

LA GOUVERNANCE ET L'ENCADREMENT DES MOBILITES PARTAGEES

L'exemple de la LOM en France

Table ronde du 19 novembre 2024
Intermobility Future Ways

Aloïs RAMEL
Cabinet Urso Avocats
Avocat Associé



L'organisation générale des transports et de la mobilité en France, avant et après la LOM

- ✓ **En France, il existe depuis 1982 des autorités organisatrices de transport (AOT) au niveau local, en charge de l'organisation des transports publics**
 - ✓ Pour les transports urbains, ce sont les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), tels que les communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines ou métropoles, qui sont AOT urbains (AOTU)
 - ✓ Dans la pratique, ce sont très souvent les EPCI et non les communes qui sont AOTU: c'est d'ailleurs une compétence obligatoire pour les EPCI, sauf pour les communautés de communes
 - ✓ Pour les transports interurbains, les départements étaient AOT jusqu'à la loi NOTRe du 7 août 2015, prévoyant un transfert de cette qualité en 2017 aux régions (déjà compétentes pour organiser les services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt régional)
 - ✓ Cette qualité d'AOT permettait aux collectivités concernées d'organiser très essentiellement les **services publics de transport collectif** (y compris scolaires) et plus accessoirement des transports à la demande
 - ✓ Possibilité de prévoir une gouvernance sur une échelle territoriale plus vaste en constituant entre AOT des syndicats (établissements publics) spécialisés en transport
- ✓ **La Loi d'orientation des mobilités (dite LOM) du 24 décembre 2019 a considérablement approfondi les compétences des autorités organisatrices** et leur donne un cadre clair d'intervention pour les autres types de mobilité (mobilité active, mobilité partagée)
 - ✓ Les AOTU sont ainsi transformées en AOM et ne sont plus cantonnées aux transports publics
 - ✓ Vient combler un manque qui avait favorisé des prises d'initiative isolées et non concertées
 - ✓ Permet un vrai développement des mobilités durables en sécurisant juridiquement l'intervention publique et les faisant bénéficier des mêmes solutions de financement que les transports collectifs
 - ✓ En outre, la LOM prévoit que les Régions exercent supplétivement la qualité d'AOM pour les communautés de communes qui n'ont pas souhaité s'emparer de cette compétence, de sorte qu'il n'y a théoriquement plus de zones blanches, c'est-à-dire non couvertes par une AOM (mais cela ne fonctionne pas vraiment)

Les différentes missions d'une AOM

- ✓ Il faut néanmoins entrer un peu plus dans le détail des compétences des AOM car leurs prérogatives sont d'intensité variable en fonction des types de mobilité
- ✓ Selon l'article L. 1231-1-1 du code de transports, les autorités organisatrices de la mobilité (AOM):
 - ✓ **Organisent** les services réguliers de transport public de personnes
 - ✓ **Organisent** des services à la demande de transport public de personnes
 - ✓ **Organisent** des services de transport scolaire
 - ✓ **Organisent** des services relatifs aux mobilités actives ou **contribuent** au développement de ces mobilités
 - ✓ **Organisent** des services relatifs aux usages partagés des véhicules terrestres à moteur ou **contribuent** au développement de ces usages
 - ✓ **Organisent** des services de mobilité solidaire, **contribuent** au développement de tels services ou **versent des aides** individuelles à la mobilité en faveur des personnes vulnérables
- ✓ Cet article a la fonction d'un article « *chapeau* » affirmant le rôle des AOM, **d'intensités variables selon qu'il s'agisse d'organiser, concourir ou verser des aides en direction de chaque mode de mobilité**
- ✓ Les articles L. 1231-14 à 18 du CT en constituent les déclinaisons « *opérationnelles* »
- ✓ La LOM (L 2109-1428 du 24/12/2019) a entendu favoriser l'intervention opérationnelle et financière des AOM en matière de mobilité douce, active ou partagée car il n'était question auparavant que d'un concours à leur développement
- ✓ Le financement de ces compétences onéreuses, aussi bien en investissement qu'en fonctionnement, est l'une des clés de leur développement et prend différentes formes, certains services (tels que le covoiturage) présentant en outre des spécificités fortes

