu'à présent.

Deux niveaux de dépenses sont imaginables et deux niveaux de ressources aujourd'hui sont possibles, hors contribution du budget général, et hors faibles recettes d'exploitation : rien ou le VM. En ce qui concerne le VM, on peut cependant trouver des raisons qui suggèrent que les entreprises auraient intérêt à une mise en œuvre efficace de cette compétence par les CC concernées.

3.6.1 Les dépenses selon le type de CC

Il est possible d'évaluer le coût des dépenses pour ces services de mobilité à partir du coût d'un panel que la mission a estimé au 3.5.1 à environ 90 k€, constitués pour l'essentiel d'un poste de chargé de mission mobilité, responsable de la coordination avec les autres acteurs du TC du territoire et de l'animation au sein de la CC.

Cette logique d'offre, utile, ne se préoccupe pas de la capacité des panels à apporter au quotidien une contribution marquée à la mobilité. Une façon différente de procéder consiste à partir d'une évaluation de la demande de TC dans ces territoires. On propose ici de le faire selon deux méthodes.

L'ENTD indique que la distance moyenne d'un déplacement est de 11,9 km. L'estimation de la demande non satisfaite de TC faite au 3.4.2 étant de 6,8 déplacements par an et par habitant de plus de 6 ans, soit 6,3 par habitant, la même demande exprimée en distance serait de 75,0 km/hab. Si l'on retient un coût par voyageur.km, hors matériel, de 0,35 €/voy.km, le coût par habitant serait de l'ordre de 22,5 €/hab. Le coût d'exploitation pour la CC moyenne s'élèverait ainsi à 498 k€/an.

Un autre moyen d'approcher la demande consiste à partir du nombre de km offerts en TC par habitant⁵². Les AOM de moins de 50 000 habitants offrent en moyenne 14,4 km/hab. (cf. tableau B de l'Annexe 5). Pour la CC moyenne, le total des km à parcourir par les autobus s'élèverait à 318 960 km/an. Le coût d'exploitation en reprenant le ratio de 3,5 €/km s'établirait à 1 116 k€/an. Le PDMS de la CC Cœur de Beauce et le schéma de mobilité du Pays Rhin-Vignoble-Grand Ballon montrent que dans la structure des déplacements pendulaires considérés un jour de semaine, les déplacements internes à la collectivité correspondent à moins de la moitié du total. Ce chiffre pourrait donc être

⁵¹ Rapport d'information par Olivier Jacquin fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur les **mobilités** dans les **espaces peu denses** en **2040** : un **défi** à **relever** dès **aujourd'hui**.

⁵² Le nombre total de km effectué par l'ensemble des bus de l'AOM sur une année, divisé par la population concernée.

minoré.

Les montants obtenus, pour la CC moyenne, de l'ordre de 100 k€ pour la première approche et de 500 k€ à 1 100 k€ pour la seconde montrent que dans le premier cas il s'agit d'une réponse tournée vers des besoins sociaux et à l'acculturation aux nouvelles mobilités et dans l'autre cas d'un changement d'échelle faisant plutôt appel à des transports réguliers, plus ambitieux mais difficiles à équilibrer financièrement et, s'agissant de milieux peu denses, moins adaptés à des besoins diffus.

3.6.2 La ressource potentielle du VM

Les CC AOM ayant la possibilité de collecter le VM sur leur périmètre, la mission a procédé⁵³ à une estimation du montant de cette ressource pour chaque CC. Le résultat montre que le montant total potentiel s'élève à 498 M€ environ pour 2019. Pour rappel, les recettes du VM au niveau national ont totalisé 9 288 M€ en 2019, répartis en 4 734 M€ en Ile-de-France et 4 554 M€ en province selon les comptes des transports, dont 364 M€ pour les AOM de moins de 100 000 habitants.

L'instauration de cette ressource soulève fréquemment des interrogations vis-à-vis des entreprises d'un territoire. La mission, lors de ses entretiens, a abordé avec des élus des CC le lien entre les entreprises de leurs territoires et la levée du VM.

Les montants de VM par CC

Le tableau ci-après détaille les principales caractéristiques des VM potentiels bruts des plus de 950 CC en distinguant les apports respectifs des secteurs privé et public au taux de 0,55 %. Les éléments de la simulation sont détaillés à l'Annexe 11.

Taux VM 0,55 %	Secteur privé	Secteur public	VM potentiel total
Total	435,2 M€	118,1 M€	553,3 M€
Médiane	298,5 k€	86,4 k€	405,9 k€
Moyenne	448,2 k€	121,6 k€	569,8 k€

Tableau 5 : Données sur le VM potentiel collectables au sein des CC (sources : mission et section ESPD de l'IGEDD)

Le VM potentiel par CC moyen s'établit à 569,8 k€ indépendamment des sommes déjà mobilisées par des CC. De manière approchée, le VM potentiel s'élève à 26 €/hab. Le VM médian est de 405,9 k€, ce qui signifie que la moitié des CC pourraient percevoir un montant inférieur et l'autre moitié, un montant supérieur. Sur le montant total de 553,3 M€, le montant mobilisable est de 498 M€ en intégrant une décote de 10 % liée aux cas d'exonérations. Au moment de la LOM, une étude de 2018 du CGDD avait estimé le montant d'un « VT interstitiel » (cf. Annexe 11), après décote identique, à 437,1 M€ au taux de 0,55 % (2015), soit 22 €/hab.

⁵³ La mission tient à remercier la section ESPD de l'IGEDD, en particulier Carole Toque, pour l'évaluation des masses salariales des entreprises privées et du secteur public de chaque CC qui constituent l'assiette du VM.

L'acceptabilité et la mobilité des salariés dans les CC

Le MEDEF considère le VT avant, et le VM aujourd'hui, comme un impôt de production qui handicape les entreprises assujetties et qui ne servirait pas seulement aux déplacements des salariés. L'élargissement aux nouvelles mobilités à l'occasion de la LOM a pu renforcer cette analyse.

Il est donc utile de prendre la mesure de ce prélèvement en le comparant au poids qu'il représente face à quelques grands postes de dépenses des entreprises en terme de fiscalité ou de charges. Le document du CGDD précité reprenant des éléments du groupement des autorités responsables de transport (Gart) estime le poids du VT sur les entreprises. Les ratios produits conduisent à un poids du VM équivalent à 2,7 % du total des impôts, taxes et versements assimilés ou bien 1,3 % des charges sociales patronales ou encore 0,4 % du total des salaires avec les charges sociales. En tenant compte du caractère déductible du VM sur l'assiette de l'impôt sur les sociétés (IS au taux de 25 %), ces valeurs sont à réduire du quart.

Les élus interrogés par la mission ont souvent fait part de leur attention à ne pas pénaliser les entreprises de leur territoire. Pourtant, la desserte de ces entreprises est fréquemment au cœur de leurs réflexions pour les services de mobilité, en lien avec la nécessité pour ces employeurs d'attirer de nouveaux salariés et au besoin social pour des publics jeunes ou en apprentissage ou en voie d'insertion d'aller sur leur lieu de travail. L'absence de services réguliers interdisant la mise en place d'un VM ne permet pas cependant d'être sûr de l'arbitrage que les élus seraient amenés à faire pour le financement de leurs services si cette possibilité leur était directement ouverte. Par exemple, des CC rassemblées dans un syndicat dont seule la ville-centre dispose historiquement d'un service régulier ont instauré le versement mobilité. Moins souvent évoqué, le VM concerne aussi des services publics comme un hôpital ce qui, même si des exonérations sont possibles, influe sur les réflexions.

La mission constate que les services de mobilité que sont en train d'instaurer les CC n'ont pas pour objet et ne sont pas de nature à permettre des déplacements en masse comme cela peut-être le cas en présence de services réguliers, les besoins de déplacement ne pouvant en territoire peu dense s'apparenter à des besoins de masse. Pour autant, le covoiturage correspond bien à une logique de déplacements domicile-travail. Le développement du TAD peut s'apparenter parfois à une quasi-ligne régulière qui facilite le déplacement de certains salariés en particulier ceux qui ne possèdent pas de voiture. L'autopartage mis en place est vu dans quelques cas comme une possibilité de regrouper dans un seul véhicule des salariés allant sur de grandes zones d'activités. Enfin, une partie des lignes régionales d'autocar n'offrent que peu d'aller-retour par jour et des CC pourraient participer à un renforcement de ces services. Autant d'actions qui profitent *in fine* aux employeurs.

4 Les soutiens de l'État aux services de mobilité

Les soutiens de l'État ne concernent aujourd'hui que l'investissement et l'ingénierie. Il ressort de l'ensemble des entretiens conduits par la mission tant au niveau national (administrations, opérateurs spécialisés, Cerema, Gart..., responsables d'associations nationales d'élus), qu'à celui des élus locaux rencontrés, que les soutiens financiers actuels mis en place par l'État, les Régions et les Départements et relatifs aux projets d'investissement des CC remplissent leur fonction (fréquemment jusqu'à 80 % du coût HT du projet) sans appeler de critiques ni de besoins supplémentaires.

L'État est en revanche absent sur le volet du fonctionnement de ces services. Or les CC bénéficient peu de la ressource du VM qui leur a été ouverte par la LOM à cause de sa conditionnalité à un service régulier. La mission esquisse dans cette partie un nouveau modèle économique pour les CC : un soutien forfaitaire généralisé sur cinq ans pour contribuer au fonctionnement d'un panel de base des nouveaux services de mobilité de toutes les CC, complété, pour celles qui souhaitent aller au-delà de ce panel, de leurs ressources propres et du VM dont la conditionnalité serait assouplie.

Cette proposition d'intervention financière de l'État peut paraître inhabituelle dans ce domaine. Cependant, faute de pouvoir instaurer pour des raisons d'acceptabilité sociale une taxe carbone, la réduction des émissions de GES par les CC constitue une externalité positive au bénéfice de la collectivité nationale et donc de l'État porteur des engagements de la France en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Une contribution de l'État aux coûts supportés par les CC paraît justifiée à titre d'incitation.

4.1 Les ressources apportées par les dispositifs d'ingénierie

La démarche France Mobilités⁵⁴, lancée par l'État depuis 2018, vise, entre autres, à regrouper et coordonner l'action de l'État avec celle des principaux opérateurs publics intervenant dans le domaine des mobilités (ANCT, ADEME, Cerema, Banque des Territoires), mais également à apporter un appui national ainsi qu'un soutien régionalisé à travers ses 15 cellules d'appui

La mission recommande de poursuivre quelques années ces dispositifs nationaux de l'État d'appui à l'ingénierie⁵⁵. Ils constituent une incitation, encouragent un amorçage de la mise en œuvre de la compétence et favorisent une acculturation des élus, des cadres administratifs et techniques locaux, indispensables à la dynamique de « normalisation » progressive de l'appropriation et de l'exercice de la compétence mobilité par les communautés de communes en secteur peu dense.

4.1.1 Les AMI France Mobilités : Tenmod et Avenir Montagnes Mobilités

Les enseignements de l'AMI Tenmod (Territoires de nouvelles mobilités durables) sont exposés au 2.3. À travers ce dispositif, les collectivités locales ont pu bénéficier d'un soutien de l'ADEME de l'ordre de 2 M€ par AMI, soit pour les cinq premières sessions 8,9 M€, afin de développer leurs projets de mobilité. L'ADEME envisage de privilégier désormais les projets proposant une mise en œuvre à plus grande échelle des solutions sorties des expérimentations.

L'AMI Avenir Montagnes Mobilités (également mentionné au 2.3) devrait faire bénéficier des projets

⁵⁴ <https://www.francemobilites.fr/>

⁵⁵ Qui peuvent tout aussi bien soutenir le financement d'études, l'acquisition de véhicules en autopartage, les prestations de transport à la demande (TAD) ou de mobilités solidaires (TUS), des plateformes d'entretien des véhicules, des pistes cyclables et voiries spécifiques, etc. voire également une participation au financement de chefs de projets.

de mobilités dans des territoires de montagnes de 10 M€ de l'ANCT sur deux ans (dont 6 M€ déjà attribués en 2021).

4.1.2 Les programmes de certificats d'économie d'énergie (CEE)

Sur la 4^{ème} période des CEE (2018-2021), 33 programmes relatifs aux mobilités ont été retenus pour apporter des aides financières et/ou d'ingénierie :

- cinq programmes se sont terminés en janvier 2022 (169,5 M€) ;
- 28 programmes sont en cours en janvier 2022 (et se terminent entre mi-2022 et 2024) pour 602,6 M€, dont la plupart intéressent les collectivités locales.

L'Annexe 12 fournit le détail des libellés des programmes.

Sur la 5^{ème} période des CEE (2022-2025), le premier appel à programmes lancé en 2021 (clos en novembre 2021), portait sur les thématiques suivantes : la sobriété électrique du numérique ; un appui aux TPE-PME pour la réalisation d'économies d'électricité ; le fret fluvial ou ferroviaire. Le second appel à programmes lancé en 2022 porte sur : les outils innovants de lutte contre la précarité énergétique ; l'accompagnement à la mobilité économe en faveur des publics précaires ; les outils et accompagnements de la mise en œuvre de la logistique durable.

Il apparaît que les actions en matière de transport et de mobilité du quotidien ont bénéficié d'une part significative des importants moyens financiers (près de 770 M€) des programmes CEE depuis 2018. Sur la période en cours néanmoins, il n'y a pas ou peu de programmes dont pourraient bénéficier les collectivités. Au regard du rôle essentiel qu'ont eu ces programmes dans le soutien en ingénierie auprès de collectivités locales, il conviendrait d'examiner la possibilité de renouveler ce type de programmes ou bien de proposer des cadres alternatifs de soutien à l'ingénierie.

4.1.3 Les interventions du Cerema

Le Cerema assure des prestations d'ingénierie pour les collectivités locales. Après une évaluation de la situation, ces interventions sont subventionnées à 50 %, laissant une part de 50 % à la charge des collectivités. Si les moyens de la collectivité locale sont modestes, l'ANCT peut prendre en charge le financement du besoin d'ingénierie de la collectivité locale.

Le Cerema intervient dans les cellules régionales de France Mobilités. Il est par ailleurs le partenaire de l'ANCT pour accompagner les collectivités sur les problématiques de mobilité et d'accessibilité, dans le cadre des différents programmes portés par l'agence (conventionnement Cerema/ANCT/DGITM labellisé France Mobilités). L'ANCT a conclu une convention-cadre avec le Cerema qui répond ainsi à 80 % des saisines sur la thématique, 20 % étant assurés par des bureaux d'études privés via un accord-cadre de l'ANCT.

Les dispositions de la loi 3DS vont permettre de renforcer cet accompagnement en faisant évoluer le Cerema vers un organisme d'expertise au service des collectivités et de l'État. L'objectif poursuivi est de faciliter l'accès de celles-ci à l'ingénierie dont elles ont besoin.

Recommandation 5. DGITM – France Mobilités - Poursuivre le déploiement de solutions de mobilité adaptées par des appels à projet nationaux en y ajoutant un dispositif de suivi et d'évaluation permettant de pérenniser des solutions pertinentes et en y intégrant pour les porteurs de projet des incitations financières à la performance et aux résultats, à leur diffusion et à leur partage.

4.2 L'éventuelle création d'une ressource supplémentaire en faveur des CC AOM et son mode d'allocation doivent tenir compte de plusieurs éléments de contexte

4.2.1 La LOM n'a pas clarifié la répartition institutionnelle de la compétence mobilité

La compétence est partagée entre différentes autorités organisatrices (Régions, communautés de communes qui peuvent la déléguer à une instance supra-communautaire qui devient AOM : PETR, syndicats mixtes fermés, pôles métropolitains depuis la loi 3DS). De plus certaines autorités locales non organisatrices (CC) jouent le même rôle qu'une CC AOM, soit parce qu'elles exerçaient avant la LOM ces compétences, soit parce qu'elles s'appuient sur leurs compétences d'aménagement du territoire et de voirie. Cette précision a été apportée en séance devant l'Assemblée Nationale le 5 juin 2019 par la ministre des transports : toutes les communautés de communes, AOM ou non, peuvent conduire des actions de soutien d'intérêt communautaire dans le domaine des mobilités actives et des mobilités partagées au titre de leurs compétences aménagement de l'espace et voirie⁵⁶.

Il ne serait ainsi pas nécessaire d'être autorité organisatrice des mobilités pour être acteur dans le domaine des mobilités.

La mission a pu constater en Occitanie, sur le territoire d'une CC non AOM (Grand Pic Saint Loup), qu'elle exerçait effectivement les compétences de mobilités actives et partagées. Sur le même territoire, intervenaient également la métropole voisine Montpellier Méditerranée Métropole qui dispose de lignes régulières traversant le territoire de la CC, ainsi que la Région pour ses lignes régulières. La Région Occitanie, qui a convaincu les CC de son territoire de ne pas devenir AOM dans le cadre de la loi LOM, soutient financièrement la CC GPSL par une contribution initialement fixée à 70 % du déficit du compte « transports à la demande » mais qui pourrait selon des entretiens récents entre la Région et la CC être ramenée à 30 %. Pour rappel, la CC GPSL ne peut instaurer le VM sur son territoire du fait de l'absence de qualité d'AOM.

Cet entrecroisement d'exercice de compétences « mobilité » sur un même territoire voit se superposer différents donneurs d'ordre sans qu'une réelle coordination soit encore suffisamment en place entre partenaires. Selon plusieurs sources concordantes, les Régions ayant fait pression sur les CC pour qu'elles ne prennent pas la compétence d'AOM locale et donc devenues de ce fait AOM locale, n'ont cependant pas l'intention ni la capacité à intervenir directement sur le territoire des CC, se contentant d'appuyer financièrement la CC non AOM. L'ensemble n'aide pas, du point de vue du citoyen, à la compréhension de « qui fait quoi », et à la lisibilité d'une offre complémentaire et interconnectée de transport, chaque autorité poursuivant sa propre politique d'action et de communication pour son compte.

Cette situation n'autorise pas à ce stade, selon la mission, la mise en place d'un financement automatique et homogène d'un niveau de collectivité.

Encadré 6 : Intervenir dans la mobilité sans être AOM

La mission appelle l'attention de la DGCL et la DGITM sur les possibilités d'intervention des CC non AOM en matière de mobilité. Si les compétences relatives à l'aménagement de l'espace, la voirie et l'action sociale d'intérêt communautaire permettent de créer des équipements (vélos, aires de

⁵⁶ En réponse à un amendement parlementaire soutenu par l'AdCF (devenue Intercommunalités de France).

sécurisation près des gares ou des aires de covoiturage, aires de covoiturage, parcours vélos et sécurisation des parcours, bâtiments d'entretien des matériels etc.), en revanche les prestations de transport (sauf celles relevant de l'action sociale communautaire) comme les TAD, les acquisitions et mise à disposition ou locations de vélos ou automobiles électriques, les plateformes numériques favorisant le covoiturage etc. ne paraissent pas spontanément relever de l'aménagement de l'espace, de la voirie ou de l'action sociale, sauf à solliciter exagérément les textes dont il s'agit.

Et si les dispositions de l'article L 1231-1-II du code des transports ont permis à des communes membres d'une CC de continuer à organiser les services AOM qu'elle exerçaient au moment de la prise de compétence de la Région (en l'absence de prise de compétence par la CC) et de continuer à prélever le VM, de telles dispositions n'ont pas été prises pour les CC « non AOM ».

Dès lors, dans cette hypothèse, la solution la plus simple et juridiquement la plus robuste est la mise en œuvre des dispositions de l'article L 5214-16-1 du CGCT, lesquelles permettent à la Région compétente comme AOM locale de confier, par convention, la gestion des équipements ou l'organisation des services de transport et de mobilité à la CC concernée.

4.2.2 Des éléments contextuels à considérer

L'exercice de la compétence : un contenu, des prestations et une intensité très variables

Hors ligne régulière, le contenu de la compétence relève de la libre appréciation de la communauté de communes, autorité organisatrice ou non. La mission a ainsi pu constater selon les CC, un nombre et un niveau de prestations qui peuvent être très différents d'un territoire à l'autre et des coûts associés eux-mêmes très variables. Par ailleurs, lorsque la compétence est revenue à la Région, la mission n'en a pas encore constaté de manifestation concrète sur le terrain (cf. 2.5).

Un solde budgétaire « mobilités » parfois excédentaire

C'est le cas d'un PETR (cf. 2.4.2) dont la balance comptable du budget annexe affiche en exécution 2021 un excédent dû pour une large part à un produit de VM de 1,7 M€ ainsi qu'un report d'excédent antérieur de 800 k€, générant de nouveau pour l'exercice suivant un excédent de 1 M€.

C'est aussi le cas du budget « mobilité TAD » reconstitué d'une CC (cf. 2.4.1) ayant repris avec l'accord de la Région les transports scolaires. Le déficit TAD de 50 k€/an (TAD qui s'appuie sur les transports scolaires) est compensé par la marge dégagée, sur un chiffre d'affaires de 750 k€, de la location de la même flotte de cars à des associations du territoire concerné. La balance apparaît excédentaire (absence d'amortissement de la flotte, étant observé que l'essentiel de son financement est assuré par des subventions de la Région au titre de la délégation des TS).

Une inégalité de situation quant à l'instauration du versement mobilité

La mission a évoqué *supra* le conditionnement de cette instauration à l'existence d'un service régulier de transport public de personnes et le fait que les besoins de mobilité en secteur peu dense ne relèvent pas nécessairement de cette catégorie de prestation.

