



OBJECTIF

Une nouvelle ambition pour le transport urbain

DESCRIPTION ET EXPOSÉ DES MOTIFS

Dans le cadre des objectifs nationaux visant à réduire par quatre, à l'horizon 2050, nos émissions de gaz à effet de serre, la promotion des transports collectifs et des mobilités douces constitue un objectif capital qui se heurte néanmoins :

- aux dynamiques d'urbanisation contemporaines marquées par l'étalement et la dé-densification,
- à l'absence d'une compétence transversale de gestion de déplacements locaux,
- à la question du coût du financement des transports collectifs (investissements et fonctionnement),

Dans les agglomérations, l'intercommunalité apparaît comme un bon niveau d'action pour non seulement redéfinir et mettre en œuvre une véritable politique locale de déplacements mais également la déployer en cohérence avec les logiques d'urbanisation, d'accès aux grands équipements collectifs et de développement économique.

→ Un modèle économique en recherche d'un nouveau souffle

● Si le transfert à l'intercommunalité de la compétence « transport » a probablement été de nature à « amortir » le choc de l'augmentation des dépenses, l'organisation des transports urbains se heurte à un lourd problème de financement pour l'avenir. La Cour des comptes souligne qu'au-delà d'une augmentation significative sur les dernières années – le Rapport de 2005 mentionne un montant annuel de 11 milliards d'euros par an qui représenterait 180 € par habitant- la persistance de **cette tendance inflationniste apparaît inéluctable.**

● En province (données du GART) :

=> Le taux de couverture des seules charges d'exploitation par les recettes tarifaires a **régressé de 2 points** en 2005 par rapport à 1999 pour atteindre 32 %, soit 20 % du financement.

=> A contrario, le poids du versement transport (VT) tend à s'accroître, 44% en 2005 contre 43% en 1999. **Le VT, actuellement contesté par les organisations patronales, est presque au taux plafond** dans les 98 communautés d'agglomération et les 5 communautés urbaines qui le perçoivent (Cf. *Annuaire fiscal et financier des agglomérations, AdCF/2007*).

=> Le financement des collectivités locales est, quant à lui, passé de **30% à 34%**, la participation de l'Etat apparaissant aujourd'hui résiduelle (2 %).

● En 2005 (Cf. *Annuaire fiscal et financier des agglomérations, AdCF/2007*), 80 communautés d'agglomération rassemblant près de 10 millions d'habitants ont un budget annexe des transports. Ces budgets annexes des transports publics urbains connaissent une progression importante des dépenses d'équipement (+ 38,4 %) alors que les dépenses de fonctionnement suivent une croissance « plus limitée » (+ 5,8 %). Deux points sont à noter : 62 % des recettes de fonctionnement correspondent au produit du versement transport (celui-ci progresse de 7,1 %) ; **les budgets annexes des transports sont souvent subventionnés par le budget principal.** L'effort d'équipement est financé à 76 % par des ressources propres et définitives. Le recours à l'endettement représente 26 % de l'effort d'équipement.

● De nombreuses intercommunalités urbaines ont été amenées à prendre en charge directement le coût des lignes interurbaines devenues urbaines par incorporation dans le PTU. **Il en a résulté un transfert de charges par les départements aux intercommunalités sans transferts de ressources** (à l'exception des dépenses afférentes aux transports scolaires).

Confrontées à la nécessité de développer et d'améliorer l'offre de service pour décongestionner la ville et lutter contre l'effet de serre, nombre d'AOTU se trouvent ainsi démunies.

→ La transversalité de la compétence transport

● Un autre aspect de la problématique de l'organisation des transports en milieu urbain relève de la coordination des politiques sectorielles concernées par la question des déplacements. En effet, **on constate de fortes segmentations entre les compétences relatives aux transports, au logement et à l'urbanisme d'une part et, au sein du champ transports, entre les compétences relatives aux transports publics, à la voirie et au stationnement** -les plans de circulation et la réglementation du stationnement procédant des compétences communales-.

● La « mise en cohérence » des politiques sectorielles demeure subordonnée à l'évolution de la répartition des compétences entre les AOTU et les communes membres qui semble, pour l'heure, en panne :

=> Elle est cantonnée à **la seule possibilité de transfert de prérogatives en matière de stationnement payant** (art. L2333-87 du CGCT) au demeurant insuffisant pour améliorer la cohérence de l'organisation administrative dont la mise en œuvre reste marginale.