Le rôle des AOM en matière de mobilités partagées

✓ Un rôle supplétif dans la mise en œuvre des services

- ✓ Qu'il s'agisse d'auto-partage (L. 1231-14 CT), de covoiturage (L. 1231-15 CT) ou de location de bicyclettes (L. 1231-16 CT), l'intervention des AOM n'est possible qu'en « *cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée* »

✓ Un rôle néanmoins assez différent selon les services dont il s'agit

- ✓ Les compétences des AOM en matière d'auto-partage et de location de bicyclettes sont assez similaires
 - ✓ Toutefois : possibilité de délivrer un label "auto-partage" aux véhicules affectés à cette activité quand l'AOM n'organise pas directement le service
- ✓ En revanche, en matière de covoiturage, le rôle de l'AOM est particulier
 - ✓ Lié à la nature même du covoiturage qui est un déplacement exécuté pour son propre compte (L.3132-1 CT): il ne saurait dès lors y avoir de service public de covoiturage comme cela a un temps été envisagé lors des discussions LOM
 - ✓ Schéma de développement des aires de covoiturage destinées à faciliter la pratique du covoiturage
 - ✓ Mise à disposition du public des solutions de covoiturage pour faciliter la mise en relation de conducteurs et de passagers si carence privée
 - ✓ Création et gestion signe distinctif des véhicules utilisés
 - ✓ Soutien financier des conducteurs et passagers (voir plus loin)

✓ L'autorité publique gestionnaire de voirie (qui n'est pas forcément l'AOM) peut en outre réglementer les activités commerciales de free-floating

- ✓ Délivrance d'un titre d'occupation domaniale, après avis de l'AOM (L. 2131-17 CT)
- ✓ Nécessite AMI, délivrance non discriminatoire

Un élargissement du versement transport pour permettre le développement effectif des mobilités partagées

- ✓ **Le VM : une ressource majeure pour la mobilité urbaine, tant en fonctionnement qu'en investissement**
 - ✓ **Fonctionnement du VM (L. 2333-64s CGCT)**
 - ✓ Le VM s'est substitué au VT depuis la LOM 2019
 - ✓ Contribution due par tous les employeurs (publics comme privés) qui embauchent au moins 11 salariés sur la zone de transport
 - ✓ L'effectif de l'entreprise est évalué au 1^{er} janvier de l'année précédente (moyenne des effectifs déterminés chaque mois de l'année civile)
 - ✓ Exclusion des associations et fondations reconnues d'utilité publique
 - ✓ Assiette : revenus d'activité tels qu'ils sont pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations d'assurance maladie mises à la charge des employeurs
 - ✓ **AOM de plus de 10 000 habitants ou comptant une commune touristique (mais pas la région) (L. 2333-67 CGCT):**
 - ✓ 0,55 % des salaires entre 10 000 et 100 000 habitants
 - ✓ 0,85 % des salaires entre 50 000 et 100 000 habitants et que projet d'infrastructure de TCSP
 - ✓ 1 % des salaires > 100 000 habitants
 - ✓ 1,75 % des salaires > 100 000 habitants et projet d'infrastructure TCSP en mode routier ou guidé
 - ✓ Majoration possible de 0,05% pour les CC, CA, CU, métropoles, AOM comprenant tels EPCI, AOM Lyon
 - ✓ Majoration 0,02% quand commune touristique
 - ✓ **Extension champ par LOM (L. 2333-68 CGCT)**
 - ✓ Le VM est affecté aux dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics exécutés dans le ressort territorial de l'AOM
 - ✓ En outre, **toute action relevant de la compétence des AOM peut bénéficier du produit du versement mobilité**
 - ✓ **Condition : mise en œuvre d'un service régulier de transport public de personnes (L. 2333-66 CGCT)**
 - ✓ Pose la question de l'adéquation aux zones rurales
 - ✓ D'autant que les structures employant au moins 11 personnes y sont rares
 - ✓ La délibération « énumère les services de mobilité, mis en place ou prévus, qui justifient le taux du versement » (LOM)