Une « pression » a été organisée par certaines Régions qui n'ont pas souhaité que les CC de leur territoire prennent la compétence AOM que leur offrait la LOM. Non AOM, ces CC qui peuvent cependant quand même (cf. 4.2.1) exercer pour partie (cf. encadré 6) la compétence « mobilité », ne peuvent instaurer de VM. C'est aujourd'hui la situation de quasiment la moitié des communautés de communes.

À noter que le VM est apprécié comme une fausse piste de solution par l'association Intercommunalités de France⁵⁷ s'agissant des mobilités rurales et périurbaines. Celles-ci mettent en avant une trop faible densité d'employeurs, un rendement fiscal insuffisant, des entreprises très critiques car assujetties à un impôt finançant des transports réguliers de voyageurs dont ne bénéficieront pas leurs employés (L'association rejette également une autre option qui consisterait à financer les mobilités par un autre impôt local dont s'acquittent les entreprises, la cotisation foncière des entreprises (CFE)).

La relocalisation des activités industrielles sur notre territoire par un allègement des impôts de production

Les organisations patronales, en premier lieu le MEDEF, assimilent le VM qui pèse sur les entreprises comme un impôt de production et souhaitent sa diminution voire sa disparition.

S'agissant des impôts de production, leur baisse a été engagée par le Gouvernement dès 2021. Les impôts fonciers ont diminué de 50 % (CFE, TFPB) pour les établissements industriels des entreprises. Il en a été de même pour la CVAE pour tous ses redevables et le taux de plafonnement de la cotisation économique territoriale (CET) a été ramené de 3 à 2 % de la valeur ajoutée. Elle pourrait se poursuivre dans le prolongement des politiques menées ces dernières années, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique ayant récemment proposé⁵⁸, avant les dernières élections législatives, la suppression progressive à partir de 2023 de la CVAE (9,1 Md€ en 2021 pour l'ensemble des collectivités).

L'ensemble correspond à une volonté de relocaliser sur notre territoire des activités industrielles et de favoriser la compétitivité des entreprises dans un contexte concurrentiel avec les autres États membres de l'Union européenne. Le secteur industriel ayant besoin d'espace pour s'implanter, une opportunité pourrait ainsi s'ouvrir pour les espaces peu denses.

4.2.3 La résultante de cet ensemble d'éléments contextuels

La mise en place par les communautés de communes AOM (ou les Régions en substitution) de services de mobilité n'est pas arrivée à sa maturité tant en termes de clarté de dévolution de compétences que de réalité de son exercice. Dès lors, la création d'un dispositif pérenne d'allocation automatique d'une ressource apparaît prématuré.

La mission constate cependant un besoin de montée en puissance de l'exercice desdites compétences, l'intérêt d'un partage de bonnes pratiques (dans lequel le Cerema, le Gart et l'ANCT ont leur rôle pédagogique et d'accompagnement à jouer et France Mobilités un rôle d'ensemblier à conserver), la nécessité de développer le couple identification des besoins des habitants des territoires/réponses adaptées. L'objectif est de parvenir à un ancrage solide des politiques de services de mobilité en zones peu denses. Pour cela, il est intéressant de disposer de plans de déplacements, de conclusions quant aux schémas locaux d'orientation des mobilités (Intercommunalités de France), de plans de mobilité simplifiés, et de combler un besoin d'accompagnement en ingénierie notamment par le recrutement de chargés de mission mobilités.

De même, le partenariat entre AOM régionales et locales (cf. annexe 4.2) a besoin de temps pour se structurer et se stabiliser, que les AOM locales exercent la compétence ou que les Régions l'exercent par substitution avec l'appui ou grâce aux CC n'ayant pas choisi ou pas pu devenir AOM. L'outil de contractualisation institué par la LOM que sont les contrats opérationnels de mobilité que les Régions doivent initier à l'échelle des bassins de mobilité (trois Régions les ont définis au moment de la

⁵⁷ Document remis à la mission en juin 2022.

⁵⁸ Le Figaro, édition du 1^{er} juin 2022.

rédaction de ce rapport) trouve ici toute sa place. Il devrait permettre de mieux apprécier les ambitions partagées par les partenaires de ces contrats (dont les AOM locales mais également les CC n'ayant pas pris la compétence AOM et celles n'en disposant pas mais agissant dans ce domaine) et de mieux quantifier les coûts associés aux projets et aux prestations présentés par le biais d'une programmation financière qui y sera jointe.

En toute hypothèse, les Régions ayant la compétence « services locaux de mobilité » devront dialoguer avec les communautés de communes qui détiennent d'autres compétences rétroagissant entre elles, qu'il s'agisse de l'aménagement de l'espace et de la voirie mais également des outils de planification que sont les SCOT et les PLU.

Il sera temps, à l'issue d'une période, que la mission évalue à cinq ans, à partir d'une évaluation de ces pratiques, d'en tirer les enseignements pour, le cas échéant, les transformer en compétence obligatoire dans le bloc de compétences des communautés de communes et de reposer la question du financement de la compétence « mobilités » dans les ressources des CC AOM.

Pour autant, dans l'intervalle, l'allocation d'une ressource à caractère « forfaitaire » en faveur des CC, qu'elles soient AOM locales ou qu'elles agissent dans ce domaine en collaboration avec les Régions AOM locales, devrait favoriser la montée en puissance des services de mobilité. Il est souhaitable que le dispositif de soutien soit très incitatif. Néanmoins, il convient de laisser une partie des dépenses concernées à la charge des CC pour s'assurer de leur engagement individuel. La mission propose de retenir un taux de 60 % de participation de l'État pour les CC qui sont AOM et un taux réduit de 30 % pour les CC qui n'ont pas pris la compétence, leur Région étant AOM locale.

Recommandation 6. DGCL-DGITM- *Dans un contexte avéré de besoin de consolidation de la nouvelle gouvernance de la LOM, instaurer pour une durée de cinq ans, un soutien financier des CC, pour assurer l'exercice de la compétence d'AOM locale ou pour assurer le partenariat avec la Région lorsque cette dernière l'est. Le soutien, forfaitaire, serait modulé par le niveau déconcentré de l'État, au regard de l'implication des CC dans les politiques de mobilité. L'appui financier de l'État ne pourrait cependant excéder 60 % de la dépense annuelle constatée de la CC AOM tandis qu'elle serait plafonnée à 30 % de la dépense des CC non AOM.*

4.3 Estimation du besoin financier des CC pour la mobilité

Dans cette partie, on regarde la mobilité, hors transport scolaire qui est aujourd'hui bien dimensionné et bénéficie d'un financement existant et adapté. Deux approches sont abordées, l'une par l'offre et l'autre par la demande.

Au moment de la préparation de la LOM, une estimation de la dépense des CC pour leur compétence mobilité, de 10 €/habitant, a été formulée. Ce chiffre ne concerne que les services de mobilité autres que des lignes régulières. Sur une population d'environ 21 millions de personnes, l'enveloppe nécessaire avoisine ainsi les 210 M€/an, tandis que le budget nécessaire pour la CC moyenne serait de 220 k€. Une variante consiste à supposer que les usagers prennent à leur charge 30 %⁵⁹ du coût (billetterie). Le montant de l'enveloppe s'établit alors à 147 M€.

Les constations de la mission, après un an d'application de la LOM pour cette nouvelle compétence, permettent d'affiner le montant de l'enveloppe totale qui serait dans ce cas plus près de 90 M€ par an (cf. 3.5.1). Ce montant serait un maximum en raison du soutien à 60 % et 30 % évoqué au 4.2.3.

⁵⁹ Les entretiens montrent que la norme haute est plutôt de 15 %.

La mission a observé un engagement réel des CC sur la mobilité, que les CC soient AOM ou non. La fréquentation par les habitants des services instaurés ne montre pas cependant un usage intensif de ces alternatives à la voiture, même si les données sont incomplètes et souvent peu connues des collectivités elles-mêmes. La relative nouveauté de ces services, au sens où maintenant c'est un échelon très proche du terrain qui se saisit de cette politique, peut expliquer en partie cette faible utilisation qui pourrait monter en régime avec l'expérience acquise et la politique d'animation, destinée à informer et encourager la population à emprunter les nouveaux services de mobilité et les TC lorsqu'ils existent.

Si l'État apportait ce type d'aide, la mission considère qu'il serait souhaitable d'avoir une connaissance plus précise et systématique de l'usage et de la fréquentation de ces services sur une période donnée : nombre de réservations des véhicules en autopartage ; fréquentation du TAD ; occupation des parkings de covoiturage ; comptage des cyclistes sur certains axes cyclables (avec des compteurs automatiques) ; utilisateurs du covoiturage lorsque possible. Il faudrait également que cette aide présente plutôt un caractère forfaitaire que fondée sur une contribution au nombre d'habitants, la dépense concernée correspondant au coût fixe d'un panel minimal.

Recommandation 7. DGCL-DGITM- Observer, évaluer, apprécier pendant cinq ans, l'utilisation des services de mobilité et l'opérationnalité de la gouvernance de la LOM, s'agissant de la coexistence de deux types d'AOM locale (CC ou Région), afin de statuer sur l'opportunité de rendre obligatoire la compétence d'AOM pour toutes les CC.

Une plus grande ambition consisterait grâce à une politique volontariste de stimuler la demande. L'estimation normative exposée au 3.4.2 se situe dans une fourchette 500 k€/1 000 k€ pour la CC moyenne. Le niveau de l'aide pour l'ensemble des CC correspondrait à un ordre de grandeur supérieur au montant estimé de 90 k€ pour le coût d'un panel minimal. Il serait également comparable à ce que pourrait donner le VM et qui est déjà mobilisé par une partie des CC les plus grosses qui disposent de services réguliers. Un soutien à cette hauteur ne paraît donc ni envisageable ni souhaitable. En revanche, si l'on veut voir un engagement progressivement plus ambitieux des CC pour commencer à réellement peser sur l'usage de ces mobilités et des TC, un moyen pourrait être d'assouplir la notion de services réguliers pour permettre le recours au VM (cf. ci-après, troisième partie du 4.4.3).

4.4 Une ressource pour accompagner la montée en puissance de l'exercice de la compétence des services de mobilité en zone peu dense

Qui justifie la création d'un budget annexe « Mobilité » ou d'un état recensant les montants des recettes et des dépenses

Accorder une ressource supplémentaire aux CC exerçant la compétence mobilité suppose une connaissance de leurs charges et ressources relatives à la « mobilité » et de s'assurer de la réalité des dépenses d'ingénierie (études, chargés de mission, etc.).

À ce stade, la disponibilité d'un budget annexe n'est obligatoire que pour les services publics industriels et commerciaux (SPIC), forme juridique qui s'impose pour les seules lignes régulières de transport de

voyageurs⁶⁰. Les collectivités locales peuvent cependant créer des régies le cas échéant dotées de la seule autonomie financière (L 2221-13 du CGCT) pour individualiser la gestion d'un service public faisant l'objet dans ce cas d'un budget spécial soumis à l'instruction budgétaire de la collectivité de rattachement (M14 pour les communes et les EPCI⁶¹).

La mission propose d'étendre l'obligation de retracer les charges et les ressources des services de mobilité de toute CC, AOM locale ou non :

- soit au sein d'un budget annexe d'une régie afin d'apprécier la situation des comptes « mobilité » à partir desquels il sera plus aisé de soutenir financièrement la communauté de communes concernée au regard de la lecture du bilan comptable de l'exercice annuel de la compétence ou des actions en faveur de la mobilité ;
- soit en instaurant par la loi, en annexe au budget et au compte administratif de la CC, AOM ou non, un état précis présentant article par article, les montants de recettes et de dépenses affectées à ces services de nouvelles mobilités.

Recommandation 8. DGCL-DGFIP-CC- Retracer dans un budget annexe « Mobilité » d'une régie ou dans un état précis imposé par le législateur et annexé au budget général, l'ensemble des dépenses et des ressources des services de mobilité de chaque CC, AOM ou non.

Une ressource pour quelles AOM locales ?

Les opportunités existantes de financement des projets de mobilité que sont les appels à projets nationaux, les dotations d'investissement gérées par les préfets (cf. exemple Annexe 9), les crédits CPER, etc. bénéficient à toute CC qu'elle ait ou non recours au VM. Il n'y a pas de raison de modifier cette règle au moment de l'instauration d'un nouveau soutien financier.

Dès lors, la création d'un soutien spécifique de l'État en faveur des services de mobilité dans les zones peu denses et très peu denses, pourrait s'adresser aux CC exerçant la compétence « mobilités », AOM ou non, qui engagent des projets de nouveaux services de mobilité (cf. 2.2).

4.4.1 Trois sources possibles pour financer le soutien supplémentaire

Tout d'abord, la mission tient compte de la relative faiblesse des bases locatives des zones peu denses et très peu denses, de l'attention que portent les élus de ces secteurs à l'attractivité y compris fiscale de leurs territoires pour attirer et maintenir des entreprises et donc des emplois et son corollaire, le maintien de services de proximité en milieu rural (territoires souvent classés en zones de revitalisation rurale) pour considérer légitime le recours au principe de solidarité nationale. En l'occurrence, le montant paraissant utile à la mission à mettre en répartition, hors participation des usagers et versement mobilité, serait de l'ordre de 90 M€ par an au titre du fonctionnement, notamment concernant les besoins en ingénierie.

⁶⁰ Article L 1221-3 du code des transports modifié par l'ordonnance n°2019-552 du 3 juin 2019 - art. 12 « *L'exécution des services publics de transport de personnes réguliers et à la demande est assurée, pour une durée limitée dans les conditions prévues par le règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et 1107/70 du Conseil pour les services qui en relèvent, soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention avec l'autorité organisatrice.* »

⁶¹ Les régies d'intérêt intercommunal relèvent des dispositions de l'article L 2221-1 du CGCT.

La mission recommande de s'orienter vers une ressource existante de fiscalité nationale dont une fraction du produit qui aujourd'hui revient au budget général de l'État viendrait alimenter une dotation locale existante (DETR/DSIL, voire FNADT) ou pourrait servir à constituer un fonds dédié aux mobilités en zones peu denses.

Trois sources de produits de fiscalité paraissent envisageables :

- les ressources issues d'une fiscalité en lien avec les transports ;
- celles relevant d'une fiscalité «environnementale » ;
- celles relevant de produits de fiscalité nationale déjà attribués pour partie aux communautés de communes.

4.4.1.1 Les ressources issues d'une fiscalité « transport »

Faire du VM un instrument de solidarité en faveur des AOM locales ?

Cette option consisterait non pas à étendre le VM à l'ensemble des territoires (cf. *supra*) mais à prélever sur le montant du VM acquitté par l'ensemble des entreprises, une fraction destinée à alimenter le fonds mobilité des AOM en milieu peu dense.

Le produit total du VM s'est élevé à 9,3 milliards d'euros en 2019 (cf. 3.6.2) répartis pour moitié entre l'Île-de-France et le reste du territoire, avec un montant plus modeste pour les AOM de moins de 100 000 habitants : 364 M€.

Un prélèvement de 1 % générerait 93 M€. Il s'agirait ainsi d'introduire au sein du produit de cet impôt, une part marginale de redistribution vers les territoires ruraux (peu denses et très peu denses).

Deux arguments conduisent la mission à écarter cette option. L'absence de lien entre le territoire et l'entreprise, s'agissant de ces 93 M€. Or c'est le fondement même du VM. Ce biais dans la justification de l'impôt pourrait le fragiliser. Le manque à gagner du prélèvement de 93 M€ pourrait par ailleurs conduire les AOM à augmenter, si elles le peuvent, les taux de VM, alourdissant alors la charge sur les entreprises de leur territoire, contribuant à alimenter les réserves des milieux patronaux.

Prélever une quote-part des recettes générées par les amendes de police ?

L'État rétrocède aux communes et à leurs groupements le produit des amendes de police relatives à la circulation routière dressées sur leur territoire qu'il a effectivement recouvré (article [L 2334-24](#) du CGCT). La répartition du produit des amendes est proportionnelle au nombre de contraventions dressées l'année précédente sur le territoire de chaque commune ou groupement.

La part du produit des amendes revenant aux collectivités territoriales est désormais portée par le programme 754 du CAS intitulé « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières ». Deux options paraissent envisageables :

- soit modifier les dispositions de l'article R 2334-10 du CGCT, en ajoutant aux bénéficiaires du produit des amendes, les CC AOM, ainsi que celles de l'article R 2334-12 du CGCT, qui énumère les opérations éligibles en y ajoutant les projets de dépenses relevant des services de mobilité visés par le code des transports ;
- soit prélever une quote-part du montant national collecté, à l'instar de ce qui est effectué au bénéfice du FIPD et ensuite, après reversement au budget général de l'État, procéder à sa répartition (cf. *supra*).

Ces options pourront subir la critique de réorienter des crédits déjà destinés pour partie aux

collectivités territoriales et à leurs groupements (sauf prélèvement sur la quote-part réservée à l'agence de financement des infrastructures de transport de France). Elles auraient cependant pour intérêt d'« actualiser » utilement les possibilités d'allocation de ressources issues du produit des amendes de police (circulation routière) en ouvrant la possibilité de prioriser différemment les attributions dans un sens favorable à la transition écologique des territoires.

4.4.1.2 Les ressources relevant d'une fiscalité « environnementale »

Les quotas carbone ?

Ces quotas résultent du dispositif (ETS) mis en place par l'Union européenne pour inciter les émetteurs de gaz carbonique (industriels, producteurs d'électricité, etc.) à réduire leurs émissions en amenant les opérateurs les plus performants à investir ou modifier leurs processus pour diminuer leurs propres émissions et à financer en partie ces projets par la vente des quotas ainsi libérés.

Les pays membres vendent aux enchères une partie des quotas qui sont réglementairement nécessaires pour permettre des augmentations de production ou l'arrivée de nouveaux entrants. La loi de finances pour 2022 indique que les recettes des enchères de quotas carbone se sont élevées en 2021 à 708 M€ dont 420 M€ ont été affectés au budget de l'Anah) et le reste reversé au budget général et prévoit en 2022, des recettes de 1 428 M€ réparties en 481 M€ pour l'Anah et 947 M€ reversées au budget général. La mobilité durable dans les zones peu denses entre bien dans le champ des dépenses qui peuvent être financées avec les quotas carbone. Cela permettrait de dépasser le seuil minimum de 50 % demandé par l'Union européenne⁶² sur l'utilisation de ces recettes, ce qui ne semble pas le cas pour 2022.

Les recettes reversées au budget général financent déjà les actions de l'État. Néanmoins, le produit des ventes de quotas est très dynamique : le prix de la tonne de CO₂ pour ces quotas était d'environ 4 €/t en 2014 et pour 2021, selon les données du ministère de l'économie, de 37,4 €/t en janvier jusqu'à 80,0 €/t en décembre (*Auctions of European Union Allowances*). L'augmentation observée du produit des enchères pourrait permettre de supporter le besoin estimé, tout en intégrant la forte volatilité de ces recettes y compris à la baisse.

Les certificats d'économies d'énergie ?

Les certifications d'économies d'énergies (CEE) ont été mis en place en 2005 par la France. Ils consistent à imposer, au niveau national, à tout fournisseur d'énergie amont une obligation de justifier chaque année à l'État la réalisation d'un montant d'économies d'énergie sur la base d'un objectif fixé par période de trois à quatre années. Si un « obligé » ne remplit pas son objectif, il est pénalisé de 20 € par MWh cumac⁶³ non réalisé. Il est donc incité à collecter ces CEE en subventionnant des actions et des travaux faits par des tiers. Le coût pour obtenir ces CEE est refacturé par chaque fournisseur à ses clients. Les CEE sont déjà notamment utilisés pour les programmes de lignes de covoiturage *AcoTÉ* et *LICOV* (cf. Annexe 6 et Annexe 12).

⁶² Article 10 (3) de la directive 2008/87 (2018/410) : *Les États membres déterminent l'usage qui est fait du produit de la mise aux enchères des quotas. Un pourcentage minimal de 50 % des recettes tirées de la mise aux enchères des quotas visée au paragraphe 2, y compris l'intégralité des recettes des enchères visées au paragraphe 2, points b) et c), ou l'équivalent en valeur financière de ces recettes, sera utilisé pour une ou plusieurs des fins suivantes :*

a) réduction des émissions de gaz à effet de serre, ...

f) incitation à adopter des moyens de transport à faible émission et les transports publics ;

⁶³ Cumac pour cumulé et actualisé, sur la durée de vie de l'installation (pompe à chaleur, etc.).

La mission ne conseille pas pour le soutien évoqué ce type de financement de par sa complexité de mise en œuvre et aussi parce que son coût se trouverait *in fine* supporté par les clients des fournisseurs d'énergie comme par exemple les ménages via leur facture d'électricité.

4.4.1.3 Les ressources relevant de fractions de fiscalité nationale dont sont déjà bénéficiaires les CC ?

La TICPE

Selon le projet de loi de finances (PLF) pour 2022, la prévision de TICPE brute s'établit à 33,0 Md€, et la TICPE nette État, à 18,4 Md€ après transferts aux collectivités territoriales (11,1 Md€), à l'AFITF (1,1 Md€) et à Île-de-France Mobilités (0,1 Md€) pour 2022.