=> Si la loi SRU a prévu l'articulation des politiques de déplacement, d'urbanisme et de logement au sein des SCOT et, a conféré aux PDU un caractère potentiellement contraignant -notamment sur les PLU ou encore sur les décisions de police et de gestion domaniale-, **peu de plans édictent effectivement des prescriptions dont le niveau de détail permet de satisfaire l'objectif de transversalité et de cohérence.**

● Les périmètres des PTU correspondent rarement aux périmètres des SCOT au sein des aires urbaines ce qui limite, de fait, la « pertinence » de la démarche de la planification.

● **L'agenda d'élaboration des documents de planification a également contribué à la fragmentation des politiques de transports.** Les PDU ont été élaborés avant les SCOT, dont la plupart sont toujours en cours d'élaboration ; dans certaines agglomérations (Saint-Etienne Métropole par exemple), qui ne disposaient pas de schéma directeur, les PDU ont servi de fondement à la mise en place d'une analyse compréhensive du territoire. A l'inverse (Caen-la-Mer par exemple), nombre de PDU ont dû, au cours de leur définition, tenir compte des orientations de SD préexistants et souvent volontaristes en matière de développement des infrastructures routières.

La priorité doit être accordée à la reformulation de la relation entre transports et urbanisme.

RECOMMANDATIONS ET LEVIERS D'ACTION

→ Garantir le financement des transports urbains

La situation du financement des transports urbains nécessite de trouver de nouvelles ressources pour les agglomérations dans un contexte marqué par le désengagement de l'Etat et l'augmentation continue des dépenses de fonctionnement.

● Le projet de mise en place d'une « fiscalité écologique » doit absolument poser la question des affectataires de la ressource. Il semble indispensable qu'une fraction importante de la ressource attendue contribue au financement direct des AOTU et notamment des agglomérations, dans une logique de **circuit court** afin de **garantir la pérennité de l'exercice de cette compétence en termes d'investissement et de fonctionnement.**

● De manière immédiate, **la question du transfert des charges entre les départements et les AOTU pourrait aller au-delà de la compensation du seul transport scolaire** en s'appuyant par exemple sur la proposition de loi Guibal du 10 avril 2003.

● En la matière, le Rapport de la Cour des comptes de 2005 formule d'intéressantes préconisations en matière de modes de financement ; parmi celles-ci, on pourra retenir la mise en œuvre d'outils de financement « *agissant sur l'équilibre des coûts et les avantages respectifs de la voiture individuelle et des transports collectifs* » s'inspirant des expériences étrangères sur la tarification du stationnement et les péages urbains. Au-delà, **il semble nécessaire de mettre en débat la possibilité pour les agglomérations d'instaurer des vignettes urbaines, d'étendre le périmètre du VT voire de bénéficier une fiscalité foncière (taxe sur les plus-values de cession, fraction du DMTO).**

● Si l'on entérine, à l'instar du rapport du député Christian Philip, le désengagement financier de l'Etat, on ne peut que plaider pour que celui-ci **donne aux communautés les moyens institutionnels et réglementaires d'assumer leurs compétences.**

→ Doter les communautés d'une compétence globale en matière de déplacement

Il existe un décalage entre les critères et les dispositifs de mise en cohérence des politiques locales, attachés à une vision normative des territoires et la réforme territoriale que suscite l'émergence d'un pouvoir politique d'agglomération. Il est nécessaire de revoir la répartition des compétences entre les collectivités.

- L'AdCF ne peut que souscrire à la position du GART visant à doter les AOTU des compétences dans le domaine du stationnement (hors voirie et sur voirie), de la politique vélo et du transport des marchandises. En d'autres termes, **il s'agit de passer d'une compétence de gestionnaire des réseaux de transport collectif à une responsabilité complète d'autorité organisatrice globale des mobilités urbaines.**
- Les communautés ont les moyens d'agir simultanément sur les mobilités, le développement économique et commercial, l'habitat, les grands équipements collectifs... **Cette transversalité apparaît bien comme une opportunité susceptible de faciliter la mise en cohérence des documents de planification.** Plus largement, la question des transferts de compétence aux agglomérations dans le domaine de l'urbanisme doit aujourd'hui être posée. L'expérience des communautés urbaines, beaucoup plus avancées, devant servir de fil conducteur.
- S'il faut assurer à terme la déclinaison des objectifs des Plans climat territoriaux (cf. l'expérience de Mulhouse Sud Alsace) au sein des documents de planification, **il apparaît pour l'heure essentiel de rendre plus systématique l'articulation entre les SCOT et les PDU** (même périmètre ?).