L'AFIFT joue également un rôle dans le financement des mobilités durables et partagées depuis la LOM

✓ L'Agence de financement des infrastructures de transport en France

- ✓ Etablissement public national qui participe au financement des **grands projets d'infrastructure de transport**
- ✓ Met en œuvre la **programmation de la LOM** et le financement du volet transports du **plan de relance**
- ✓ Pour rappel, l'article 1^{er} de la LOM fixe la stratégie et la programmation financière et opérationnelle des investissements de l'Etat dans les systèmes de transports pour la période 2019-2037, qui s'articule:
 - ✓ En 4 objectifs:
 - ✓ **Renforcement des offres de déplacement du quotidien ;**
 - ✓ Accélération de la transition énergétique et lutte contre la pollution ;
 - ✓ Contribution à l'objectif de cohésion des territoires métropolitains et ultramarins ;
 - ✓ Amélioration de l'efficacité du transport de marchandises et accélération du report modal.
 - ✓ Et en 5 programmes d'investissement:
 - ✓ Entretien des réseaux ;
 - ✓ Désaturation des nœuds ferroviaires ;
 - ✓ Désenclavement routier ;
 - ✓ **Développement des mobilités propres et partagées ;**
 - ✓ Soutien au transport de marchandises.
- ✓ **Financement de l'AFIFT:**
 - ✓ Une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), entre 1,2 et 1,6 Md€/an (sur une recette totale TICPE de l'ordre de 40 Md€/an)
 - ✓ Les versements des sociétés concessionnaires d'autoroutes, pour environ 1 Md€/an
 - ✓ Une part du produit des amendes routières - radars automatiques (entre 160 et 300 M€/an)
 - ✓ Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre du volet 'transport' du Plan de relance (549 M € en 2021, pour un total qui devrait atteindre 2,5 Mds €), l'Agence reçoit les dotations budgétaires appropriées

Une contribution des employeurs au financement des mobilités durables repensée par la LOM: le forfait mobilités durables

- ✓ **Mode de financement des mobilités écologiques par l'employeur créé par la LOM**
 - ✓ Que l'employeur soit public ou privé
 - ✓ Destiné à financer les déplacements durables (doux, partagés, collectifs) entre le domicile et le lieu de travail (L. 3261-3-1 code du travail):
 - ✓ Vélo (avec ou sans assistance électrique)
 - ✓ Transports publics (à l'exception des frais d'abonnement déjà obligatoirement pris en charge)
 - ✓ Services de mobilité partagée (covoiturage, cyclomoteur, motocyclette et engins de déplacement personnel en location ou libre service notamment)
 - ✓ Engin de déplacement personnel dont le salarié est propriétaire
 - ✓ Montant, modalités et critères d'attribution sont prévus par accord d'entreprise ou interentreprises et à défaut, de branche
 - ✓ C'est une allocation forfaitaire exonérée de cotisations et contributions sociales dans la limite de 700 € par an et par salarié
 - ✓ Se substitue aux indemnités kilométriques vélo et aux indemnités forfaitaires de covoiturage
 - ✓ Ce dispositif reste facultatif pour l'employeur privé

Une nouvelle ressource peut aussi financer la mobilité durable: le forfait de post-stationnement