Concernant la TICPE, il ne s'agit pas, bien entendu, d'accentuer la pression fiscale sur le prix des carburants dans le contexte international du prix de l'énergie, comme aurait pu le laisser entendre l'article 129 de la loi « climat et résilience », mais de l'éventuelle décision d'affecter une nouvelle fraction du produit disponible aux mobilités dont l'objectif est bien d'être une alternative à l'utilisation systématique de la voiture.

La TVA

D'ores et déjà, les communautés de communes bénéficient d'une fraction du produit de TVA, comme de la TICPE. Un éventuel prélèvement supplémentaire sur l'une ou l'autre de ces ressources fiscales nationales relèverait d'un choix de pure opportunité pour le Gouvernement.

4.4.1.4 Peut-on se contenter du dynamisme des ressources transférées ?

La perte de la taxe d'habitation (TH) des CC a été compensée par l'État par un transfert d'une partie des recettes de TVA. Cette ressource montre à ce jour un plus grand dynamisme que la TH. En 2021, la fraction de TVA pour les EPCI s'élève à 7 918 M€ (source : DGFIP). S'agissant des 992 CC, la fraction de TVA en 2021 s'est élevée à 2 072 M€, soit 26,2 % du montant total de fraction de TVA pour l'ensemble des EPCI.

Concernant le gain potentiel du différentiel TVA/TH, celui-ci diffère selon les EPCI mais la dynamique de la TVA a été régulière sur les vingt dernières années (de l'ordre de +2,9 % par an). À titre de comparaison la dynamique de la TH des EPCI était de 1,6 % entre 2019 et 2020 (source : REI). En acceptant de considérer ce différentiel de dynamique et en l'appliquant à la TH compensée des EPCI (7,5 Md€ environ), on peut considérer que la TVA a permis aux EPCI un gain de l'ordre de 97 M€/an. Lorsque l'on applique à ce montant le poids relatif des CC au sein des EPCI précité, soit 26,2 %, ce calcul théorique conduit à un gain de l'ordre de 25 M€/an. Bien entendu, ces données sont globales et doivent être considérées avec précaution et réserve selon la DGCL.

Ce n'est qu'après quatre années que le cumul ainsi dégagé approcherait le niveau de l'effort qui apparaît nécessaire au fonctionnement d'un panel de base des services de mobilité. Il est possible que la mobilisation de cette marge ait déjà été orientée par des CC en faveur de leur politique de mobilité. Libres d'emploi, ces ressources ont été consacrées à la mise en œuvre des compétences des communautés de communes, mais sans exclusive s'agissant des mobilités. Il paraît délicat, et peu réaliste, à la mission de s'appuyer sur cette ressource.

Recommandation 9. DGCL-DGITM - Prélever la ressource utile de 90 M€ sur une fraction supplémentaire de fiscalité nationale dont bénéficient déjà les CC (TICPE ou TVA) ou sur le produit des ventes de quotas carbone.

4.4.2 Les modalités d'attribution de la ressource

La mission proposant d'écarter la création d'une taxe spécifique attachée aux CC, la distribution des moyens financiers attribués doit se faire d'une autre manière. Deux possibilités sont envisageables :

- utiliser les canaux habituels d'attribution par l'État de ressources aux collectivités ;
- mettre en place un dispositif s'appuyant sur des établissements publics de l'État déjà chargés d'accompagner les collectivités.

4.4.2.1 Le recours aux dotations de transfert de ressources aux collectivités locales

La dotation globale de fonctionnement (DGF) paraît, de prime abord, la plus évidente au regard de la nature des dépenses concernées par cette nouvelle ressource. Pour les EPCI, la DGF⁶⁴ se compose d'une dotation de compensation et d'une dotation d'intercommunalité. Cependant la première est « figée » au sens où elle vient compenser la part « salaires » de la taxe professionnelle supprimée en 1999 tandis que la dotation d'intercommunalité est une composante « péréquatrice » assise sur le nombre d'habitants, leurs revenus, le potentiel fiscal et le coefficient d'intégration fiscale, sans rapport avec la politique de mobilité conduite par chaque CC. Les dotations des communes sont calculées sur des critères plus fins de ressources (potentiel fiscal, potentiel financier) et des critères de charges (nombre d'habitants, nombre d'enfants, chef-lieu, longueur de voirie, ...) mais là-également sans lien avec la mobilité. Si la part de DGF de 6,3 Md€ attribuée aux EPCI devait être augmentée de 90 M€ pour les seules CC, cette évolution serait masquée par les opérations de péréquations et d'écêtement menées chaque année entre dotations de la DGF sur des montants similaires d'une centaine de millions d'euros. Dès lors, la fraction de la dotation liée à la mobilité serait peu perceptible par les CC, le montant étant globalisé, sauf à instaurer un mécanisme spécial dans un dispositif déjà très encadré et ne ciblant pas les usages par construction, ce qui ne paraît pas opportun.

Les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) auraient pu aussi être mobilisés pour ce soutien mais ils ont été signés récemment et il paraît délicat de les rouvrir. Par ailleurs, les ressources affectées aux CRTE sont déjà mobilisées pour des actions dont l'État souhaite l'engagement rapide.

La mission propose de s'appuyer soit sur un dispositif existant proche du droit commun du financement des projets des CC, la DETR ou la DSIL, voire le FNADT, soit sur la création d'un fonds ventilé en enveloppes régionales à disposition des préfets.

Les attributions se feraient sur demande des CC auprès des préfets de département, l'allocation de la ressource tenant compte des dépenses exposées l'année N-1 relatives aux services de mobilité (retracées dès que possible dans un budget annexe des CC ou au sein d'un état spécifique annexé au budget général), les attributions soutenant les dépenses de fonctionnement, notamment d'ingénierie. L'objectif poursuivi serait d'allouer à chaque CC remplissant les conditions précitées un montant de l'ordre de 90 k€ par an, modulable en fonction du panel de services de mobilité, du potentiel financier de la CC, de la faiblesse de sa capacité d'autofinancement, de l'existence ou non du VM, le cas échéant de sa densité et de sa surface. Il conviendrait aussi d'apprécier la hauteur du besoin en cas de regroupement de CC dans un PETR par exemple.

L'appui financier de l'État ne pourrait cependant excéder 60 % de la dépense annuelle constatée de la CC AOM tandis qu'il serait plafonné à 30 % de la dépense des CC non AOM, les Régions alors en charge de la compétence d'AOM locale devant demeurer les contributrices principales.

La première option serait d'accroître l'une ou l'autre des enveloppes de DETR/DSIL disponibles pour

⁶⁴ Guide pratique, La dotation globale de fonctionnement (DGF), avril 2021, DGCL.

les communautés de communes. C'est une solution simple, reposant sur des outils bien connus et appréciés des élus, conforme au « droit commun » de financement des initiatives locales. Il s'agit en effet, conformément aux instructions gouvernementales « ... de faire en sorte que les attributions de DETR soutiennent bien des projets ayant un impact sur le développement rural... » et comme en dispose la dernière instruction gouvernementale du 7 janvier 2022⁶⁵, il appartient aux préfets de « ... mobiliser ces fonds pour soutenir les projets qui concourent à la transition écologique des territoires, c'est-à-dire qui renforcent leur attractivité tout en augmentant leur résilience au changement climatique ou contribuent aux engagements de la France d'atteindre la neutralité carbone en 2050 ».

Il appartiendrait alors aux services en charge de la conception des textes relatifs à la DETR ou la DSIL (DGCL) de prévoir, outre le financement de projets en investissement, la possibilité expresse de soutenir le financement de dépenses de fonctionnement dans le champ des transports (par exemple : rémunération d'un chef de projet mobilité, d'études nécessaires à la mise en œuvre de cette compétence mobilités, etc.), ce qui suppose une évolution des règles fixées par les dispositions des articles L 2334-36 (DETR) et L 2334-42 (DSIL) du CGCT.

L'autre option serait d'instaurer un fonds d'aide aux mobilités en zones peu denses. Son montant serait ajusté chaque année en loi de finances, en fonction des consommations de l'année N-1 et des besoins recensés de l'année N. La première année, il serait doté d'un montant de 90 M€, correspondant à l'évaluation effectuée *supra* par la mission.

Chaque préfet(e) de région serait annuellement doté(e) d'une enveloppe financière, calculée à partir du disponible du fonds, proportionnellement au nombre de CC, avec un ajustement lié aux proportions de CC/AOM et CC/non AOM, qu'il répartirait ensuite entre les départements de la région.

4.4.2.2 Une distribution reposant sur des opérateurs de l'État

Aujourd'hui, l'ANCT et le Cerema sont des établissements publics nationaux qui conduisent notamment des actions auprès des collectivités rurales dans le domaine de la mobilité. L'ANCT dispose de relais par ses délégués locaux que sont les préfets de département et le Cerema a encore des délégations régionales réparties sur le territoire. Leurs interventions, notamment dans le cadre de France Mobilités, au bénéfice des CC concernent largement des dépenses d'ingénierie.

Ces caractéristiques permettent d'envisager de confier à un trio constitué de l'ANCT, du Cerema et du préfet une telle intervention locale, proche des CC, déclinant une politique nationale avec le concours des cellules d'appui régionales de France Mobilités.

Le soutien aux CC proposé par la mission correspondant pour l'essentiel au financement de chargés de mission mobilité, la mission souligne l'intérêt d'une démarche d'animation et de formation de ces chargés de mission, en promouvant un effet de réseau et en soutenant les retours d'expérience. Le Cerema semble tout à fait indiqué pour assurer ce rôle. Cette action est appropriée quel que soit le mode d'attribution retenu mais elle serait plus facile à mettre en œuvre dans l'option avec des opérateurs. En restant dans la logique de la LOM, cette animation apparaît indispensable pour progresser et pourrait se dérouler à l'échelle des bassins de mobilité dont la définition revient aux Régions. Cette intervention pourrait être complétée d'une capacité à cofinancer l'élaboration de plans de mobilité simplifiés.

Le processus de répartition et de distribution entre les CC serait quant à lui équivalent à celui esquissé au 4.4.2.1, les préfets recevant de l'ANCT les crédits nécessaires à la participation de l'État aux dépenses de fonctionnement « nouvelles mobilités » des CC, à l'instar des mécanismes fonctionnant pour différents dispositifs d'animation.

⁶⁵ Instruction du 7 janvier 2022 relative à la composition et aux règles d'emploi des dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires en 2022 NOR : TERB2200259J.

Recommandation 10. DGITM-DGCL- Emprunter l'une des deux voies suivantes pour distribuer l'aide proposée aux CC : utiliser les dotations actuelles de soutien financier de l'État aux collectivités territoriales ou confier cette mission à des opérateurs de l'État, ANCT et Cerema, appuyés par les préfets et s'inscrivant dans la démarche France Mobilités. Fonder, dans cette dernière option, l'action sur une forte animation de réseau, répondant ainsi au diagnostic de faible efficacité des dispositions antérieures.

La mission observe que, si le recours à des opérateurs était retenue, le financement de ce soutien pourrait s'appuyer sur un mécanisme adopté depuis plusieurs années⁶⁶ pour l'agence nationale de l'habitat (Anah) consistant en l'attribution d'une part des recettes de vente de quotas carbone dans le budget de l'opérateur (l'ANCT dans notre cas) :

« L'article 43 de la loi de finance initiale pour 2013 précise que « le produit de la vente d'actifs carbone [...] et le produit de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre [...] sont affectés à l'Agence nationale de l'habitat, mentionnée à l'article L 321-1 du code de la construction et de l'habitation, dans la limite de 550 millions d'euros par an. » »

4.4.3 Au-delà du soutien au fonctionnement des CC, une redéfinition des « services réguliers » permettant une mobilisation pertinente du VM

Le montant potentiel total du VM des CC, d'environ 500 M€/an, montre que cette ressource est significative et en proportion du besoin établi par la mission pour aller au-delà d'un panel minimal.

Elle n'est cependant pas mobilisée pour trois raisons :

- la CC n'a pas pris la compétence d'AOM ;
- la CC a pris la compétence mais ne souhaite pas désavantager les entreprises (ou les services publics) de son territoire ;
- la CC a pris la compétence mais elle n'a pas mis en place un service régulier.

La suppression de l'obligation d'un service régulier s'est heurtée à plusieurs oppositions. Les organisations représentatives des entreprises qui contestent fréquemment le VM y sont encore moins favorables pour ces territoires contribuant peu au transport des salariés. Un argument repris auprès des CC par leurs entreprises. Le Gart n'a pas souhaité que cette condition soit levée pour ne pas ouvrir une discussion qui s'élargirait aux AOM actuelles. Enfin, le montant perçu au niveau d'une CC peut être supérieur aux dépenses des services de mobilité mis en œuvre à ce stade par les CC.

La mission entend ces arguments aussi propose-t-elle d'assouplir cette condition pour autoriser des services qui s'approchent de ce qu'est un service régulier défini par l'article R 3111-37 du code des transports : un « service de transport public collectif de personnes, routier, ferroviaire, maritime ou fluvial, exécutés selon une fréquence et sur un trajet déterminés, les voyageurs étant pris en charge et déposés à des arrêts préalablement fixés. »

L'obligation pourrait porter par exemple sur au minimum la fourniture d'un TAD assez structuré, avec par exemple un trajet principal, des arrêts prédéfinis et une fiche horaire, tout en restant mobilisable

⁶⁶ Extrait de l'annexe au PLF 2019, Document de politique transversale, Projet de LF 2019, Lutte contre le changement climatique.

seulement si des voyageurs se manifestent et au plus tard 1h avant. En allant un pas plus loin, des lignes de covoiturage (assimilées à du transport privé partagé) avec garantie de service pourraient être considérées comme un service régulier.

La définition de service régulier deviendrait ainsi : « *Un service de transport public collectif de personnes, ou de transport public particulier de personnes ou de transport privé partagé de personnes, routier, ferroviaire, maritime ou fluvial, exécuté selon une fréquence et sur un trajet déterminés, les voyageurs étant pris en charge et déposés à des arrêts préalablement fixés, le service pouvant être déclenché à la demande* ».

Cette proposition qui conserve une sélectivité et une garantie forte et vérifiable en imposant à ces services d'avoir un trajet, une fréquence et des arrêts prédéfinis devrait être de nature à rassurer le Gart et les représentants des employeurs soucieux que de véritables services publics soient offerts en contrepartie de la perception du VM (cf. 3.6.2 et 4.2.4).

Recommandation 11. DGITM - Rendre le VM plus mobilisable aux AOM des zones peu denses en assouplissant la définition de service régulier pour introduire notamment le TAD et les lignes de covoiturage exécutés selon une fréquence et un trajet déterminés avec des arrêts préalablement fixés.

4.5 Agir sur l'aménagement et l'urbanisme dans une perspective de long terme

À côté des solutions de mobilité abordées dans le rapport, il est important que l'État favorise en parallèle un urbanisme permettant de réduire les distances de déplacement.

Les CC y sont déjà sensibles. Plusieurs des CC rencontrées se préoccupent ainsi de limiter les besoins de déplacements de leur population. La CC de la vallée de l'Hérault a choisi de développer une offre commerciale et de services attractive (Pôle santé sur 2 600 m²) dans la ville de Gignac en contact du centre ancien. La CC du Grand Pic Saint-Loup envisage, dans le cadre du Schéma global de déplacements de son SCOT, d'installer des centres de télétravail dans des locaux intercommunaux ou communaux. L'étude américaine citée au 2.6 préconise, pour faciliter la non-mobilité, des stratégies reposant sur le développement de l'internet à haut-débit en conjugaison avec la mise à disposition de lieux pour accueillir du public pratiquant le *co-working* et le télétravail ainsi que l'enseignement à distance.

Au plan de l'urbanisme, les CC devraient dans le cadre de leurs PLUI et SCOT autoriser la construction de logements neufs d'abord dans les bourgs les plus grands et dans la proximité des gares SNCF et des lignes de TC structurantes (CHNS « cars à haut niveau de service » par exemple qui semblent destinés à voir le jour dans le département de l'Hérault). Le lien entre la stratégie d'aménagement compatible avec les objectifs de réduction de la consommation foncière (ZAN) et l'évolution de l'offre de transport pourrait conduire à la densification des bourgs centre⁶⁷ pour qu'à terme la population de ces bourgs et des villages environnants aient accès à de nombreux services sans grands déplacements et que les TC et des nouvelles mobilités puissent se développer. Les aménités urbaines avec un aménagement de l'espace public soucieux de l'intégration de ces nouvelles mobilités et du bon report modal devraient aussi être développées.

⁶⁷ Prospective 2040-2060 des transports et des mobilités, Mobilités et aménagement, 2022, Francis Beaucire, Pascal Hornung et Jean Colard, CGEDD et France Stratégie.

Conclusion

L'arrivée sur l'agenda des CC en 2019 de la compétence mobilité, même facultative, les a motivées et incitées à prendre le sujet à bras le corps. Celles que la mission a rencontrées, qu'elles soient AOM ou pas, ont déjà mis en place un bouquet de services un an seulement après la date de prise de compétence d'AOM, même si la succession des appels à manifestation d'intérêt (AMI) portés par l'État leur avait permis avant cette date d'engager quelques actions à caractère « expérimental ».

Ces nouveaux services ont pu apporter pour les habitants concernés, souvent dépourvus de voiture, comme les publics en insertion, certaines personnes âgées et des ménages à faibles revenus, déjà une première solution. L'impact sur les déplacements de la population des communautés de communes reste cependant modeste. À côté de cette utilisation à caractère social, centrée sur des publics « captifs » du transport collectif, l'objectif de réduction de l'usage de la voiture ne progressera vraiment que lorsque des moyens plus lourds, comme un transport « à la demande » mais « régulier », seront installés. Il faut laisser le temps à ces dispositifs de se conforter et de se développer, mettre en place des outils d'animation et de suivi, pour en réaliser un bilan éclairé dans un délai de cinq ans par exemple.

Jean-Michel MOUGARD



**Préfet,
Inspecteur général de
l'administration**

Pascal HORNUNG



**Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts**

Arnaud ZIMMERMANN



**Ingénieur en chef
des ponts, des eaux
et des forêts**

Annexes

Annexe 1 Lettre de mission



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le 4 FÉV. 2022

Les Ministres

à

**Monsieur le vice-président du conseil
général de l'environnement et du
développement durable**

**Monsieur le chef du service de l'inspection
générale de l'administration**

Réf. : MT/2022-01-3550

**OBJET : Rapport sur les soutiens de l'État en faveur du développement des mobilités
durables dans les espaces peu denses (art. 129 de la loi « Climat et résilience »)**

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets prévoit en son article 129 que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur les soutiens qu'il compte mettre en œuvre en faveur du développement des mobilités durables dans les espaces peu denses.

Si une grande majorité de la population habite dans des aires urbaines de plus de 100.000 habitants, un tiers de la population habite dans des espaces peu denses. Ces zones sont structurellement dépendantes de la voiture, utilisée pour plus de 80% des déplacements, qui représentent ainsi une part significative (45%) des kilomètres parcourus en voiture individuelle, et accueillent moins de publics pauvres que les grandes agglomérations. Cependant les habitants sont dans une situation précaire vis-à-vis de l'accès à la mobilité compte tenu de leur dépendance à la voiture et des coûts qui lui sont liés, notamment celui carburant. L'enjeu de la mobilité dans ces zones est donc à la fois social et environnemental.

Face à ce constat, la loi d'orientation des mobilités vise à offrir des solutions de mobilité par tout et pour tous. Une des principales mesures à consister à doter tous les territoires ruraux d'une autorité organisatrice de la mobilité (AOM) à la bonne échelle, afin d'y mettre en place des alternatives à la voiture individuelle, comme cela s'est fait historiquement dans les cœurs d'agglomérations avec le développement des transports en commun.

.../...

20, avenue de Ségur
75007 Paris
Tél : 33(0)1 40 81 21 22
www.cohesion-territoires.gouv.fr

Hôtel de Roquelaure
246 boulevard Saint-Germain
75007 Paris
Tél : 33(0)1 40 81 21 22
www.ecologie.gouv.fr

Ainsi, depuis le 1^{er} juillet 2021, le territoire de chaque communauté de communes est couvert par une autorité organisatrice de la mobilité, l'intercommunalité ou la région, celle-ci se voyant dotée de cette compétence dès lors que le niveau intercommunal n'a pas souhaité assumer cette compétence. La compétence des AOM s'est par ailleurs étoffée pour renforcer leur rôle stratégique et d'animation de l'écosystème local ainsi que leurs moyens d'action, en particulier en matière de mobilités partagées, actives et solidaires considérant que les transports publics collectifs n'ont pas de pertinence économique dans les territoires peu denses, au-delà du réseau structurant régional (TER et cars).

Le modèle économique des AOM repose sur une contribution des usagers, de la collectivité ainsi que des employeurs du territoire via le versement mobilité, impôt assis sur la masse salariale des entreprises publiques et privées de plus 10 salariés, que l'AOM peut percevoir dès lors qu'elle a mis en place un service régulier de transport.

Dans le cadre de l'examen parlementaire de loi d'orientation des mobilités, la question du modèle économique des services de mobilité à mettre en place par ces nouvelles AOM a soulevé d'importants débats : d'une part, sur la possibilité de mettre en place un versement mobilité en l'absence de services réguliers de transport, d'autre part sur la capacité à assurer une telle politique, les territoires peu denses ne disposant pas nécessairement de bases fiscales suffisantes. A ce titre, des propositions d'affectation de fiscalité nationale telles que la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ou de mécanismes de péréquation ont été formulées.

