
Région et Développement

n° 59-2024

www.regionetdeveloppement.org

NOTE DE RECHERCHE

Des autorités organisatrices de la mobilité dans les zones peu denses. Quels effets de la loi d'orientation des mobilités dans la région Hauts-de-France ?

Cyprien RICHER*, Martin PASQUESOONE**, Nathalie PITAVAL***

Résumé – Si les politiques de mobilité se sont traditionnellement focalisées sur les zones urbaines, la forte dépendance à la voiture individuelle des territoires peu denses devient un sujet incontournable face aux enjeux de décarbonation. Adoptée en 2019, la Loi d'Orientation des Mobilités (LOM) vient notamment fournir en France de nouveaux leviers pour favoriser l'émergence d'alternatives de mobilités à l'automobile. En s'appuyant sur une enquête auprès des intercommunalités situées en zones peu denses dans les Hauts-de-France, cet article propose une analyse du premier volet de la LOM : le transfert de la compétence mobilité des communes à leurs communautés de communes qui deviennent ainsi autorités organisatrices de la mobilité (AOM). En observant les changements inhérents à la gouvernance des mobilités, les raisons qui ont conduit les communautés de communes à se voir transférer cette compétence, leurs ambitions en tant qu'AOM et enfin les moyens qu'ils alloueront aux futures politiques de mobilité, nous dressons un premier état des lieux des effets de la LOM dans ces territoires.

Classification JEL

L91, L98

Mots-clés

Loi d'Orientation des Mobilités
Territoires peu denses
Inégalités territoriales
Autorité organisatrice de la mobilité
Intercommunalité
Hauts-de-France

* Laboratoire MATRIS, Cerema Hauts-de-France, Lille ; cyprien.richer@cerema.fr

** Observatoire Régional des Transports Hauts-de-France, Lille

*** Cerema Hauts-de-France, Lille ; nathalie.pitaval@cerema.fr.

INTRODUCTION

Aujourd'hui, une double contrainte carbone pèse sur la mobilité quotidienne. D'une part, elle dépend à 90 % du pétrole comme source d'énergie (Commissariat au Développement Durable, 2019) dont les sources d'approvisionnement sont amenées à décroître en Europe dans les prochaines décennies (Auzanneau, 2020). D'autre part, la mobilité est en France le premier poste d'émissions de gaz à effet de serre comptabilisant 31 % de l'empreinte carbone nationale (Haut Conseil pour le Climat, 2021). Ces enjeux ont amené la France à se doter d'une stratégie nationale bas carbone. Or, tous les territoires n'ont pas le même effort à fournir pour atteindre ces objectifs. Les villes moyennes et espaces peu denses sont soumis à une dépendance à l'automobile en l'absence de solutions alternatives (Jacquin, 2021) et les kilomètres parcourus au quotidien en voiture sont plus importants qu'en zone urbaine (INSEE, 2021 ; Hubert, Pistre, Madre, 2016). Les risques portés par la double contrainte carbone dans les territoires peu denses sont ainsi exacerbés.

Depuis la loi d'orientation sur les transports intérieurs de 1982, aucune loi spécifiquement dédiée aux transports n'avait été votée. Si le législateur a pris des mesures ayant des effets sur les mobilités et sur leur prise en compte dans les documents de planification, la loi d'orientation des mobilités (LOM)¹ définitivement adoptée en décembre 2019 est venue donner une nouvelle impulsion à la gouvernance des mobilités. Menée par Elisabeth Borne dès sa prise de fonction en 2017 comme ministre de la Transition écologique et solidaire chargée des Transports, la LOM vise une « *transformation profonde des politiques pour les mobilités* »². En particulier, la ministre part du constat que les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) ne couvrent qu'une petite partie du territoire national dans et majoritairement autour des zones les plus denses. Ainsi l'un des objectifs de la loi est de déployer le transfert de la compétence mobilité à l'échelle locale dans tous les territoires en incitant les communautés de communes rurales ou périurbaines à devenir autorités organisatrices de la mobilité.