- ✓ **La réforme du stationnement payant crée une nouvelle ressource pour les AOM (L. 2333-87 CGCT)**
 - ✓ C'est la **L MAPTAM** n° 2014-58 du 27 janvier 2014 qui a **décentralisé et dépenalisé** le stationnement payant (réforme entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018)
 - ✓ Le stationnement payant est **instauré par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'AOM**
 - ✓ Barème tarifaire établi en vue de « *favoriser la **fluidité** de la circulation, la **rotation** du stationnement des véhicules sur voirie et l'utilisation des moyens de **transport collectif ou respectueux de l'environnement**, en prenant en compte un objectif **d'équité sociale** »
 - ✓ La réforme est donc directement liée à la mobilité durable
 - ✓ De fait, le barème tarifaire peut être « *modulé en fonction de la durée du stationnement, de la surface occupée par le véhicule ou de son impact sur la pollution atmosphérique* » et peut prévoir une tarification spécifique pour les véhicules bénéficiant du label covoiturage notamment
 - ✓ Ce dispositif peut donc être un outil de pilotage d'une politique de déplacement écoresponsable*
- ✓ **Les recettes FPS bénéficient aux AOM pour les projets de mobilité**
 - ✓ « *Le produit des forfaits de post-stationnement finance les opérations destinées à améliorer les transports en commun ou respectueux de l'environnement et la circulation* »
 - ✓ Reversement si nécessaire du produit des FPS de l'autorité ayant instauré le stationnement payant à l'AOM pour ce faire
 - ✓ Une partie peut également financer des opérations de voirie si l'autorité ayant instauré le stationnement payant est compétente en la matière

Le cas particulier du covoiturage

- ✓ **Le covoiturage n'est pas un service de transport public mais peut bénéficier d'un soutien financier encadré de l'AOM**
 - ✓ Il n'appartient pas à l'AOM d'organiser les services de covoiturage mais de planifier les aires de CV, de faciliter la mise en relation en cas de carence de l'initiative privée et de créer des signes distinctifs pour les véhicules utilisés
 - ✓ L'AOM peut encore **soutenir financièrement** le CV par des **incitations assimilables à des subventions**, dont le montant est plafonné
 - ✓ En faveur des **conducteurs** :
 - ✓ Principe : versement direct ou indirect (donc par l'intermédiaire d'une entreprise de covoiturage notamment) possible d'une allocation qui vient en déduction des frais versés par les passagers au titre du partage des frais
 - ✓ Exception : pour des déplacements de moins de 15 km et dans la limite de deux déplacements par jour et par conducteur, l'allocation peut excéder la prise en charge des frais exposés
 - ✓ En faveur des **passagers** :
 - ✓ L'allocation ne peut excéder les frais qu'il verse au conducteur dans le cadre du partage des frais exposés
 - ✓ Les frais qui peuvent faire l'objet de l'allocation sont les frais de dépréciation du véhicule, de réparation et d'entretien, pneumatiques, carburant, primes d'assurances (R. 3132-1 CT)
- ✓ **Le covoiturage doit également être facilité, « autant qu'il est possible », par les entreprises d'au moins 250 salariés**

Les autres pistes de financement envisagées lors de la discussion de la LOM

✓ **Le péage urbain (« tarif de congestion »)**

- ✓ Péage applicable aux véhicules terrestres à moteur, perçu à l'occasion du franchissement des limites d'un périmètre géographique déterminé ou circulant sur des voies routières déterminées, en vue de limiter la circulation / congestion automobile au sein de ces zones et de réduire ainsi la pollution et les nuisances environnementales
- ✓ Montant à acquitter défini par l'AOM, le produit retiré peut servir à financer des actions en faveur des déplacements durables
- ✓ Existait à titre expérimental depuis la loi dite « Grenelle 2 » du 12 juillet 2010... mais jamais utilisé et abrogé en LFI 2022
 - ✓ Ouvert pour une durée maximale de trois ans et réservé aux agglomérations de plus de 300.000 habitants (Art. 1609 quater A du Code général des impôts)
- ✓ Envisagé de l'inscrire dans le droit commun lors de la LOM (recommandation des Assises de la mobilité)
 - ✓ Dans les premiers états du texte, il figurait sous le nom de tarif de congestion
- ✓ Finalement abandonné avant même d'être soumis au Parlement
- ✓ Rapport annuel Cour des comptes 2022 : l'évoque à nouveau pour l'IDF