Dans ce contexte, nous souhaiterions connaître votre diagnostic et vos recommandations quant au modèle économique des AOM en zone peu dense.

Votre rapport comportera tout d'abord une estimation générale des coûts d'investissement et de fonctionnement et moyens nécessaires à la mise en place d'un panel de services sur ces territoires, en partant par exemple de collectivités exemplaires en la matière. Ensuite, nous souhaiterions qu'il puisse recenser les soutiens de l'État d'ores et déjà en place comme par exemple les dotations et soutiens à l'ingénierie, qu'ils soient ou non spécifiques à la mobilité. A cet égard, vous êtes invités à examiner leur effet levier et formuler des recommandations le cas échéant pour améliorer ces dispositifs.

Enfin, vous examinerez, au regard des enjeux de politiques publiques et s'agissant d'une politique décentralisée, l'opportunité de créer de nouveaux dispositifs de financement. Vous examinerez l'opportunité de proportionner ces aides à l'offre de services mise en place, et plus globalement à une politique de mobilité durable (cf. les recommandations 30 et 35 du rapport de Philippe Duron dont les pages 71 à 80 pourront également être utiles à la mission). Précisément, le rapport devra fournir des éléments d'éclairage, comme en dispose la loi, sur la possibilité de financer les services de mobilité dans ces territoires peu denses en attribuant annuellement une part de TICPE aux communautés de communes qui ont institué un versement mobilité et qui organisent un ou plusieurs services de mobilité.

Nous souhaiterions pouvoir disposer de votre rapport fin mars 2021.



Jacqueline GOURAULT



Jean-Baptiste DJEBBARI

Annexe 2 Liste des syndicats mixtes SRU

	Date de création	Nombre de membres	Région membre	Département membre	Compétence AOM	Versement mobilité additionnel
Syndicat Mixte des Transports du Petit Cul de Sac Marin	2004	4	oui	oui	oui	non
Syndicat Mixte des Transports Collectifs routiers de la presqu'île de Guérande	2003	3	oui	oui	oui	non
Syndicat Mixte des Mobilités de l'Aire Grenobloise (SMMAG)	2020	4	non	oui	oui	non
Syndicat Mixte des transports d'Epernay et sa région (SMITER)	2019	2	non	non	oui	non
Syndicat Mixte des Transports Suburbains de Nancy (SMTSN)	1980	5	oui	non	oui	non
Syndicat Mixte de Transports de l'Aire Métropolitaine Lyonnaise (SMT AML)	2013	5	oui	non	non	non
Syndicat Mixte de Transport Nord Franche Comté	2019	3	non	non	non	non
Syndicat Mixte de Coordination des Transports Collectifs d'Eure-et-Loir (SMCTCEL)		3	oui	non	non	oui
Syndicat Mixte des Transports Collectifs de l'Oise (SMTCO)	2006	21	oui	oui	non	oui
Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'Hérault (SMTCH)	2003	6	oui	non	oui	oui
Hauts-de-France Mobilités	2009	17	oui	non	non	oui
Syndicat Mixte des Transports de la Réunion (SMTR)		6	oui	non	non	non
Syndicat Mixte Atoumod		14	oui	non	non	non
Nouvelle Aquitaine Mobilités	2018	26	oui	non	non	en cours

Annexe 3 Quelques caractéristiques des TC en zone peu dense

Annexe 3.1. Les transports scolaires masquent le peu de TC en zone rurale

Les transports scolaires expliquent en partie le taux de 3,1 % mesuré pour les espaces à dominante rurale (cf. 1.1). En effet, ils représentaient en 2015, 84 % des dessertes totales, soit 94 % des lignes départementales (passées aujourd'hui aux Régions) et une ligne de transport urbain sur deux⁶⁸. Ces transports comptent pour 9,0 % des voy.km annuels au sein des transports collectifs de proximité tandis que les transports urbains (hors Île-de-France), qui comprennent les tramways, les BHNS et les autobus, en représentent 12,3 % (cf. tableau ci-dessous).

Données 2016 ⁶⁹	Milliards de voy.km/an	Taux en %
Urbain (hors IdF)	7,9	12,3
Autobus et tramways RATP	3,9	6,1
Île-de-France (hors RATP)	2,1	3,3
Personnel (transport de)	1,5	2,3
Scolaire	5,8	9,0
TER	13,2	20,6
Réseau SNCF IdF (train-RER)	14,4	22,4
RATP (métros et RER)	12,9	20,1
Métros (hors IdF)	2,5	2,9
Total	64,2	100

Tableau : Transports collectifs de proximité (source : les comptes des transports 2016)

Cette importance du transport scolaire peut aussi s'apprécier à partir de l'utilisation des TC en fonction de l'âge. Pour les données nationales, on constate leur utilisation maximale par les habitants parmi les plus jeunes (34,3 %) alors que la tranche d'âge des 35 ans à 44 ans en fait l'usage minimum (4,4 %) (source : ENTND 2008).

Annexe 3.2. Le type de TC dépend de la densité mais surtout de la taille de la population

La densité⁷⁰ de population dans un périmètre de transport urbain (PTU), ou dans une ville centre, a une influence sur le nombre de voyages, le nombre de km parcourus et le nombre de sièges offerts au km (PKo) lorsque l'on fait une analyse économétrique.

⁶⁸ Les transports publics avant la réforme territoriale. Synthèse et analyse quantitative, Bron : Cerema, 2020. Collection Connaissances.

⁶⁹ Les données à partir de 2017 ne distinguent plus les transports scolaires et les transports de personnel, qui sont associés aux autres voyages en autobus.

⁷⁰ Les liens entre densité et transports publics, Aline Gillette, mémoire Master 2, Lyon2 et ENTPE, septembre 2014.

Il apparaît toutefois que le nombre d'habitants du PTU est une meilleure variable explicative que la densité pour les voyages et les PKo tandis que la population de la ville-centre est meilleure pour expliquer les km parcourus que la densité de la ville.

Annexe 4 L'extension de la compétence d'AOM aux CC

Annexe 4.1. La couverture de l'ensemble du territoire

La généralisation de la prise de compétence de l'organisation des mobilités est la mesure centrale de la LOM en termes de gouvernance. Cette mesure poursuit l'objectif d'apporter des solutions de mobilité durable pour tous, sur tous les territoires, y compris dans les territoires peu denses. Auparavant, les AOM correspondaient en grande majorité aux agglomérations. Afin de garantir en tous points du territoire national l'existence d'un acteur public compétent en matière d'organisation de la mobilité locale, la LOM dispose qu'au 1er juillet 2021, deux types d'AOM sont identifiées, les communautés de communes et à défaut, les Régions en substitution.

- la communauté de communes ou une structure supra-communautaire à laquelle elle a choisi de transférer sa compétence d'organisation de la mobilité, par exemple un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR), un pôle métropolitain ou un syndicat mixte ;
- la Région, par substitution, lorsque la communauté de communes a fait le choix de ne pas se saisir de cette compétence.

Ces AOM, dont les missions ont été précisées par la LOM, ont la capacité d'organiser un ou plusieurs des services sur le ressort territorial de chaque communauté de communes :

- des services réguliers de transport public de personnes ou des services à la demande ;
- des services de transport scolaire ;
- des services relatifs aux mobilités actives ou aux mobilités partagées, par exemple : services de covoiturage, d'autopartage, de location de bicyclettes, etc ;
- des services de mobilité solidaire ;
- des services de conseil en mobilité pour les personnes vulnérables et les employeurs ou les grands générateurs de flux (commerces, hôpitaux,...) ;
- des services de transport de marchandises ou de la logistique urbaine (organisation uniquement en cas de carence de l'offre privée).

Elle peuvent également contribuer au développement des mobilités actives et des mobilités partagées (plateforme d'intermédiation, subventionnement de pistes cyclables,...), aux services de mobilité solidaire (garage solidaire, ...) et verser des aides individuelles à la mobilité. Elles se distinguent de la Région, AOM régionale (AOMR) qui est compétente pour les services d'intérêt régional (ex : tout service de transport qui dépasse le ressort territorial d'une AOM).

Pour la mise en œuvre de cette compétence, les AOM peuvent élaborer un plan de mobilité (PDM), document de planification régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement sur son ressort territorial. Le PDM est obligatoire pour les AOM qui contiennent ou recoupent des agglomérations de plus de 100 000 habitants. Les AOM non soumises à PDM obligatoire ont la possibilité de mettre en place un PDM simplifié (PDMS). Les AOM ont l'obligation d'instaurer un comité des partenaires, associant *a minima* des représentants d'usagers/d'habitants et des représentants des employeurs de façon à les associer à la politique de mobilité conduite sur le territoire.

Annexe 4.2. La coordination entre les différentes AOM

Afin de permettre aux différents acteurs d'un même bassin de mobilité (délimité par la Région en concertation avec les AOM locales) de coordonner leurs actions, la LOM a créé le contrat opérationnel de mobilité, document contractuel conclu par la Région avec les principaux acteurs de la mobilité sur

le territoire : les AOM, les syndicats mixtes de coordination dit « SRU », les Départements et les gestionnaires de gares de voyageurs ou de pôle d'échanges multimodaux. Le contrat peut également associer, selon les spécificités du territoire sur lequel il est conclu, les EPCI, une Région limitrophe ou tout autre partenaire (opérateur de transport, commune, ...).

Le contrat opérationnel porte notamment sur :

- les différentes formes de mobilité et l'intermodalité, en matière de desserte, d'horaires, de tarification, d'information et d'accueil de tous les publics ainsi que de répartition territoriale des points de vente physiques ;
- la création, l'aménagement et le fonctionnement des pôles d'échanges multimodaux et des aires de mobilité, notamment en milieu rural, ainsi que le système de transport vers et à partir de ces pôles ou aires ;
- les modalités de gestion des situations dégradées afin d'assurer la continuité du service rendu aux usagers au quotidien ;
- le recensement et la diffusion des pratiques de mobilité et des actions mises en œuvre en particulier pour améliorer la cohésion sociale et territoriale ;
- l'aide à la conception et à la mise en place d'infrastructures de transports ou de services de mobilité par les autorités organisatrices de la mobilité ;
- les modalités de la coordination avec les gestionnaires de voirie et d'infrastructures pour créer et organiser des conditions favorables au développement des mobilités (ex : aire de covoiturage, service d'autopartage, arrêt de transport en commun, voie réservée, parking relais, infrastructures cyclables, bornes de recharge...).

En 2022, la nouvelle gouvernance de la LOM n'est pas encore opérationnelle ; seule la prise de compétence des communautés de communes est stabilisée. Un groupe de travail, piloté par la DGITM et la DGCL, a été mis en place en avril 2022 sur le cadre juridique de coopération entre autorités organisatrices de la mobilité.

Annexe 4.3. Les moyens de ces AOM

Les communautés de communes (CC) devenues AOM ont la possibilité de prélever le VM en mettant en place un service de transports en commun régulier. Parallèlement, le VM est désormais soumis à une délibération listant les services justifiant le taux et soumise à la consultation du comité des partenaires associant AOM, usagers et employeurs. Pour rappel, le VM est un impôt assis sur la masse salariale des entreprises privées et des organismes publics d'au moins 11 salariés situés dans le ressort territorial de l'AOM, qui peut financer tout investissement et fonctionnement de services ou d'actions qui entrent dans le champ de compétence de l'AOM.

Dès lors que le projet de loi invitait les CC jusque-là non AOM à exercer la compétence, le cas échéant sur les seules mobilités actives, partagées ou solidaires, s'est posée la question des moyens adaptés à ces nouvelles AOM. Cette question a fait l'objet d'une attention spécifique du Parlement. Le Sénat avait introduit le principe d'un taux de VM à 0,3 % pour les AOM sans service régulier et un financement par une fraction de la TICPE des AOM pauvres. Ces deux dispositions n'ont pas été *in fine* retenues mais ont donné lieu lors de l'adoption de la loi « Climat et résilience » au vote de l'article 129 de ce texte, exigeant la production d'un rapport de la part de Gouvernement sur cette question. À l'Assemblée nationale, des propositions alternatives telles la création d'une part spécifique dans la DGF ont pu être évoquées, ou bien la possibilité d'une majoration de taux de CFE avec une option de déliaison des taux de cette fiscalité locale, la création d'un fonds spécifique au bénéfice des AOM les plus fragiles.

Aucune de ces options qui témoignent d'une attention particulière aux territoires peu denses aux possibilités financières limitées, n'a prospéré.

Annexe 5 Les transports publics urbains dans une CC

Les transports publics urbains desservent les zones les plus denses des territoires. Métros, tramways et autobus, ils correspondent à l'image que l'on se fait des transports en communs. Peu de communautés de communes pourraient en accueillir *a priori*. Pourtant, quoique très minoritaires, des dizaines de CC disposent d'un réseau de lignes régulières.

Le choix d'un transport collectif urbain se fonde en large partie sur le trafic de pointe estimé ou déterminé par une étude de trafic. Dans les zones très densément peuplées, un métro toutes les trois minutes peut transporter par sens plus de 8 000 voyageurs par heure tandis qu'un tramway peut écouler de 4 000 à 5 500 voyageurs par heure⁷¹ et un bus à haut niveau de service (BHNS) environ 2 500 passagers par heure.

Parmi les TC les moins capacitaires, une ligne d'autobus au quart d'heure peut transporter à la pointe 300 passagers par heure et 1 500 passagers par heure avec une fréquence toutes les trois minutes.

Les territoires peu denses qui ne connaissent pas une telle clientèle potentielle sur un trajet donné ne sont donc pas propices pour des raisons économiques à la mise en place d'une offre de transport collectif régulière et aussi par l'absence de congestion qui rend la voiture encore plus performante. En effet, le coût d'exploitation et de maintenance d'une ligne de bus à haut niveau de service est compris entre 3,5 €/km et 5 €/km (2018) selon une étude⁷² du Cerema ; voir aussi ci-après le tableau A. En prenant le bas de la fourchette, plus proche du coût d'un bus traditionnel, le coût au passager dépend du taux de remplissage pour la desserte d'un territoire peu dense : 0,35 €/voy.km avec dix passagers par autobus ; 0,9 €/voy.km avec quatre passagers par autobus.

Ce coût reste assez faible s'il s'agit de n'avoir qu'un service le matin et un le soir comme pour les transports scolaires⁷³, de l'ordre de 30 k€ par circuit et par an. Cependant, selon la même étude du Cerema, en dehors des publics captifs, il faut au moins une fréquence d'un bus par heure pour garder une certaine attractivité pour l'ensemble des voyageurs (cf. encadré ci-après).

Le coût d'un service régulier est donc bien supérieur. Un calcul simple montre que le coût de fonctionnement d'un réseau de deux lignes est de l'ordre de 1 M€/an (cf. Annexe 8).

Encadré : Comportement des utilisateurs de TC vs. fréquence des TC

L'étude du Cerema de 2018 fournit quelques caractéristiques de la demande des voyageurs en terme de fréquence :

- fréquence < 10 min, pas besoin d'avoir d'horaires ;
- fréquence $\approx$ 20 min, temps d'attente acceptable (si on manque un passage) ;
- « au-delà de 60 min, le service n'est pas attractif pour l'ensemble des voyageurs ».

La vitesse commerciale et la régularité paraissent moins décisives pour les territoires peu denses qui connaissent peu de congestion routière.

⁷¹ CERTU, 2009, *Tramway et bus à haut niveau de service*, collection le point sur en Mobilité et transports.

⁷² *Référentiel pour le choix des systèmes de transport à haut niveau de service*, Florence Girault et Marine Millot, décembre 2018, Cerema.

⁷³ Les transports scolaires proposent en général deux aller-et-retour par jour cependant ils desservent toutes les communes par un nombre important de lignes.

Il y a également des notions simples qualifiant l'offre⁷⁴ :

- offre hors créneaux : arrivée après 9h et départ avant 17h ;
- offre minimale : arrivées 7h-9h et départs 16h30-19h 1 aller-retour (AR) ;
- offre optimale : mêmes créneaux horaires et offre > 2 AR.

Cet ordre de grandeur est confirmé par quelques exemples. Ainsi, le PETR Pays du Lunévillois dispose de deux lignes régulières *Lunéo* centrées sur Lunéville, opérées avec des bus de 35 places, qui en 2021 ont parcouru 197 599 km, transporté 63 744 voyageurs et coûté 906 531 € en 2021 (nets d'une recette de 36 767 €). Le réseau de la communauté d'agglomération de Lisieux-Normandie (74 800 habitants) qui comprend entre autres six lignes (deux avec des bus standards et quatre avec des minibus) sur la ville-centre a coûté à la collectivité en 2021, 1 137,0 k€ auxquels il faut ajouter 235,7 k€ de recettes.

L'intérêt de mettre en œuvre ce type de service dépend ainsi de la taille de la population de la collectivité. Pour les plus grandes, comptant plus de 50 000 habitants, ce réseau revient à moins de 17 €/hab./an pour l'exploitation et la maintenance⁷⁵ mais pour la CC moyenne, la dépense avoisine 39,5 €/hab./an.

Les lignes régulières constituent donc des moyens plutôt réservés aux EPCI de plus de 40 000 habitants ou dont la commune-centre compte plus de 20 000 habitants. Avant la LOM, 58 CC étaient déjà AOM ou avaient transféré leur compétence à un syndicat mixte (ou un PETR). Dix-huit comptent moins de 20 000 habitants et quinze ont plus de 40 000 habitants. On observe que les plus peuplées disposent quasiment toutes de services réguliers de deux à six lignes sur la plage 6h-7h/18h-19h en semaine, avec au mieux une fréquence à l'heure. La situation des CC de moins de 20 000 habitants est plus hétérogène mais plus de la moitié d'entre elles se sont regroupées dans des PETR ou des syndicats mixtes qui offrent du transport à la demande et parfois des lignes régulières.

	Réseaux de 300 000 habitants et plus	Réseaux de 100 000 à moins de 300 000 habitants	Réseaux de 50 000 à moins de 100 000 habitants	Réseaux de moins de 50 000 habitants	Ensemble des réseaux
Nombre de réseaux concernés	17	56	64	47	184
Kilomètres par habitant du PTU	34,8	33,1	15,1	12,1	33,4
Voyages par habitant du PTU	162,4	85,9	23,0	27,2	135,0
Voyages par kilomètre	4,7	2,6	1,5	2,2	4,0
Kilomètres par agent roulant	20 223	22 677	20 995	19 405	20 483
Agents roulants par véhicule					
Produit du trafic total par voyage	0,48 €	0,46 €	0,42 €	0,47 €	0,47 €
Charges d'exploitation par voyage	1,4 €	1,9 €	2,2 €	2,4 €	1,6 €
Charges d'exploitation par kilomètre	6,4 €	4,7 €	3,7 €	3,5 €	5,4 €
Subvention d'exploitation et d'équilibre par habitant du PTU	144,8 €	109,5 €	56,1 €	39,5 €	111,5 €
Produit du trafic total sur les charges d'exploitation	35,4 %	20,4 %	19,3 %	19,6 %	30,0 %

Tableau A : caractéristiques des réseaux de TC selon la taille de l'AOM (source : annuaire des TCU 2012 Cerema)

⁷⁴ Tiré du plan de mobilité simplifié de la CC Cœur de Beauce.

⁷⁵ Le coût du matériel, quoiqu'important, reste faible au regard des coûts d'exploitation. Ainsi, pour deux autocars au prix unitaire de 220 000 €, l'amortissement annuel revient à environ 30 000 € soit 1,4 €/hab./an.

Ce second tableau donne des moyennes nationales plus récentes :

Population	<50 000	50 000 à 100 000	100 000 à 300 000
Km par habitant	14,4	18,1	30,8
Voyages par km	1,3	1,6	2,5
Voyages par habitant	18,1	30,5	76,6

Tableau B : nombre de voyages selon la population et autres caractéristiques (source : observatoire Cerema 2016)

Annexe 6 Les nouveaux services de mobilité

À côté des services réguliers de transport collectif, les AOM peuvent mettre en place des nouveaux services de mobilités. Les fiches de la boîte à outils Mobilité en zones peu denses du Cerema⁷⁶ et la feuille de route ATEC ITS France⁷⁷ (déc. 2019) consolident de nombreuses informations sur ces nouveaux services de mobilités, alternatifs ou complémentaires aux services réguliers de transport collectif.

Le Gouvernement réfléchit actuellement à des mécanismes de *leasing* afin de permettre aux ménages les plus modestes de disposer d'un véhicule électrique (100 €/mois). Cette disposition vise à diffuser l'électrification du parc automobile au sein de l'ensemble de la population ; elle s'inscrit dans le déploiement d'une mobilité durable (décarbonée et davantage partagée), en phase avec les nouveaux services de mobilités.

Annexe 6.1. Le transport à la demande

Les services de transport public à la demande (TAD) sont définis dans le code des transports (article R.3111-2). À la différence d'un service régulier, qui est réalisé avec des arrêts et des horaires prédéfinis, indépendamment du nombre d'usagers de ce service, le service de transports à la demande est déclenché lorsqu'un ou plusieurs utilisateurs en font la demande. Ces services sont assurés par un opérateur mandaté par une AOM.

Les conditions d'utilisation du service comportent des plages horaires et un délai de prévenance (de 1h à 24h à l'avance) ; elles peuvent aussi comporter des restrictions : publics bénéficiaires (réservés aux résidents du territoire par exemple) ; nombre d'utilisations sur une période donnée (deux allers-retours par semaine par bénéficiaire par exemple) ; circuits et arrêts prédéfinis ou limitation des origines et destinations possibles.

Le niveau d'utilisation des services de TAD

La grande variété des modalités de mise en œuvre des services de transport à la demande, induit un niveau d'utilisation également très variable, comme l'illustrent les trois exemples ci-après.

AOM	Population	Nb voy./an	Ratio Nb voy./hab.	Dépenses nettes	Coût moyen du voy
CC Somme Sud-Ouest	40 000 hab. (42 hab./km ²)	3 600 (année 2019)	1 voy / 10 hab.	50 000 € (1,25€/an/hab.)	14 € / voy.
PETR du Lunévillois	80 000 hab. (56 hab./km ²)	7 600 (année 2021)	1 voy / 10 hab.	142 000 € (1,78€/an/hab.)	19 € / voy.
CC Grand Pic Saint-Loup	49 000 hab. (85 hab./km ²)	1 100 à 2 000 (étude)	1 voy / 25 hab. à 1 voy / 50 hab.	75 000 € à 125 000 € (1,5€/an/hab. à 2,5€/an/hab.)	60 à 70 € / voy.

Tableau : Données sur les services de TAD de la CC Somme Sud-Ouest, du PETR du Lunévillois et de la CC Grand Pic Saint-Loup

Sur les deux exemples de la CC Somme Sud-Ouest et du PETR du Lunévillois, il semble que pour un TAD

⁷⁶ <https://www.cerema.fr/fr/actualites/boite-outils-mobilite-zones-peu-denses-fiches-pratiques>

⁷⁷ <https://atec-its-france.com/production/feuille-de-route-zones-peu-denses-consultation-mobilite-3-0/>

avec un délai de prévenance la veille, fonctionnant du lundi au samedi, le niveau d'utilisation annuel se situerait à 1 voyage pour 10 habitants.

La CC du Grand Pic Saint-Loup a réalisé une étude de faisabilité pour la mise en place de trois lignes de transport à la demande (TAD) sur son territoire, fonctionnant mardi, mercredi et samedi, sur la base de deux à quatre allers-retours journaliers, à horaires prédéfinis. La fréquentation annuelle estimée se situerait entre 1 100 et 2 000 voyages, soit 8 à 15 voyages par jour de fonctionnement du service. Le niveau d'utilisation se trouverait entre 1 voyage pour 25 habitants et 1 voyage pour 50 habitants.

Éléments de coût d'un service de TAD

Sur la base des deux exemples de la CC Somme Sud-Ouest et du PETR du Lunévillois, on peut évaluer, pour un TAD avec un délai de prévenance la veille, le coût de fonctionnement annuel dans une fourchette de 1€ à 2€ par an et par habitant. Ces deux exemples corroborent le coût moyen unitaire moyen d'une course en TAD de l'ordre de 15 € à 25 € qu'indique la feuille de route ATEC ITS France.

Dans l'étude de faisabilité de la CC du Grand Pic Saint-Loup, avec l'hypothèse d'un déclenchement à 100 % (c'est-à-dire qu'au moins une demande est faite pour tous les horaires proposés), le coût du service est évalué entre 1,5 € et 2,5 € par an et par habitant. Le coût unitaire moyen d'une course serait très élevé de l'ordre de 60 € à 70 €.

On constate que les deux exemples de TAD de la CC Somme Sud-Ouest et du PETR du Lunévillois sont adossés à une offre de services plus large : le transport scolaire exploité en régie par la CC Somme Sud-Ouest et une DSP avec l'exploitation de deux lignes régulières sur Lunéville pour le PETR du Lunévillois. Ces deux configurations permettent d'« absorber » la charge complémentaire et minoritaire du TAD par rapport au service principal : pour la CC Somme Sud-Ouest, 55 k€ par rapport aux 2 900 k€ de l'exploitation des transports scolaires ; pour le PETR du Lunévillois, 142 k€ par rapport au budget annuel de la DSP de 905 k€.

Pour le service de TAD étudié par la CC du Grand Pic Saint-Loup, le coût est très élevé car il s'agit d'un service spécifique dont une des modalités envisagées serait de s'appuyer sur des taxis aux tarifs conventionnés. L'appel d'offre présente par ailleurs des risques d'infructueux compte-tenu de la tension sur les métiers des transports (conducteurs en particulier).

Annexe 6.2. Le covoiturage

Le covoiturage consiste en l'utilisation commune d'un véhicule par un conducteur non professionnel avec un (ou plusieurs) passager(s) pour effectuer tout ou partie d'un trajet initialement prévu par le conducteur. Le covoiturage est dans cette définition un mode de déplacement privé.

Pour des trajets de longue distance, le covoiturage s'est beaucoup développé à partir de la fin des années 2000 avec notamment l'enseigne *Blablacar*, aujourd'hui en situation de quasi-monopole sur ce marché. En ce qui concerne les trajets de courte distance, de nombreuses initiatives ont été prises plus récemment par des acteurs publics et privés pour faire du covoiturage une solution de mobilité pertinente pour ce type de déplacement.

L'organisation du covoiturage, c'est-à-dire la mise en relation d'un conducteur avec un ou plusieurs passagers afin qu'ils forment un équipage sur tout ou partie d'un trajet, peut se faire selon deux principes de fonctionnement : le covoiturage planifié, basé sur la mise en visibilité d'un potentiel de covoitureurs, et le covoiturage spontané, basé sur l'utilisation du trafic routier comme offre potentielle

de déplacement⁷⁸.

Encadré : Le covoiturage planifié et le covoiturage spontané

Le covoiturage planifié est basé sur la mise en visibilité d'un potentiel de covoitureurs (conducteurs et passagers).

Il s'agit de créer des communautés au sein desquelles les appariements des covoitureurs se feront de manière anticipée, voire régulière ; c'est sur ce modèle qu'ont été mis en place, dans les années 1990, les systèmes de covoiturage dans le cadre des plans de déplacement d'entreprises (PDE). Le développement des outils numériques permet une gestion dynamique et plus souple des appariements, tout en facilitant l'élargissement des communautés. La mise en relation se traduit par une réservation effectuée, la plupart du temps, au moyen d'une application numérique.

Les plateformes offrant ce type de covoiturage sont relativement nombreuses avec plusieurs dizaines de sites : opérateurs nationaux (*Blablacar Daily, Klaxit, Caros, La Roue Verte, Mobicoop...*), plateformes régionales (*Ehop, Ouestgo, Transgironde Covoiturage...*), plateformes spécifiques pour les entreprises. Sur des trajets réguliers (domicile-travail) s'inscrivant dans la durée, une partie des covoitureurs peut s'organiser de façon autonome, sans continuer à recourir à une plateforme de mise en relation.

Le covoiturage spontané est basé sur l'utilisation du trafic routier comme offre potentielle de déplacement pour des passagers souhaitant se déplacer sur ces axes.

Il s'agit d'auto-stop organisé ou de lignes de covoiturage. La mise en relation des covoitureurs se fait par des points d'arrêts matérialisés au bord des routes : selon le système, le passager indique sa destination soit au moyen d'un panneau fourni dans le kit d'inscription au service, soit en se signalant sur l'application, soit en sélectionnant sur le panneau d'arrêt une des destinations préétablies, qui s'affiche ensuite sur le panneau l'attention des conducteurs. Un conducteur circulant sur l'axe et dont la destination est compatible avec son trajet s'arrête pour prendre en charge le passager.

Le fonctionnement de ce type de covoiturage est moins dépendant d'outils numériques que le covoiturage planifié ; les outils numériques peuvent compléter le service de base par panneau ou par panneau d'affichage.

Ce type de covoiturage est mis en place sur plusieurs territoires mais il est assuré par un nombre restreint d'opérateurs : *Rézo Pouce* (intégré dans *Mobicoop* en 2021) est le seul opérateur ayant développé de l'auto-stop organisé ; les lignes de covoiturage sont essentiellement développées par la société *Ecov* (lignes *Lane, Covoit'ici, Covoit'Go, Synchro* covoiturage, *Picholines*, ...) et *Illicov* (opérée par *La Roue Verte*).

Le niveau d'utilisation des différents services de covoiturage

Le niveau de service du covoiturage spontané, du point de vue des passagers potentiels, dépend du trafic des axes sur lesquels sont implantés les arrêts et, au sein de ce trafic, du nombre de conducteurs disposés à s'arrêter et prendre à bord des passagers.

Le niveau de service d'une plateforme de covoiturage planifié dépend de la capacité et de la facilité à

⁷⁸ Teddy Delaunay, Gaële Lesteven et Jean-Baptiste Ray, « Qui sera le "Blablacar du quotidien" ? Pour un covoiturage des courtes distances ancré dans les territoires », *Métropolitiques*, 6 mars 2017.

<http://www.metropolitiques.eu/Qui-sera-le-Blablacar-du-quotidien.html>

se faire rencontrer en temps réel la demande et l'offre au sein d'une communauté. La multiplicité des plateformes est, de ce point de vue, un facteur défavorable car il provoque une dispersion des utilisateurs potentiels ; c'est particulièrement problématique dans les zones peu denses.

La multiplicité des modalités et des acteurs du covoiturage induit une difficulté à apprécier le niveau réel de la pratique du covoiturage et l'efficacité des solutions mises en place. La seule source de données fiable disponible est le registre de preuve de covoiturage⁷⁹ (RPC) : plateforme technique mise en place par le Gouvernement, elle permet à l'ensemble des opérateurs de covoiturage, volontaires, de faire converger et d'attester les trajets effectués par leurs utilisateurs.

Le RPC constitue ainsi un observatoire du covoiturage en France tenu par un tiers de confiance, mais il ne prétend pas à une représentation exhaustive, car le RPC est basé sur l'adhésion volontaire des opérateurs de covoiturage. Néanmoins, en facilitant au maximum l'ingénierie financière, opérationnelle et juridique à mettre en place par les AOM dans le cadre du financement du covoiturage, le RPC rassemble très certainement la quasi-totalité des services subventionnés et peut ainsi permettre aux AOM et à l'État d'évaluer les résultats et impacts de campagnes d'incitation au covoiturage. En revanche, la plupart des trajets réalisés via des services de covoiturage opérés gratuitement, et notamment ceux ne recourant pas à des outils numériques, n'est pas renseignée dans le RPC.

Une publication du CGDD de juillet 2022⁸⁰ sur le covoiturage, s'appuyant sur l'enquête mobilités des personnes de 2019, évalue que « ... 31% des déplacements effectués en voiture sont effectués en tant que passager... » et que « ... 3% des passagers déclarent avoir covoituré, la question n'étant posée qu'aux passagers se déplaçant dans une voiture qui n'appartient pas à leur ménage. Pour la mobilité du quotidien, le covoiturage déclaré représente 4% des déplacements en voiture des passagers. » Il en résulte une part du covoiturage de l'ordre de 1 % des déplacements effectués en voiture pour la mobilité du quotidien, soit environ 1 million sur la base des 114 millions de déplacements locaux effectués en voiture par les Français chaque jour en semaine⁸¹.

La même publication du CGDD indique que pour les déplacements locaux, la mise en relation s'avère presque toujours informelle (par la famille, les collègues, les amis) et que le covoiturage intervient sans contrepartie financière dans 9 cas sur 10.

Une étude réalisée en 2019 par le Cerema⁸² a tenté d'évaluer le réel potentiel que pourrait représenter le covoiturage du quotidien. La cas d'étude porte sur l'agglomération de Lille, à partir des données de l'enquête ménages déplacements de 2016. Sur 1,8 millions de déplacements quotidiens effectués en voiture, il ressort que 10 % d'entre eux seraient covoiturbables (soit la moitié, 5 %, *in fine*), en prenant comme hypothèse une compatibilité des horaires des covoitureurs à plus ou moins 5 min (soit *in fine* la moitié) ; ce taux monterait à 22 % si l'ajustement des horaires entre les covoitureurs était porté à plus ou moins 15 min. L'étude a également montré que le potentiel de covoiturage concernait surtout des « petits » déplacements (69 % de moins de 3 km) et très peu de « longs » déplacements (5 % seulement de plus de 10 km), ce qui interrogeait l'opportunité du covoiturage du quotidien au sein d'une agglomération, par rapport aux modes actifs, pour satisfaire ces besoins de « petits » déplacements.

Éléments de coût d'un service de covoiturage

⁷⁹ <https://covoiturage.beta.gouv.fr/>

⁸⁰ <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/se-deplacer-en-voiture-seul-plusieurs-ou-en-covoiturage-0?rubrique=60&dossier=1345>

⁸¹ Source : RPC ; SDES, Enquête mobilité des personnes 2018-2019

⁸² Une estimation du potentiel de covoiturage par l'analyse de l'organisation spatio-temporelle des activités quotidiennes des individus (Cerema, 2019) <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02285733>

La tarification du service repose soit sur un partage des frais entre les covoitureurs, soit sur la gratuité, motivée par des principes de solidarité et de réduction de l’empreinte écologique. Lorsque le service est effectué à titre onéreux, les collectivités publiques peuvent mettre en place des incitations financières en prenant en charge tout ou partie de l’indemnisation des conducteurs de manière à réduire, voire annuler, le coût pour les passagers.

Dans certains cas, le service de covoiturage planifié propose une garantie de trajet retour par taxi ou VTC en cas de défaillance du conducteur et qu’aucun autre conducteur ne peut assurer le trajet du retour. De même, sur certaines lignes de covoiturage, le service comporte une garantie de trajet assurée avec une solution de remplacement par taxi ou VTC en cas de dépassement du délai d’attente maximal garantie par le service.

Le coût d’un service de covoiturage peut se décomposer selon les items suivants :

- la mise en place du service, qui peut comprendre :
 - la plateforme de mise en relation : de 2 000 € à 50 000 € selon le nombre d’usagers potentiels et le travail d’adaptation de la licence aux spécificités du territoire ;
 - les aménagements de voiries et les équipements de signalisation (panneaux fixes ou à messages variables) : de 1 000 € à 20 000 € par arrêt (éventuellement aire de covoiturage) ;
- l’animation et la communication : sur la base des expérimentations menées, le coût « d’acquisition d’un nouveau covoitureur » revient aux alentours de 300 € à 400 € et celui de son maintien dans le dispositif de 20 €/an ;
- les incitations financières qui peuvent être versées auprès des conducteurs et/ou des passagers : la gratification est souvent calculée sur la base de 0,1 €/km avec un minimum de 2 € et un maximum de 6 € ;
- la garantie de service, qui assure, sous conditions, certains trajets par des taxis ou VTC aux passagers n’ayant pas de conducteurs pour les prendre en charge : 15 € à 25 € par course.

À ces coûts, il convient d’ajouter les études menées en amont sur les pratiques et les besoins de mobilité sur le territoire ; c’est tout particulièrement nécessaire pour la construction des lignes de covoiturage et l’implantation des arrêts. Le coût de ces études dépend fortement de la finesse de l’analyse des déplacements.

Deux programmes financés par les certificats d’économie d’énergie (CEE) portent sur le développement de lignes de covoiturage : *LICOV* (13,8 M€ pour un objectif de 20 lignes sur deux ans) et *AcoTÉ* (8,4 M€ pour un objectif de 100 lignes sur trois ans). La mission n’a pu disposer d’éléments détaillés pour affiner son analyse, notamment sur la part de frais de fonctionnement des lignes prise en charge par chaque programme, mais ceci illustre bien la variabilité du coût moyen de mise en place et de fonctionnement d’une ligne de covoiturage, selon les différents paramètres présentés ci-avant : de l’ordre de 85 000 € pour l’un et de 690 000 € pour l’autre.

Annexe 6.3. L’autopartage

L’autopartage est un service de mise à disposition d’un véhicule sur un territoire et pour une durée déterminée. Le conducteur doit s’inscrire, sur une plateforme numérique dans la plupart des cas, pour utiliser ce service.

Dans l’autopartage en « *free floating* », le véhicule est pris et déposé sur une place de stationnement en voirie, sans nécessité de restituer le véhicule au point de départ. La réservation préalable n’est pas obligatoire. Ce modèle est développé par des opérateurs (*Free2Move, ShareNow, Yea !*) dans les zones denses avec souvent une tarification à la minute.

Dans l'autopartage en boucle, la prise et la dépose du véhicule se font au même endroit. Elle implique la réservation du véhicule pour un créneau horaire défini. C'est la forme la plus commune du service (*Citiz, Ubeeqo, Getaround, Modulauto, Clem ...*) avec un tarif horaire auquel s'ajoute un tarif kilométrique. Il convient de noter que les véhicules proposés par le service peuvent être possédés par des particuliers (*Getaround*, « *Ma chère auto* » de *Citiz*) qui trouvent par ce système une source de revenu complémentaire.

Les AOM sont compétentes pour organiser des services d'autopartage⁸³ et elles peuvent créer un service public d'autopartage en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée⁸⁴. Dans les territoires peu denses, l'autopartage en boucle est seul modèle retenu par les collectivités.

Le niveau d'utilisation des services d'autopartage

Le Cerema illustre dans sa fiche l'usage constaté sur trois services d'autopartage en boucle organisés par des collectivités en zone peu dense : il fait état de sept à dix locations par mois et par véhicule ; la course moyenne d'une location se situe entre 27 km et 55 km. Le service d'autopartage du Pays du Lunévillois qui dispose d'une flotte de 42 véhicules, constate un niveau d'utilisation similaire sur l'année 2021 : huit locations par mois et par véhicule ; une course moyenne de 65 km.

Éléments de coût de la mise en place d'un service d'autopartage

Selon l'association des acteurs de l'autopartage, l'autopartage ne peut se développer sans soutien financier des collectivités locales, au moins sur les premières années⁸⁵.

La gestion du service peut être assurée soit en régie par l'AOM, soit confiée à un opérateur, se traduisant ainsi par une mobilisation allant de 0,2 à 1,5 ETP pour l'AOM.

En reprenant les informations du Cerema, l'ordre de grandeur du coût d'un service d'autopartage est de 860 €/mois/véhicule, qui sera couvert en partie par les recettes de location. La tarification des services varie entre 1,5 € et 5 € de l'heure, auxquels peut s'ajouter un coût d'utilisation au kilomètre (entre 0,15 € et 0,5 € par km). En reprenant les niveaux d'utilisation constatés, les recettes peuvent ainsi représenter de 100 € à 500 € par mois par véhicule. Le service d'autopartage du Pays du Lunévillois qui dispose d'une flotte de 42 véhicules, parvient à diviser par trois le coût unitaire ; pour l'année 2021, il s'établit à 280 €/mois/véhicule. Les recettes sont en revanche plus faibles : 50 € par mois et par véhicule.

La mission observe que les services d'autopartage proposent généralement des véhicules relativement similaires (automobile standard, souvent électrique). Il y a peu d'exemples de parc proposant des deux-roues ou quadricycle motorisés (comme la Citroën AMI électrique par exemple) : la CC du Pays de Falaise propose en autopartage deux Renault Zoe et une Citroën AMI ; la CC Somme Sud-Ouest envisage de mettre à disposition des personnes assurant de l'aide à domicile un *pool* de six Citroën AMI. Ces véhicules plus légers peuvent assurer dans de nombreux cas les mêmes services que des automobiles classiques pour un coût et un impact environnemental moindres ; ils peuvent par ailleurs aussi répondre aux besoins de populations ne disposant pas de permis de conduire.

⁸³ Article L 1231-1-1 du code des transports

⁸⁴ Article L 1231-14 du code des transports

⁸⁵ Guide « Le guide de l'autopartage pour les territoires », Association des acteurs de l'autopartage, 2021 <https://www.asso-autopartage.fr/wp-content/uploads/2021/11/Guide-sur-lautopartage-Association-des-Acteurs-de-lAutopartage-2021.pdf>

Ordre de grandeur des coûts mensuels, par véhicule, d'un service d'autopartage : 860 euros

Source : Urb&co et entretiens réalisés auprès de porteurs de projets par le Cerema en 2021

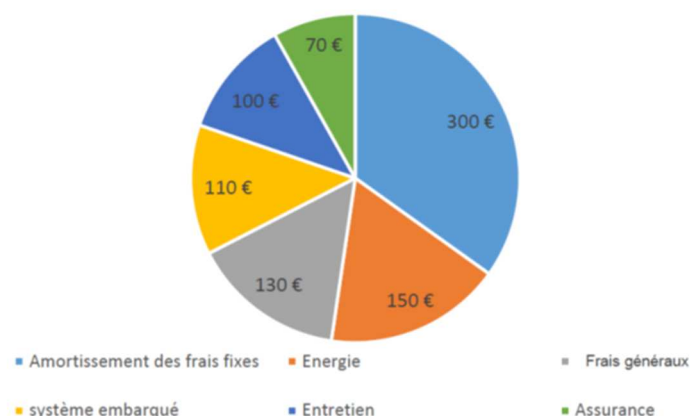


Figure : Répartition des coûts mensuels d'un service d'autopartage (source : Cerema)

Annexe 6.4. Le transport solidaire

Le transport solidaire met en relation des conducteurs bénévoles avec des personnes dont l'accès aux transports publics collectifs ou particuliers est limité du fait de leurs revenus ou de leur localisation géographique ⁸⁶. Le transport solidaire est organisé par diverses structures, essentiellement associatives, mais aussi directement par certaines collectivités.

La pratique associative du « transport d'utilité sociale » (TUS) est encadrée par un décret et un arrêté de 2019 : les trajets d'une distance maximale de 100 km doivent être effectués avec des véhicules n'excédant pas neuf places, appartenant à l'association ou mis à disposition sans but lucratif ; la participation aux coûts, acquittée par le bénéficiaire du service, est plafonnée (actuellement à 0,32 €/ km).