✓ **Le retour de l'écotaxe**

- ✓ LFI 2009: taxation poids lourds, puis abandon avant sa mise en œuvre effective en 2014
- ✓ A la suite des Assises de la mobilité, un retour de l'écotaxe ou d'une vignette poids lourds était envisagée dans la LOM mais non
- ✓ Retour à titre facultatif à l'initiative des régions dans L Climat et résilience 22/8/2021: votée aujourd'hui qu'en Alsace (2024)
 - ✓ *« Le Gouvernement est autorisé (...) à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi permettant aux régions volontaires d'instituer, à compter du 1er janvier 2024, des contributions spécifiques assises sur la circulation des véhicules de transport routier de marchandises empruntant les voies du domaine public routier national mises à leur disposition, dans le but de permettre une meilleure prise en compte des coûts liés à l'utilisation des infrastructures routières et des externalités négatives de ce mode de transport, à la condition que les voies mises à leur disposition supportent ou soient susceptibles de supporter un report significatif de trafic de véhicules de transport routier de marchandises en provenance de voies où ces véhicules sont soumis à une contribution spécifique. » (art. 137)*
 - ✓ Suppose que les régions aient demandé la mise à disposition des routes nationales (L 3DS)

✓ **Le retour de la vignette**

- ✓ Également évoqué lors des Assises de la mobilité mais rien dans la LOM
- ✓ Piste pour les véhicules les plus polluants ?
- ✓ Si l'on se fie au classement Crit'Air, serait très pénalisant pour les classes sociales défavorisées

Les autres pistes évoquées depuis la LOM

- ✓ Baisse TVA 5,5 % qui permettrait de dégager de meilleures marges en ne répercutant pas intégralement la baisse auprès de l'utilisateur : rejet récent dans le cadre de la LFI 2023
- ✓ Ponctuellement : demandes que les avances remboursables versées par l'Etat pendant la crise sanitaire soient transformées en subventions (donc pas de remboursement)
- ✓ Imposition des plus-values immobilières liées à la mise en service de nouveaux services de transport lourds (métro, tramway)
 - ✓ Figurait dans PJL « Grenelle 2 » puis abandonnée en cours de discussion parlementaire
- ✓ Certaines AOM réclament la perception d'une quote-part de droits de mutations ou des taxes foncières
- ✓ Augmentation des plafonds de taux de VM

Les limites identifiées de la LOM

✓ **Un cadre financier encore insuffisant pour une vraie montée en puissance de la mobilité durable**

- ✓ Compétences extrêmement onéreuses dont on ne peut attendre aucun équilibre économique par l'utilisateur
- ✓ Voir toutes les pistes de financement abandonnées ou non explorées par manque de courage politique
- ✓ VM est une ressource précieuse pour les AOM mais peu adaptée aux zones rurales et en tout état de cause plafonnée à un niveau souvent jugé trop bas

✓ **Un cadre juridique trop complexe**

- ✓ Le rôle d'AOM des régions, que ce soit comme AOM pour la mobilité d'intérêt régionale, ou à titre supplétif dans les CC n'ayant pas adopté la compétence, est difficilement perceptible et très peu mis en œuvre (d'autant qu'elles ne perçoivent pas le VM)
- ✓ L'articulation avec l'action d'autres autorités locales est largement perfectible:
 - ✓ Avec les communes, qui fixent souvent les montants des forfaits de stationnement
 - ✓ Avec l'autorité gestionnaire de la voirie (commune, département, EPCI), quand elle diffère de l'AOM: il est très important que les actions voirie et mobilité soient parfaitement coordonnées et la LOM laisse perdurer des situations incohérentes (et certaines actions ressortent directement du gestionnaire de voirie: pistes cyclables, pôles d'échanges multimodaux, abris voyageurs, aires de covoiturage...)
 - ✓ Nombreux financements croisés sur les projets d'infrastructure de mobilité, rendant l'action publique difficilement lisible et peu efficace
 - ✓ Outils de coordination entre autorités publiques eux-mêmes complexes, peu mis en œuvre et inefficaces (contrat opérationnel de mobilité, CPER, conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence (CTEC) / CTAP, etc)