Les services de TUS, mis en place dans un objectif de solidarité envers certains publics fragiles, complètent ainsi les services de mobilité mis en place par l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM), qui sont ouverts à tous les publics. Les dispositions réglementaires du TUS veillent ainsi à ne pas concurrencer les services de taxi ou d'ambulance implantés sur le territoire

Le niveau d'utilisation des transports solidaires

L'usage du transport solidaire est, par principe, limité à certains publics et contraint dans son exercice. Si les modalités des services mis en place sur les différents territoires sont relativement bien documentées, le niveau d'utilisation effectif n'est pas indiqué.

Éléments de coût d'un service de transport solidaire

En cas d'utilisation de véhicules personnels pour assurer le TUS, les coûts d'investissement pour l'association qui organise le service, sont limités (matériel téléphonique et informatique). Les coûts de fonctionnement peuvent s'avérer plus élevés que les coûts d'investissement si un référent est salarié pour animer le service et effectuer les mises en relation.

En règle générale, le budget annuel de fonctionnement d'un TUS oscille entre 17 et 34 k€. La liste ci-dessous indique une fourchette de coûts moyens annuels des principaux postes de fonctionnement :

⁸⁶ Article L 3133-1 du code des Transports

- salaire annuel du référent : entre 12 k€ pour un emploi aidé et 30 k€ pour d'autres types de contrats ;
- défraiement des bénévoles, parfois partiellement à charge de l'association : entre 5 k€ et 18 k€ (en fonction du volume des déplacements pris en charge et du montant kilométrique de défraiement) ;
- actions d'animation/communication autour du TUS : entre 1 k€ et 2 k€ ;
- assurance automobile et civile, lorsque souscrite par l'association : entre 0,5 k€ et 1,5 k€ ;
- frais divers (fournitures, téléphonie et internet) : entre 1 k€ et 2,5 k€.

La principale source de financement du service provient des subventions que l'association peut obtenir auprès des pouvoirs publics et de certains acteurs économiques. Le montant des subventions varie très fortement selon le TUS et les « financeurs ».

Annexe 6.5. Les mobilités actives et plus particulièrement le vélo

Le vélo est un mode de déplacement durable, bénéfique pour la santé et peu cher pour l'utilisateur. Il est particulièrement adapté pour réaliser des trajets jusqu'à 10 km. L'assistance électrique, en soulageant les conditions physiques de son usage, permet de le rendre accessible à une large partie de la population, mais aussi d'envisager plus facilement son utilisation sur des territoires avec relief.

Le facteur principal de développement des modes actifs est un aménagement de l'espace public qui permet d'effectuer ces déplacements dans de bonnes conditions. Pour le vélo, cela nécessite le déploiement d'itinéraires sécurisés permettant d'assurer des parcours fluides et confortables, à même de constituer une alternative attractive et rassurante par rapport aux modes motorisés (transports collectifs ou véhicule individuels).

Un autre facteur incitatif est l'accompagnement des usagers à expérimenter le vélo. Cela passe par des campagnes d'information et de sensibilisation, mais aussi d'apprentissage du vélo (pour les enfants et les adultes). Les services de Vélo en Location longue Durée (VLD) peuvent utilement compléter cet accompagnement en permettant de tester l'usage du vélo et de l'utiliser sans en assumer la propriété et l'achat dont le montant peut être élevé s'agissant d'un vélo à assistance électrique (VAE).

À titre informatif, on peut mentionner le rapport de mission parlementaire remis en février 2022 par le député Guillaume Gouffier-Cha qui propose dix mesures pour développer la pratique du vélo en France et favoriser le développement économique du secteur.

Le niveau d'utilisation du vélo

L'augmentation importante de la pratique du vélo avec le déploiement des « coronapistes » à l'occasion de la Crise sanitaire Covid 19 a montré que les Français pouvaient modifier rapidement leurs habitudes de déplacements lorsque les conditions sont réunies.

Encadré : La part modale du vélo et le plan vélo

Les données issues de l'Enquête Mobilité des Personnes 2018-2019 (sources : SDES, Insee) montrent que pour les **déplacements effectués en semaine, 44 % à 60 % d'entre eux sont inférieurs à 5 km**, selon la typologie de la commune de résidence, y compris pour les communes hors d'attraction des villes. Pour les **déplacements inférieurs à 10 km, la part varie entre 59 % et 75 %** selon la même typologie de commune de résidence. Or, **seulement 19 % à 36 % de ces déplacements sont effectués en modes actifs**, alors qu'ils sont tout à fait pertinents et adaptés pour des déplacements de cette portée. Ceci montre la marge de report modal possible vers les

modes actifs, pour satisfaire ces besoins de déplacement, aussi bien dans les zones urbaines et que dans les zones peu denses.

Il semble ainsi tout à fait possible de faire **progresser la part modale des modes actifs** qui se situe actuellement à environ 3 % en France vers **un niveau équivalent à celui de nos voisins européens (12 % en Allemagne par exemple)**.

Le **Plan vélo**, adopté en septembre 2018 par le Gouvernement, s'est fixé comme objectif d'**atteindre 9 % de part modale en 2024**. Le plan est composé en quatre axes : la sécurité, la lutte contre le vol, les incitations, et la culture vélo.

Éléments de coûts du système vélo

En terme d'infrastructures, les ordres de grandeurs de coûts de quelques aménagements récurrents sont les suivants⁸⁷ :

- création d'une chaussée à voie centrale banalisée (ou Chaucidou) : 12 € le mètre linéaire de chaussée ;
- bande cyclable (voie réservée sur une chaussée à plusieurs voies) : 160 € le mètre linéaire par sens de circulation ;
- création d'une piste cyclable ou d'une voie verte : 400 € à 460 € le mètre linéaire de chaussée ;
- arceaux de stationnement : 120 € par emplacement vélo ;
- abris-vélo : 400 € à 820 € par emplacement ;
- consignes (abris fermés et sécurisés) : 1 000 € à 2 000 € par emplacement vélo.

En ce qui concerne les services de vélo en location longue durée (VLD), les principaux coûts sont :

- l'achat des vélos, qui est corrélé au nombre, au type et à la qualité des matériels achetés :
 - Vélo classique : entre 200 € et 350 €
 - Vélo à assistance électrique (VAE) : entre 1 200 € et 2 500 €
- les moyens humains nécessaires à la définition du service, puis à son exploitation (hors maintenance lourde) : de l'ordre de ¼ d'ETP pour la gestion des abonnements et de la liste d'attente, des opérations simples de maintenance ainsi que le montage des actions d'animation et de communication.

L'ADEME indique que le reste à charge pour les collectivités (tout territoire confondu), pour la gestion de ces services (exploitation, entretien...), est en moyenne de **225 € par vélo et par an (recettes d'exploitation déduites)**. Ce montant est souvent plus élevé pour les territoires peu denses. Cependant, en couplant les recettes d'exploitation du service et la revente des vélos après deux ou trois ans d'usage, la collectivité parvient globalement à équilibrer les coûts d'exploitation du service de VLD.

⁸⁷ Guide sur le coût des politiques cyclables, Club des villes & territoires cyclables.

Annexe 7 Un parangonnage diversifié

Annexe 7.1. Les mêmes services aux États-Unis, mais une plus grande imagination ?

L'administration fédérale des autoroutes (FHWA) du ministère des transports américain (*US department of transportation*) a publié en septembre 2021 une étude pour améliorer la mobilité et la sécurité des zones rurales⁸⁸ des États-Unis à l'aide de pratiques et de technologies émergentes.

L'étude constate que les habitants des zones rurales disposent d'un moindre accès à de nombreux services et équipements et d'un moindre niveau de sécurité routière comparés aux habitants des zones urbaines. En ce qui concerne la mobilité, l'attention des auteurs est portée sur les quatre besoins non satisfaits et les performances qui leur sont attachées (cf. tableau suivant) :

Besoins non satisfaits	Performances
Accès soins médicaux	Temps d'accès aux hôpitaux, aux services d'urgence, aux généralistes, aux services anti-poisons
Accès à la nourriture	Distance aux supermarchés
Accès à l'éducation (<i>K-12</i> ⁸⁹ et supérieur)	Temps de trajet aux établissements
Accès au haut-débit	Vitesse de chargement et d'envoi

Tableau : Besoins de mobilité non satisfaits observés (source : cf. étude FHWA citée)

Des stratégies sont ensuite identifiées par référence à des questions comme : la stratégie a-t-elle un impact sur beaucoup de personnes ? est-elle adaptable ? concerne-t-elle plusieurs types de zones rurales ? Les stratégies se regroupent en quatre catégories :

- Haut débit
- Véhicules
- Communications améliorées
- Infrastructures

Au premier abord, ces stratégies rentrent dans la liste des nouvelles mobilités rencontrées en France. L'éventail est en fait plus large. Par exemple les stratégies tournées vers l'internet du haut-débit rappellent qu'il permet la « non mobilité » avec la télé médecine, le télétravail et l'enseignement à distance mais qu'il est également indispensable si l'on veut que les services de *MaaS*, de covoiturage, et de IA de la mobilité fonctionnent dans ces zones rurales. Le développement des mobilités actives, autre exemple, passe par des pistes cyclables mais aussi par des actions d'amélioration de la sécurité routière et de la signalétique lorsque les cyclistes, les piétons et les voitures et camions doivent se côtoyer. Dans les zones les plus éloignées, des bus cliniques allant vers la population sont aussi possibles.

Les stratégies qui relèvent plutôt de la mobilité sur les 45 examinées par l'étude sont récapitulées ci-dessous pour les plus intéressantes.

⁸⁸ *Emerging Technologies and Opportunities for Improved Mobility and Safety for Rural Areas*, FHWA, DOT, September 2021.

⁸⁹ *K-12* pour : du jardin d'enfants à la terminale.

Haut débit

- pose de fibre à l'occasion de travaux d'entretien/maintenance des routes et de construction de pistes (cyclables, ...) ;
- installations de hubs de haut débit et de bornes wifi dans des lieux qui peuvent accueillir du public pour par exemple suivre des cours ou télétravailler ;

Véhicules

- autopartage avec des véhicules adaptés aux usages de zones rurales (pick-up, faible consommation, etc.) et avec des conditions moins contraignantes de la part des loueurs pour les ménages à revenus modestes (carte de débit au lieu de carte de crédit) ;
- covoiturage ; covoiturage à l'aide d'un système d'information géographique et d'une application optimisant les offres et les demandes ;
- microtransit, le voyageur va à un point de montée et il est transporté dans un véhicule (gros utilitaire ou petit bus) pour un tarif fixe (5 \$ par exemple) ; différent d'un taxi car le tarif ne dépend pas de la distance et du temps et le véhicule est partagé avec d'autres voyageurs ;
- VTC (*Transportation network companies*) avec des variations qui conduisent à charger différents voyageurs (UberPools et LyftLine) pendant le trajet pour un prix lié à la distance et au temps ;
- mobilité à la demande avec un opérateur central qui coordonne les différentes solutions de mobilité sur la zone ;
- extension de lignes régulières au-delà de la limite des banlieues ;
- scooters électriques en partage ;
- pool de vélos que l'on peut emprunter gratuitement en laissant son permis de conduire par exemple et que l'on ramène au point de départ ;
- vélos en partage comme Vélo'V à Lyon ;
- véhicules autonomes ;

Communication

- *Mobility as a service (MaaS)* ;
- cliniques de télé médecine ;
- connexions digitales entre petits fermiers et consommateurs pour réduire les distances pour l'alimentation ;
- application pour la transmission par des ambulanciers des informations et des images de scènes d'accident à des centres médicaux pour faciliter la prise en charge et l'orientation des victimes ;

Infrastructure

- épaulement roulant sur les routes pour les cyclistes lorsque le trafic automobile est faible ;
- piste cyclable indépendante ou protégée de la route par une barrière à une hauteur en lien avec l'intensité du trafic automobile ;
- marquage clair lorsque la même plateforme accueille une route et une voie cyclable ; ce qui permet en plus de ne pas encourager une vitesse plus élevée des automobilistes suite à la

largeur de la plateforme ;

- fusionner les voies piétonnes et cyclables en cas de coût élevé contrairement aux normes ;
- dans les zones touristiques, financement de voies cyclables par une entité privée qui émet des obligations (*bonds*) et reçoit un paiement de la communauté qui bénéficie du développement du tourisme (taxe de séjour, etc.) ;
- prioriser le développement de voies cyclables en majorant le poids de ces projets (facteur augmentant les bénéfices ou réduisant le coût) lors des arbitrages avec d'autres infrastructures ;
- connecter les lycées, collèges et écoles primaires avec des chemins piétons et cyclables pour que les enfants plus âgés puissent aller chercher en sécurité des sœurs et frères plus jeunes ;
- hôpitaux/cliniques mobiles pour aller au-devant des patients dans les territoires les plus isolés ;
- pôles multimodaux (bus, vélo, covoiturage, e-scooters partagés, autopartage, VTC) ;
- des développements sur la signalisation (marquages au sol, bandes de roulement sonores, balises lumineuses déclenchées au passage des vélos, etc.) pour la sécurité des piétons et cyclistes et pour l'exploitation des nouvelles technologies des véhicules connectés ;

Annexe 7.2. Le choix en Suisse de financer des TC y compris en zone peu dense

En Suisse, le principe des dessertes et de leur couverture financière par la confédération et les cantons est celui de la demande. Selon l'ordonnance du 11 novembre 2009 sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (OITRV), la « *desserte minimale est de quatre paires de courses si la demande moyenne sur la section la moins fréquentée ... atteint au moins 32 personnes par jour* » et une offre de « *... 18 paires de courses à la cadence horaire intégrale ...* » doit être fournie si « *... la demande moyenne sur la section fréquentée d'une ligne dépasse 500 personnes par jour.* »

Sur la question de la desserte, l'ordonnance sur le transport de voyageurs (OTV) du 4 novembre 2009, la définit comme le fait qu'une ligne a un point de jonction avec le réseau supérieur des transports publics et un point avec une localité, les localités étant notamment « *... les espaces construits habités toute l'année et comprenant au moins 100 habitants* ». Ces définitions visent à une desserte fine du territoire en transports publics.

Le canton de Berne, selon la publication de l'Office des transports bernois⁹⁰, compte en 2019, 65 lignes ferroviaires, 233 lignes de bus (ou de tram) avec plus de 300 gares ferroviaires et presque 3 000 arrêts de bus. Ce canton comprend 338 communes ce qui suggère que probablement presque toutes les communes sont desservies. Le même document indique que « *... 85 % des habitants sont reliés aux transports publics, autrement dit à moins de 400 mètres d'un arrêt de bus ou à moins de 750 mètres d'un arrêt de train* ». L'ensemble de ces services a coûté 1,1 milliard de francs suisses (CHF) en 2020. Les recettes commerciales couvrent 57 % de la dépense totale et la confédération, le canton de Berne et les communes ont contribué à hauteur de 43,3 % du coût total (23 % confédération, 13,6 % le canton et 6,8 % les communes), soit 461 MCHF. Le taux de couverture pour le trafic local dépasse même les 60 % en raison de sa forte utilisation. En 2015, 63 % des déplacements ont été effectués en voiture particulière, 27 %, en transports publics et 8 %, par des mobilités douces.

⁹⁰ Jalons 2020, Transports publics dans le canton de Berne, Objectifs, chiffres et perspectives.

La superficie du canton est de 5 959 km², voisine de celle de la Charente ou celle du département du Nord pour des populations respectives de 1,04 million, 0,4 million et 2,6 millions d'habitants (cf. cartes des réseaux).

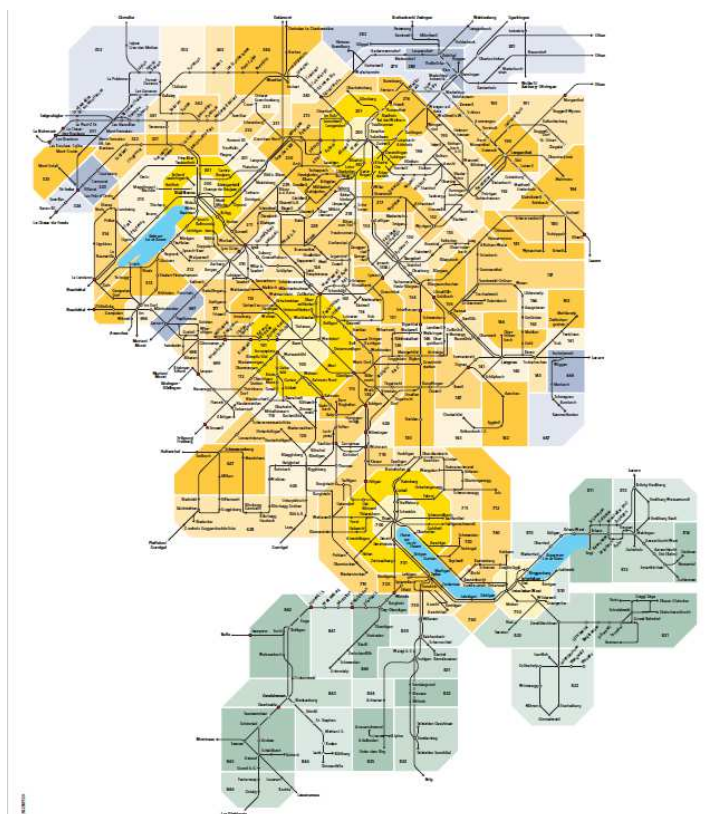


Figure A : Plan du réseau de TC du canton de Berne (source : site Lineo)



Figure B : Réseau régional de TC du département de la Charente (source : site de la région Nouvelle-Aquitaine)

Annexe 7.3. Un hypothétique service régulier dans chaque village anglais

La publication présentée ici n'est pas un document officiel mais un « rapport » établi par l'association Conseil pour la sauvegarde de l'Angleterre rurale (CPRE *The Countryside Charity*⁹¹).

La mission présente les principaux points de celle-ci pour montrer que la question de la mobilité dans les zones rurales reste actuelle dans d'autres pays que la France et parce qu'on y trouve une estimation du coût d'une desserte soutenue et large de ces espaces par des autobus en Angleterre. La mission souligne en préambule que l'Angleterre est bien plus densément peuplée que la France et qu'elle n'a expertisé aucun des chiffres avancés dans cette publication.

Ce document⁹² publié en mars 2021 plaide pour l'instauration dans les zones rurales anglaises d'un service dans chaque village à chaque heure (« *every village, every hour* »).

Les auteurs avancent l'importance de conserver du transport public dans ces zones pour éviter :

- aux ménages de posséder plusieurs voitures, excluant au passage les ménages les moins riches ;
- le départ des plus jeunes habitants qui manquent d'opportunités d'emploi ;
- et la relégation sociale des habitants les plus âgés.

La dérégulation du marché par le « *Transport Act* » de 1985 a selon eux conduit progressivement à abandonner la desserte des secteurs les moins peuplés même si dans ce cas les autorités publiques locales devaient intervenir.

Le document s'appuie en particulier sur les dessertes de bus offertes en Allemagne, Suisse et Autriche en indiquant que ces dessertes y seraient considérées comme un droit. Les exemples pris sont les cantons de Berne et de Zurich en Suisse et le nord du land de Hesse en Allemagne. Les auteurs rapportent que les plus petites localités concernées comptent de 100 à 300 résidents et que les passages s'effectuent, pour deux des cas, chaque heure sept jours par semaine et, pour Berne, au moins quatre fois par jour (aller-retour). Les horaires sont de plus coordonnés aux horaires des trains. L'association CPRE s'appuie pour sa demande aux autorités sur le fait que les campagnes anglaises sont plus densément peuplées que les zones rurales des cantons et land pris pour comparaison.

Elle estime enfin le coût pour le Gouvernement anglais à 2,7 milliards de £ pour assurer un service à l'heure de six heures du matin à minuit dans chaque village. Cette politique contribuerait à l'atteinte du zéro-émission nette de gaz carbonique en 2050. En outre, la réduction de la pollution, celle des émissions de GES et l'amélioration de la santé des automobilistes qui basculeraient sur l'autobus produiraient un avantage socio-économique supérieur à cette dépense. Cette dernière serait financée, dans cette proposition, par la réorientation des crédits consacrés à l'investissement routier.

⁹¹ Council for Preservation of Rural England.

⁹² *Every village, every hour, A comprehensive bus network for rural England*, March 2021, CPRE, transport for quality of life, Foundation for Integrated Transport.

Annexe 8 Estimation du coût d'un réseau de TC pour une CC et effet de l'offre sur la demande modale

Estimation du coût d'un réseau régulier simple

Un service régulier minimum pourrait consister en deux lignes (nord-sud et est-ouest par exemple) sur une amplitude de service de 7h00 du matin à 18h00 en fin d'après-midi. L'offre quotidienne s'élèverait ainsi à 2 880 places⁹³ et le ratio de capacité quotidienne s'établirait à 5,8 sièges pour 100 habitants pour une population de 50 000 habitants et 13,0 sièges pour 100 habitants pour la population de la CC moyenne de 22 150 habitants⁹⁴. Ce ratio peut être comparé à la part des TC inférieure à cinq pour cent (5 %) des déplacements dans les espaces ruraux et les petites centralités.

Le coût d'exploitation total pour la collectivité des lignes décrites, en supposant une longueur de 20 km chacune, serait de 3 360 € par jour, soit sur l'année 873 600 € (hors week-end) ; et 249 600 km parcourus.

Modèle de transport et choix modal

Le modèle de trafic le plus simple procède en quatre étapes⁹⁵. La première génère le besoin de déplacements (entrants et sortants) pour chaque secteur de la zone d'étude. La deuxième distribue ensuite ces flux selon les secteurs. Le partage modal intervient à la troisième étape. Enfin, les déplacements sont affectés à chaque réseau (route, transports collectifs).

Le partage modal s'établit selon un modèle logit du type :

$$P_{TC} = e^{-\gamma C_{TC}} / (e^{-\gamma C_V} + e^{-\gamma C_{TC}})$$

Avec

P_{TC} la proportion d'utilisateurs empruntant les TC ; (1 - P_{TC}) pour les automobilistes

C_V le coût généralisé d'utilisation de la voiture sur le trajet considéré

C_{TC} le coût généralisé d'utilisation des TC

γ un paramètre

Le coût généralisé pour l'utilisation des TC est une expression du type :

$$C_{TC} = a_1 \cdot t_{trajet} + a_2 \cdot t_{attente} + a_3 \cdot t_{échanges} + a_4 \cdot Ticket$$

Avec a_1, a_2, a_3, a_4 des constantes et

t_{trajet} la durée totale du trajet en TC (dans le véhicule)

$t_{attente}$ la durée du temps d'attente

$t_{échanges}$ le temps nécessaire aux changements de quais, etc.

⁹³ Deux lignes avec 12 aller-retours chacune à l'aide d'autocars/autobus de 60 places.

⁹⁴ Cette capacité pour les CC les plus petites peut être réduite en prenant des autobus de 30 places mais le coût d'exploitation n'en sera que faiblement diminué.

⁹⁵ *Modelling Transport*, Juan de Dios Ortuzar, Luis G. Willumsen, 2011, Wiley ou *Modelling of urban transport*, APAS, Transport research, 1996, Union Européenne.

Ticket le prix du billet

Comme le temps d'attente dépend de la durée entre deux passages (quand ce temps n'est pas trop grand, cette valeur est de la moitié de l'intervalle entre deux passages) et que la durée de trajet dépend de la vitesse commerciale du véhicule de TC, on voit ainsi que le partage modal et donc la demande dépendent fortement de l'offre de transport collectif proposée aux voyageurs et de sa qualité (idem pour l'automobiliste avec son véhicule, le stationnement et la congestion).

Annexe 9 Une illustration du soutien financier local de l'État, des Régions et des Départements

À titre d'exemple pour les années 2020, 2021 et 2022, l'accompagnement financier de l'État en faveur des politiques locales et projets de mobilité en Meurthe-et-Moselle a été le suivant :

Subventionnement par l'Etat des politiques locales de mobilité en Meurthe-et-Moselle								
Exercices 2020, 2021, 2022								
	DETR			DSIL			FNADT	
	Projet	Subvention	%	Projet	Subvention	%	Projet	Subvention
Communes	109 200	21 840	20%	1 026 655	257 272	25%		
CC/PETR	5 133 480	250 000	5%	2 272 145	882 478	39%	99 966	40 000
CA et métropole				2 648 698	661 958	25%		
Total	5 242 680	271 840	5%	5 947 498	1 801 708	30%	99 966	40 000

(Sur les 17 projets financés, 14 concernent des créations de voies « douces » et aménagements cyclo-pédestres, un parking de covoiturage, un service de location de vélos à assistance électrique, une étude de schéma de mobilités).

Les projets de mobilité sont également soutenus par les conseils régionaux et départementaux. L'exemple du PETR du Lunévillois (Meurthe-et-Moselle) :

PETR Lunévillois			
Plans de financement projets mobilité			
Participations financières Etat, Région, Département, PETR			
	Aménagement halte gare 1		Pôle multimodal gare 2
Etat	200 000	37%	168 845
Région	139 720	26%	117 310
Département	50 000	9%	42 214
PETR Lunévillois	153 721	28%	93 745
Coût total HT	543 441		422 114

Annexe 10 Exemples de panels mis en place par les CC

Annexe 10.1. La CC Somme Sud-Ouest

La CC Somme Sud-Ouest est composée de 119 communes et se situe à proximité d'Amiens, dans les Hauts-de-France. Sa population est de 40 000 habitants avec une densité de 42 hab./km². Dans le cadre des dispositions de la LOM, la CC a pris la compétence d'AOM au 1^{er} juillet 2021.

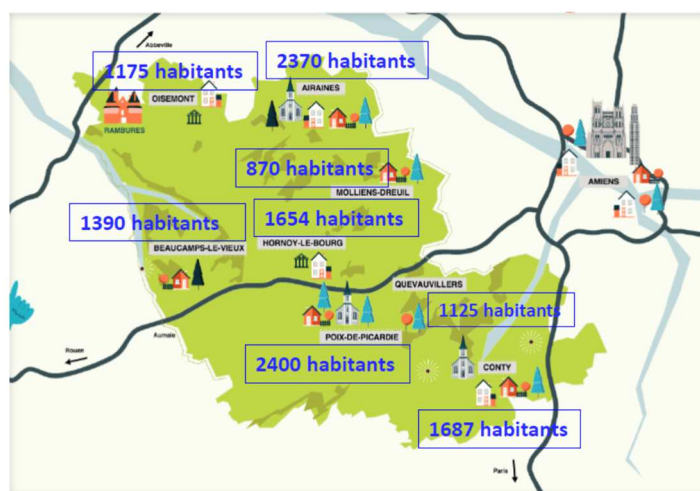


Figure : Carte de la CC Somme Sud-Ouest (source : CC Somme Sud-Ouest)

La CC SSO a adopté en 2019 son plan de mobilité rurale qui comprend cinq axes : information, communication et accompagnement au changement ; développer les déplacements alternatifs internes à Somme Sud-Ouest ; améliorer les relations avec l'extérieur en déplacements alternatifs ; faciliter la mobilité des personnes peu mobiles et peu aisées ; créer un terrain favorable à un moindre recours à la voiture solo et aux véhicules thermiques.

Lignes régulières de transport collectif :

La CC SSO est AOT de 2nd rang depuis 2012 pour l'exploitation des lignes de transports scolaires (délégation par le conseil départemental puis le conseil régional). Elle exploite le service en régie (49 personnes, 57 véhicules). Le territoire est aussi desservi par quatre lignes régionales d'autocar exploitées sous l'autorité de la Région ; il ne dispose pas de services ferroviaires. Il n'y a aucune ligne régulière de transport urbain.

Transport à la demande :

La CC SSO s'appuie sur la régie mise en place pour les transports scolaires pour proposer un service de TAD ouvert à tous : les lignes de transport scolaire sont ouvertes à tous et elles sont complétées par des services à la demande, assurés par des minibus.

Elle propose par ailleurs des services de transport de tourisme qu'elle assure avec les moyens de sa régie : transport périscolaire ; tourisme de proximité (pour des associations par exemple) ; grand tourisme (France/Europe).

Covoiturage :

La CCSO finance des aires de covoiturage dans les communes, dans la limite de dix places. La CC SSO dispose par ailleurs d'une aire de 50 places à proximité de l'échangeur avec l'autoroute A29 qui relie Amiens. Elle n'a pas mis en place de plateforme de covoiturage ni de service de covoiturage spontané.

Autopartage :

La CC SSO ne propose pas de service d'autopartage. Elle envisage cependant de mettre à disposition des personnes assurant de l'aide à domicile un pool de six Citroën AMI.

Vélo :

La CCSO a réalisé quelques aménagements cyclables : transformation en véloroute d'une ancienne voie ferrée (plutôt à usage de loisirs) ; mise en place d'un chaussidou ; projet de piste de cyclable pour desservir la zone d'activité de Poix et un équipement aquatique intercommunal. Elle ne propose pas de service de location de vélo.

Transport solidaire :

Elle n'offre pas de service spécifique pour les publics fragiles ou précaires autre que le TAD ouvert à tous au tarif de 1,5 € par trajet.

Conseils en mobilité :

La CC SSO ne propose pas de conseils en mobilité.

Annexe 10.2. Le PETR du Pays du Lunévillois

Le PETR du Pays du Lunévillois est composé 159 communes, regroupe quatre communautés de communes et se situe à proximité de Nancy, dans le Grand Est. Sa population est de 80 000 habitants avec une densité de 56 hab./km². Le PETR est AOM depuis le 1^{er} janvier 2018. Dans le cadre des dispositions de la LOM, les quatre CC qui le composent ont pris la compétence d'AOM au 1^{er} juillet 2021 pour la transférer au PETR du Pays du Lunévillois.

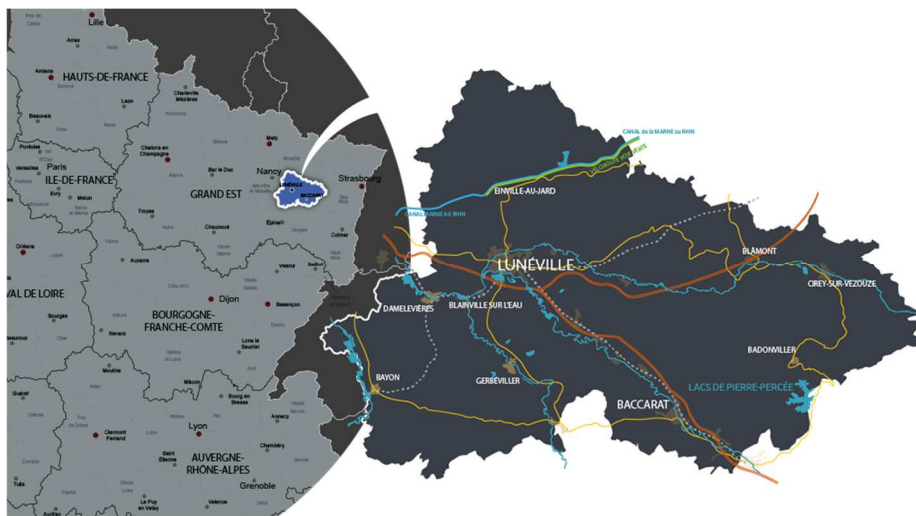


Figure : Carte du PETR Pays du Lunévillois (source : PETR Pays du Lunévillois)

L'une des neuf priorités du projet de territoire élaboré par le Pays du Lunévillois est de poursuivre les efforts pour faciliter et décarboner les mobilités. Il n'y a pas de document (type plan de mobilité simplifié) qui consolide la stratégie de l'AOM. Le Pays du Lunévillois est lauréat de l'AMI Tenmod avec le projet Mobilis qui vise à compléter l'offre de transport par : un réseau d'autostop organisé, pour les jeunes notamment, avec 250 points de rencontre ; un service de mobilité solidaire ; un service de covoiturage domicile-travail.

Lignes régulières de transport collectif :

Le territoire dispose de services ferroviaires relativement fréquents et de 13 gares ; ils sont complétés par trois lignes de bus régionales. Dans le cadre d'une DSP passée par le Pays du Lunévillois, deux lignes régulières de transports urbains (minibus *LUNEO*) parcourent Lunéville et quelques communes limitrophes.

Transport à la demande :

Un service de TAD (*TEDIBUS*) est intégré dans la DSP pour desservir l'ensemble des communes du Pays du Lunévillois.

Covoiturage :

Le Pays du Lunévillois a mis en place 20 aires de covoiturage. Il a expérimenté une plateforme de covoiturage du quotidien (*Klaxit*) qui n'a pas donné satisfaction. Une nouvelle plateforme de covoiturage planifié (développé par *Mobicoop*) est en cours de déploiement.

Autopartage :

Un service d'autopartage de 42 véhicules électriques, un par commune, avec place de stationnement équipée d'une borne de recharge a été mis en place sur la CC du territoire de Lunéville à Baccarat.

Vélo :

Le Pays du Lunévillois dispose de 200 km réservés de pistes cyclables réparties sur 12 itinéraires. Il propose depuis 2018 d'un service de location de VAE.

Transport solidaire :

Un service de mobilité solidaire (développé par *Mobicoop*) est en cours de déploiement, dans le cadre du projet.

Conseils en mobilité :

Une agence de la Mobilité est installée en gare de Lunéville et joignable par téléphone. Elle est intégrée dans la DSP.

Annexe 10.3. La CC Cœur de Beauce

La CC Cœur de Beauce est composée de 48 communes et se situe à proximité de Chartres et d'Orléans, dans le Centre-Val de Loire. Sa population est de 24 500 habitants avec une densité de 25 hab./km². Dans le cadre des dispositions de la LOM, la CC n'a pas souhaité prendre la compétence d'AOM au 1^{er} juillet 2021. Elle est donc exercée par la Région Centre-Val de Loire.

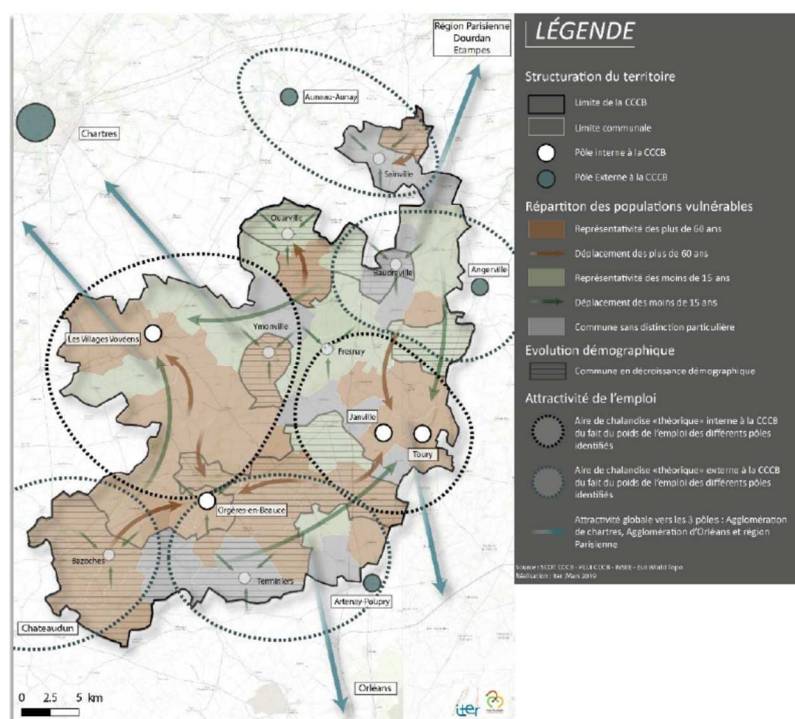


Figure : Carte de la CC Cœur de Beauce (source : CC Cœur de Beauce)

La CC CB a adopté en 2021 son plan de mobilité simplifié qui comprend quatre axes : communiquer, faire connaître, accompagner ; contribuer à l'évolution de l'offre de la Région et la rendre plus efficiente ; développer l'alternativité pour tous les publics ; privilégier la non-mobilité pour les actifs et une mobilité de proximité pour les publics les plus vulnérables.

Lignes régulières de transport collectif :

Le territoire dispose de trois gares avec des services ferroviaires, complétés par sept lignes régionales de bus. La CC CB est autorité organisatrice de 2nd rang pour les transports scolaires qu'elle exploite en régie (14 véhicules et 11 chauffeurs). Ces lignes ne prennent pas actuellement d'autres passagers que les scolaires, mais la réflexion est en cours pour une ouverture au public. La CC CB assure par ailleurs, avec sa régie, des services pour les activités extra-scolaires. Il n'y a aucune ligne de transport urbain. Il existait par le passé une ligne régulière qui desservait une gare mais les retards et les annulations de train ont réduit progressivement le nombre de voyageurs et le service a été arrêté. Des demandes pour la remettre (étudiants).

Transport à la demande :

Un service de TAD est opéré par la Région.

Covoiturage :

La CC renvoie vers la plateforme de covoiturage planifié « covoiturage.eurelien.fr », mise en place par le Département.

Autopartage :

Il n'y a pas de service d'autopartage. La CC a été lauréate de l'AMI Tenmod pour son projet d'expérimentation « Cœur de Beauce Mobilité » qui visait à organiser la mobilité des salariés d'un parc d'activités et lever les freins à l'employabilité, en créant une plateforme numérique de partage

d'informations et en mettant à disposition des salariés des véhicules qui s'engageraient à assurer un transport mutualisé pour les trajets domicile-travail. Le projet devrait démarrer en septembre 2022 avec un véhicule électrique de cinq places.

Vélo :

La CC CB dispose de peu d'aménagements dédiés aux modes actifs. Elle ne propose pas de service de location de vélo.

Transport solidaire :

Des conseillers en mobilité inclusive tiennent des permanences dans les Maisons France Services afin d'accompagner les personnes ayant des difficultés à se déplacer.

Conseils en mobilité :

La CC CB ne propose pas de service, en dehors des permanences des conseillers en mobilité inclusive dans les Maisons France Service.

Annexe 10.4. La CC Vallée de l'Hérault

La CC Vallée de l'Hérault est composée de 28 communes et se situe à proximité de Montpellier, en Occitanie. Sa population est de 39 500 habitants avec une densité de 82 hab./km². Dans le cadre des dispositions de la LOM, la CC n'a pas souhaité prendre la compétence d'AOM au 1^{er} juillet 2021. Elle est donc exercée par la Région Occitanie.



Figure : Carte de la CC Vallée de l'Hérault (source : CC Vallée de l'Hérault)

Un schéma de mobilité a été adopté en 2018 au niveau du Pays Cœur d'Hérault qui regroupe trois communautés de communes.

Lignes régulières de transport collectif :

Le territoire ne dispose pas de services ferroviaires, mais il est desservi par cinq lignes de bus régionales. Il n'y a aucune ligne de transport urbain.

Transport à la demande :

La CC réfléchit actuellement à la mise en place d'un TAD opéré par la Région et qui serait subventionné à hauteur de 70 % par cette dernière.

Covoiturage :

La CC bénéficie de la plateforme de covoiturage *Picholines* mise en place par le Pays Cœur d'Hérault : cette plateforme recense des annonces de covoiturage planifié et informe sur les deux lignes de covoiturage spontanée expérimentées sur la communauté de communes en partenariat avec la Région Occitanie. La CC dispose d'aires de covoiturage et de 118 arrêts du système de covoiturage spontané *Rezo Pouce*, conventionné par le Département de l'Hérault (dans le cadre son projet « Pack Hérault Mobilité Inclusive » qui est lauréat de l'AMI Tenmod).

Autopartage :

Il n'y a pas de service d'autopartage, mais la CC y réfléchit pour répondre aux déplacements liés à la forte attractivité touristique du territoire.

Vélo :

La CC porte un projet de passerelle cyclable au-dessus de l'autoroute A750 pour assurer une continuité d'itinéraire et qui s'inscrit dans le projet de pôle d'échange multimodal. La CC ne propose pas de service de location de vélo.

Transport solidaire :

Elle n'offre pas de service.

Conseils en mobilité :

La CC ne propose pas de service.

Annexe 10.5. La CC Grand Pic Saint-Loup

La CC Grand Pic Saint-Loup est composée de 36 communes et se situe à proximité de Montpellier, en Occitanie. Sa population est de 49 000 habitants avec une densité de 85 hab./km². Dans le cadre des dispositions de la LOM, la CC n'a pas souhaité prendre la compétence d'AOM au 1^{er} juillet. Elle est donc exercée par la Région Occitanie.



Figure : Carte de la CC du Grand Pic Saint-Loup (source : CC Grand Pic Saint-Loup)

La CC est lauréate de l'AMI Tenmod pour le projet « Pôles nouveaux usages » qui porte sur trois dispositifs : nouvelles centralités pour les bourgs-centres ; développement d'outils numériques ; déploiement mutualisé de points d'accès à des VAE.

Le territoire a réalisé un schéma global de déplacements dans le cadre du SCOT approuvé en 2019 et dont le périmètre est celui de la CC.

Lignes régulières de transport collectif :

Le territoire ne dispose pas de services ferroviaires, mais il est desservi par sept lignes de bus régionales, structurées en étoile vers Montpellier, et 15 lignes de transports scolaires ; ces lignes sont toutes opérées par Hérault Transport, syndicat mixte associant la Région et le Département. Il n'y a aucune ligne régulière de transport urbain.

Transport à la demande :

La partie du territoire jouxtant Montpellier Méditerranée Métropole (3M) bénéficie de quelques arrêts sur les lignes de TAD opérées par 3M. La CC réfléchit actuellement à la mise en place de deux nouveaux services de TAD : l'un s'appuyant sur l'extension de lignes du TAD opéré par 3M ; l'autre s'inscrivant dans les services susceptibles d'être subventionnés par la Région (à hauteur de 30 % à 70 % du déficit selon les caractéristiques du service qui serait mis en place).

Covoiturage :

Des places de covoiturages sont aménagées sur une vingtaine de communes de la CC. La CC dispose d'arrêts du système de covoiturage spontané *Rezo Pouce*. Les résidents de la CC peuvent bénéficier de la plateforme de covoiturage planifié *Klaxit* subventionnée par 3M. 3M souhaite discuter avec la CC des modalités de participation de la CC à ce financement.

Autopartage :

La CC a signé en 2020 une convention avec *Modulauto* (opérateur en Occitanie) pour un service d'autopartage de quatre véhicules stationnés sur deux communes.

Vélo :

Elle propose un service de location de VAE pour une durée maximum de deux mois.

Transport solidaire :

La CC offre un service de transport pour les personnes à mobilité réduite souhaitant se déplacer sur le territoire du Grand Pic Saint-Loup et les alentours (25 km). Il fonctionne 7 jours sur 7, y compris les jours fériés. Il est utilisable pour des déplacements de la vie quotidienne et professionnels.

Conseils en mobilité :

La CC ne propose pas de service.

Annexe 10.6. La CC du Mont des Avaloirs

La CC du Mont des Avaloirs est composée de 26 communes et se situe à proximité d'Alençon, en Pays de la Loire. Sa population est de 16 000 habitants avec une densité de 29 hab./km². Dans le cadre des dispositions de la LOM, la CC a pris la compétence d'AOM au 1^{er} juillet 2021.



Figure : Carte de la CC du Mont des Avaloirs (source : CC du Mont des Avaloirs)

Après son plan vélo adopté en 2020, la CC a approuvé un plan de mobilité simplifié en 2021 qui se structure selon les axes suivants : développement local, enjeux économiques ; transition énergétique ; solidarité (10 % des foyers de la CC n'ont pas de voiture). Dans son PLUI valant SCOT, les principaux enjeux identifiés portent sur l'habitat et la mobilité.

Lignes régulières de transport collectif :

Le territoire ne dispose pas de services ferroviaires. Il est desservi par une ligne de bus régionale du Pays de la Loire, mais aussi par une autre ligne régionale de Normandie (le territoire étant à la frontière des deux Régions). Il dispose aussi de lignes de transports scolaires opérées par la Région Pays de la Loire. Il n'y a aucune ligne régulière de transport urbain.

Transport à la demande :

La CC ne propose pas de service de TAD.

Covoiturage :

La CC dispose de neuf aires de covoiturage. Elle s'appuie sur la plateforme de covoiturage du quotidien *OuestGo*, développée par *Mobicoop* et mise en place dans le cadre d'un groupement de commande de plusieurs collectivités du grand Ouest, que la Région Pays de la Loire a rejoint. *OuestGo* regroupe des annonces de covoiturage planifié, structurées selon des communautés ou événements.

Autopartage :

La CC a mis en place un service d'autopartage « *L'Autonome* » avec deux véhicules répartis sur deux communes. Ils sont à disposition des habitants et des agents communaux pour leurs déplacements professionnels.

Vélo :

La CC est lauréate de l'AMI Tenmod pour le projet « *Tous à Bicyclette !* » qui vise à équiper des infrastructures existantes pour la mise en place d'itinéraires cyclables comme alternative à la voiture et développer l'usage du vélo pour les déplacements du quotidien.

Elle propose une subvention pour l'acquisition d'un vélo ou d'un VAE. Elle offre aussi un service de location de VAE pour une durée d'un à douze mois.

Transport solidaire :

La CC renvoie vers la plateforme mobilité du site « *insertion53.fr* », qui vise à accompagner les publics

en insertion et faciliter la mobilité, l'accès ou le maintien dans l'emploi. Plusieurs services sont proposés : accompagnement et conseils personnalisés ; service de mise à disposition de véhicule ; garage solidaire à Mayenne ; auto-école sociale (à Laval) ; le transport individuel par un bénévole.

Sur la plateforme de covoiturage *OuestGo*, un service est spécifiquement dédié au covoiturage solidaire.

Les demandeurs d'emploi, étudiants et bénéficiaires de minima sociaux, ont un tarif réduit pour le service d'autopartage de la CC « *L'Autonome* » en contactant l'espace France Services.

La CC va s'appuyer sur l'association *RESO'AP* (REseau Social d'Aides à la Personne) qui intervient sur les départements de l'Orne, de la Mayenne et de la Sarthe pour mettre en place un transport d'utilité sociale.

Conseils en mobilité :

La CC réfléchit à la création d'une Maison des mobilités itinérante.

Annexe 11 Estimation du VM des CC

La masse salariale brute constituant l'assiette du VM est estimée à l'aide de la base Flores⁹⁶ de l'INSEE pour les entreprises⁹⁷ et organismes publics ayant plus de dix salariés. Le montant du VM est obtenu en appliquant le taux maximum de VM de 0,55 %, sans considération d'une éventuelle majoration liée au tourisme, ni de la possibilité laissée aux CC d'une majoration de 0,05 %.

Le tableau ci-après détaille les principales caractéristiques du VM potentiel ainsi obtenu en 2019 pour les 971 CC⁹⁸ (hors Île-de-France⁹⁹ et hors DOM), en faisant la distinction entre les secteurs privé et public :

Année 2019	Secteur privé	Secteur public	VM potentiel total
Total	435,2 M€	118,1 M€	553,3 M€
Médiane	298,5 k€	86,4 k€	405,9 k€
Moyenne	448,2 k€	121,6 k€	569,8 k€

Tableau : données sur le VM potentiel collectables au sein des CC (sources : mission et section ESPD du CGEDD)

Le total du VM potentiel s'établit à 553,3 M€. Cette somme est peut-être en partie déjà mobilisée par des CC. Ce point n'a pas été approfondi mais les données budgétaires sur le VM signalent que les EPCI de moins de 100 000 habitants prélevaient, en 2019, 364 M€ de VM ; ces EPCI peuvent être des CA, des CC et autres. Le secteur privé représente 78,7 % du potentiel et le secteur public, 21,3 %, soit quatre fois moins environ.

La dispersion est importante du même ordre de grandeur que la moyenne. La figure ci-après présente l'histogramme du VM potentiel par CC, avec en abscisse le montant du VM par intervalle et en ordonnée le nombre de CC de chaque intervalle. On constate quelques cas exceptionnels de CC qui ont un VM potentiel qui dépasse 3 M€. Il s'agit de CC situées plutôt dans l'est de la France et qui accueillent un nombre important d'entreprises à proximité de grands centres urbains sans pour autant que leur population, de l'ordre de 50 000 habitants, soit très élevée.

⁹⁶ Base de métadonnées : Fichier localisé des rémunérations et de l'emploi salarié (Flores).

⁹⁷ Travail réalisé par la section ESPD du CGEDD.

⁹⁸ Ce nombre étant proche de 1 000, les chiffres des moyennes et des totaux sont presque les mêmes à un facteur mille près.

⁹⁹ L'article L1241-1 du code des transports dispose qu'il y a une autorité organisatrice unique en Île-de-France. Les CC de cette région ne sont donc pas concernées par la possibilité d'être AOM et de percevoir le VM.

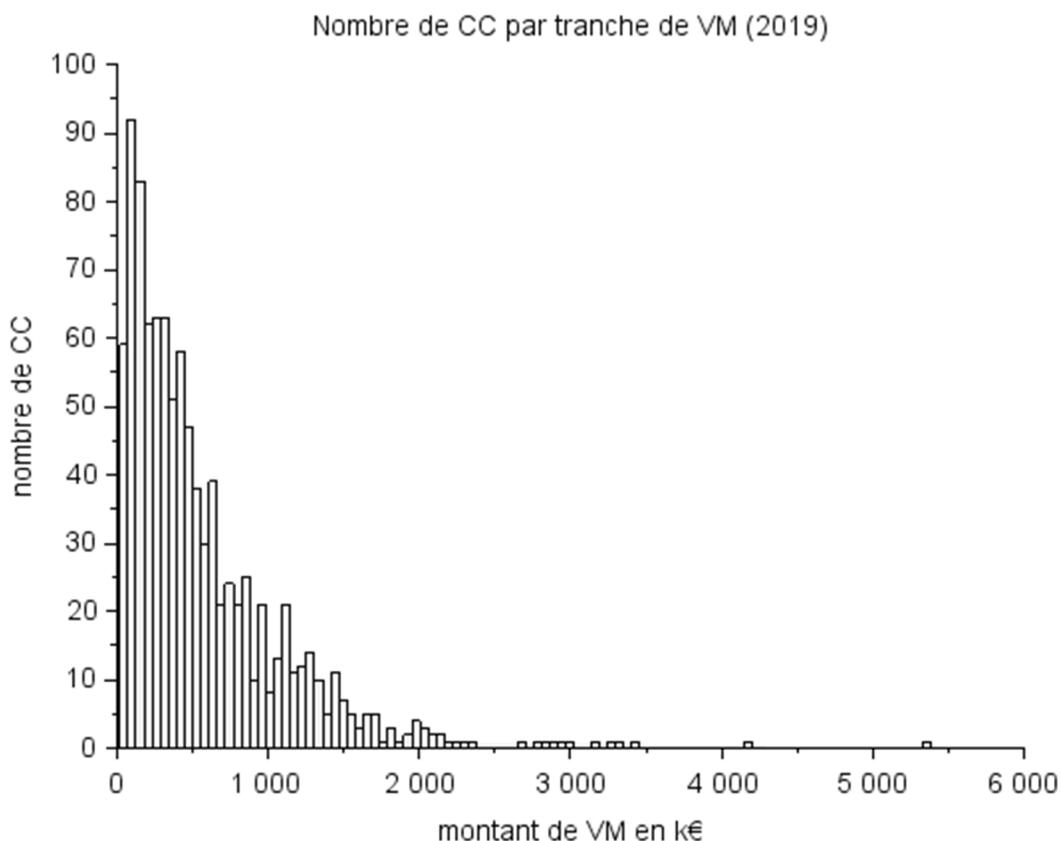


Figure : répartition du VM total (source : mission et section ESPD-CGEDD)

Le VM potentiel par CC moyen s'établit à 569,8 k€. De manière approchée, cela signifie que le VM potentiel s'élève à 26 €/hab. environ. La médiane est de 405,9 k€ ce qui signifie que la moitié des CC pourraient percevoir un VM d'un montant inférieur à cette valeur et l'autre moitié pourrait percevoir un VM supérieur.

On peut comparer ce montant de VM au montant du VT interstitiel estimé pour 2015. Au moment de la préparation de la LOM, une étude de 2018 du commissariat général au développement durable (CGDD) avait estimé le montant d'un VT interstitiel¹⁰⁰. Il s'agit du produit d'un VT instauré sur l'ensemble des territoires qui ne sont pas assujettis à cette taxe c'est-à-dire, avant la LOM, le territoire national hors AOT. Le montant potentiel est de 437,1 M€ au taux de 0,55 % (2015). Cette valeur intègre une décote de 10 % pour tenir compte des cas d'exonération signalés par le Gart. Le VT interstitiel moyen est de 4 €/hab. pour un taux de 0,1 %, soit 22 €/hab. en retenant le taux plafond de 0,55 %.

Notre estimation du VM des CC en tenant compte d'une décote de 10 % s'établit à 498 M€. Les deux valeurs sont proches d'autant qu'au moment de l'estimation du VT interstitiel, le VT total était de 7,5 Md€ et que depuis le VM a augmenté et se montait à presque 9 Md€ en 2019. Le VM par habitant sur le territoire des CC hors Île-de-France et DOM et le VT interstitiel par habitant sont également voisins.

¹⁰⁰ Un VT interstitiel a été instauré en 2014 avec la loi ferroviaire puis abrogé presque immédiatement.

Annexe 12 Liste des programmes CEE relatifs aux transports et à la mobilité

Sur la 4^{ème} période des certificats d'économie d'énergie (CEE) (2018-2021), trois thèmes des appels à programme lancés en 2018 et 2019 étaient relatifs aux transports et à la mobilité : éducation aux économies d'énergie auprès des publics scolaires ; impulsion des économies d'énergie dans le secteur des transports ; développement de la logistique et de la mobilité économes en énergies fossiles.

33 programmes ont été retenus pour apporter des aides financières et/ou ingénierie.

Cinq programmes terminés en janvier 2022 (169,5 M€) :

ALVEOLE (stationnement vélo, réparation (50€ / particulier) et écomobilité) - 105 M€
MOEBUS (achat de bus électriques) - 36,5 M€
EMA (aménagement multimodaux gares) - 6,9 M€
V-LOGISTIQUE (livraisons ou interventions du dernier km) - 8,1 M€
AVELO (définition, expérimentation et animation politiques cyclables, ADEME) - 13 M€

28 programmes en cours en janvier 2022 (et se terminent entre mi-2022 et 2024) (602,6 M€) dont la plupart intéressent les collectivités locales :

EcoSanté (ménages en précarité énergétique) - 3,09 M€
LICOV (Déploiement de 20 Lignes de covoiturage) - 9,75 M€
PEnD-AURA + (sensibilisation aux alternatives à l'autosolisme et mise en œuvre de solutions) - 6 M€
WIMOOV (accompagnement des publics en situation de précarité énergétique) - 15,09 M€
ALVEOLE + (100 000 emplacements de vélo sécurisés) 35 M€
EVE 2 (acteurs professionnels du transport) - 27 M€
ADVENIR (déploiement bornes IRVE) - 100 M€
OEPV (acculturation des employeurs à la mobilité vélo) - 40 M€
Génération vélo (pratique du vélo en autonomie pour les 6-11 ans) - 21 M€
ECO_MODE (compte individuel de mobilité décarbonée) - 5 M€ (Toulouse Métropole)
ACOTE (formation élus et services CL + déploiement 100 lignes de covoiturage, ANPP) - 8,37 M€
EASEE (sensibilisation des plateformes aéroportuaires) - 2,5 M€
MOBIPROX (meilleure prise en compte des nouvelles mobilités) - 4,61 M€
AGREMOB (promotion écomobilités auprès des ménages) - 3,014 M€
STEER (sensibilisation automobilistes) - 3,7 M€
Tous Covoitureurs ! (sensibilisation au covoiturage, Klaxit) - 5 M€
Ma Cycloentreprise (cyclo-mobilité auprès des micro-entrepreneurs) - 2,5 M€
Mobil'Ethic (éco mobilité des salariés en zone rurale et périurbaine) - 4,5 M€
INTERLUD (chartes de logistique urbaine durable) - 8,1 M€
Les territoires ruraux s'engagent pour la mobilité durable (sensibilisation et formation des ménages, modestes particulièrement, AMRF) - 3,3 M€
Je passe au vert (sensibilisation des candidats au permis à l'écoconduite) - 4,5 M€

ColisACTiv (expérimentation livraison dernier km mobilité active) - 9,92 M€
O Vélo (promotion du VAE pour les trajets domicile travail) - 6,9 M€
ADMA (développement expertise intégration mob actives dans politiques publiques) - 8,18 M€
MCM (mon compte mobilité, plateforme de mobilité) - 8,59 M€ (3 territoires pilotes)
ADVENIR PLUS (50 000 points de recharge pilotables) - 200 M€
AVELO 2 (poursuite AVELO, ADEME) - 25 M€
MOBY (plan de déplacement scolaire) - 32 M€ (commun avec WATTY (écogestes en classe))

Annexe 13 Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Lecadre	Alix	Cabinet collectivités	Conseillère	22 mars 2022
Tasias	Claire-Sophie	Cabinet transports	Conseillère	22 mars 2022
Brunot	Stéphane	DGCL	Directeur	4 avril 2022
Menguy	Arnaud	DGCL	Sous-directeur	4 avril 2022
Martin	Hélène	DGCL	Sous-directrice adj	4 avril 2022
Tanguy	Morgan	DGCL	Sous-directeur adj	4 avril 2022
Loir	Florent	DGCL	Chef de bureau	4 avril 2022
Garnesson	Mathieu	DGCL	Chargé de mission	4 avril 2022
Appert	Pierre-Yves	DGITM	Sous-directeur adj	5 avril 2022
Mouvet	Céline	DGITM	Cheffe de pôle	5 avril 2022
Soulié	Pierre	DGITM	Chargé de mission	5 avril 2022
Mertiny	Peggy	DGITM	Coordinatrice France Mobilités	5 avril 2022
Le Breton	Yves	ANCT	DG	6 avril 2022
Reiner	Agnès	ANCT	DGD	6 avril 2022
Saillant	Simone	ANCT	Directrice	6 avril 2022
Berteaud	Pascal	Cerema	DG	25 avril 2022
Ferry	Annabelle	Cerema	Directrice	25 avril 2022
Lebras	Guy	Gart	DG	27 avril 2022
Matagne	Thomas	ECOV	Président	10 mai 2022
Durieux	Manon	ECOV	Collaboratrice	10 mai 2022
Tholance	Maeva	ADEME	Cheffe de service	16 mai 2022
Tréméac	Yann	ADEME	Chef de service adj	16 mai 2022
Restier	Michaël	ANPP	DG	19 mai 2022
Cailleux	Jean-Sébastien	ANPP	Chargé de mission	19 mai 2022
Ropars	Carole	AdCF	Responsable pôle	30 mai 2022
De Waziers	Isabelle	CC Somme sud-ouest	Vice-présidente	30 mai 2022
Stoter	Jean-Jacques	CC Somme sud-ouest	Vice-président	30 mai 2022
Pourreau	Christophe	DLF	Directeur	3 juin 2022
Denis	Guillaume	DLF	Sous-directeur	3 juin 2022
Arnould	Philippe	Pays du Lunévillois	Vice-président	9 juin 2022
Cornil	Guillaume	Pays du Lunévillois	Directeur	9 juin 2022
Maguet	Stéphane	CC Cœur de Beauce	Vice-président	15 juin 2022
Veillot	Mathieu	CC Cœur de Beauce	Chargé de mission	15 juin 2022
Cuillerier	Frédéric	AMF	Co-président commission transp.	15 juin 2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Laval	Sylvain	AMF	Co-président commission transp.	15 juin 2022
Fourneau	Nathalie	AMF	Directrice	15 juin 2022
Tilloy	Mathias	AMF	Chargé de mission	15 juin 2022
Sibille	Bastien	Mobicoop	Président directoire	16 juin 2022
Cablat	David	CC Vallée de l'Hérault	Vice-président	20 juin 2022
Maury	Caroline	CC Vallée de l'Hérault	DGA	20 juin 2022
Barbe	Alain	CC Grand Pic Saint-Loup	Président	21 juin 2022
Mas Raval	Nathalie	CC Grand Pic Saint-Loup	DGS	21 juin 2022
Sicard	Marie-France	CC Grand Pic Saint-Loup	Chargée de mission	21 juin 2022
Rouland	Diane	CC Mont des Avaloirs	Présidente	28 juin 2022
Boy	Véronique	CC Mont des Avaloirs	DGS	28 juin 2022
Couroussé	Cyril	CC Mont des Avaloirs	Chargé de mission	28 juin 2022
Bodineau	Hervé	CA Lisieux-Normandie	Directeur Mobilités	7 juillet 2022
Poupard	François	Région Nouvelle Aquitaine	DGS	21 juillet 2022
Valentin	Delphine	Région Nouvelle Aquitaine	Responsable secteur	21 juillet 2022
Cohen	Johan	Région Nouvelle Aquitaine	Chargé de mission	21 juillet 2022

Annexe 14 Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AdCF	Intercommunalités de France (ex Assemblée des Communautés de France)
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AMF	Association des maires de France
AMI	Appel à manifestation d'intérêt
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
ANPP	Association nationale des pôles territoriaux et des pays
AOM (resp. AOT)	Autorité organisatrice des mobilités (resp. de transport)
AU	Aire urbaine
CA	Communauté d'agglomération
CC	Communauté de communes
CEE	Certificat d'économies d'énergie
Cerema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CET	Cotisation économique territoriale
CFE	Contribution foncière des entreprises
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CPRE	<i>Council for Preservation of Rural England</i> (Angleterre)
CRTE	Contrat de relance et de transition écologique
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités
DLF	Direction de la législation fiscale
DSIL	Dotation de soutien à l'investissement local
DSP	Délégation de service public
ENTD	Enquête nationale transports et déplacements
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ESPD	Études, synthèse, prospective et données (CGEDD)
ETP	Équivalent temps plein
ETS	<i>Emission Trading System</i>
FHWA	<i>Federal Highway Administration</i> (États-Unis)
FNADT	Fonds national d'aménagement et de développement du territoire

Acronyme	Signification
GAL	Groupement d'actions local (programme <i>Leader</i> UE)
Gart	Groupement des autorités organisatrices de transport
GES	Gaz à effet de serre
Hab.	Habitant
IGA	Inspection générale de l'administration
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
K€	Millier d'euros
£	Livre sterling
LOM	Loi d'orientation des mobilités
<i>MaaS</i>	<i>Mobility as a service</i> : mobilité servicielle
Md€ (resp. M€)	Milliard d'euros (resp. million d'euros)
OITRV	Ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (Suisse)
OTV	Ordonnance sur le transport de voyageurs (Suisse)
PDMS	Plan de mobilité simplifié
PETR	Pôle d'équilibre territorial et rural
PLF	Projet de loi de finances
PLU	Plan local d'urbanisme
PNR	Parc naturel régional
REI	Recensement des éléments d'imposition/ fiscalité locale
RPC	Registre de preuve de covoiturage
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDES	Service des données et études statistiques
SMSRU	Syndicat mixte SRU
SPIC	Service public industriel et commercial
SRU	Relatif à la loi solidarité et renouvellement urbains
TAD	Transport à la demande
TC (resp. TCSP)	Transports collectifs (resp. TC en site propre)
TENMOD	Territoires de nouvelles mobilités durables
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TH	Taxe d'habitation
TICPE	Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques
TUS (resp. TS)	Transport d'utilité sociale (resp. solidaire)
T3P	Transport public particulier de personne
VAE	Vélo à assistance électrique
VM (resp. VT)	Versement mobilité (resp. versement transport)
VTC	Voiture de transport avec chauffeur

[Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »](#)