Cet article propose une analyse du transfert de la compétence mobilité des communes vers leurs communautés de communes. L'objectif est de tirer les premiers enseignements de l'effet des transferts de compétence sur les politiques de mobilité dans ces espaces peu denses. Quels sont les motivations, les ambitions et les moyens qui accompagnent l'évolution de la gouvernance des mobilités ? Que pouvons-nous anticiper des effets de la LOM sur la promesse d'un développement de services de mobilités durables dans ces territoires ? Quelles différences dans la prise en compte des enjeux de mobilité pouvons-nous identifier entre les territoires pour lesquels une communauté de communes est devenue AOM par rapport à ceux pour lesquels la Région est devenue AOM locale de substitution ?

¹ Dans le texte de l'article, nous utilisons principalement trois acronymes : LOM pour Loi d'Orientation des Mobilités ; AOM pour Autorité Organisatrice de la Mobilité ; EPCI pour Établissement public de coopération intercommunale.

² <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-dorientation-des-mobilites>

Pour répondre à ces questions, nous exploitons des ressources diverses : une analyse bibliographique et documentaire, une étude de données statistiques sur l'évolution des AOM ainsi qu'une enquête originale menée auprès des nouvelles communautés de communes AOM dans la région Hauts-de-France³. Dans un premier temps, nous cherchons à définir les zones peu denses et recenser les enjeux spécifiques de mobilités dans ces territoires avant de retracer les grandes étapes dans l'approche des politiques de déplacements. Une deuxième partie permet de décrire le processus de transfert de compétence aux communautés de communes et d'effectuer un premier bilan à l'échelle nationale. La troisième partie propose d'approfondir le profil des nouvelles AOM de la région Hauts-de-France et d'identifier leurs motivations avant de recenser les premiers effets de l'application des dispositions de la LOM.

1. LES ENJEUX DE MOBILITÉ EN ZONE PEU DENSE ET L'ÉVOLUTION DU CADRE INSTITUTIONNEL DES TRANSPORTS PUBLICS

Dans cette première partie, nous effectuons un état de la littérature pour définir notre terrain d'étude – les espaces peu denses – et pour appréhender les principaux enjeux en matière de mobilité au sein de ces territoires. Nous rappelons également la trajectoire institutionnelle qui concourt aujourd'hui à (re)poser la question de la gouvernance des mobilités locales dans les territoires périurbains et ruraux.

1.1. Les espaces peu denses, « zones blanches » de la mobilité ?

Notre article s'intéresse aux espaces peu denses qui se situent dans les zones périurbaines et rurales. Le périurbain se définit généralement comme un espace de l'entre-deux (Sievert, 2004) ou comme un tiers-espace (Vanier, 2000) : entre l'urbain qui fait l'objet d'une intense production statistique et le rural le plus souvent défini en creux. En effet, un espace rural est d'abord un territoire qui n'est pas urbain (Bouba Olga, 2021). Après la définition des unités urbaines depuis le recensement de 1954, le célèbre zonage en aire urbaine depuis 1996 a mis en évidence des espaces « presque urbains » colonisant les campagnes : les « couronnes » périurbaines. Récemment, un autre zonage est apparu, celui des aires d'attraction des villes en 2020. Ce dernier a même abandonné la dénomination « communes rurales » pour désigner les communes « hors attraction des villes » (Bouba Olga, 2021). Ainsi ces approches pâtissent d'un urbano-centrisme avec un espace périurbain qui n'est défini qu'à partir d'une ville-centre polarisatrice (Bonnin-Oliveira, 2013).

Face à la carte du « tout urbain », un groupe de travail⁴ a proposé de définir le rural suite au rapport de la mission « Ruralités : une ambition à partager » de juillet 2019. Ce nouveau zonage s'appuie sur la grille communale de densité définie par

³ Enquête réalisée dans le cadre du stage de Martin Pasquesoone à l'Observatoire Régional des Transports Hauts-de-France.

⁴ Le groupe de travail était composé de membres de l'Insee, de services statistiques ministériels (Drees, Depp, DGLC, SSP, SDES), de l'ANCT, du Cerema, de la FNAU et d'agences d'urbanisme, de chercheurs et d'association d'élus (AMF, AMRF).

l'INSEE⁵ qui distingue les communes très denses, les communes de densité intermédiaire, les communes peu denses et les communes très peu denses. Le rural correspond ainsi à l'ensemble des communes peu denses et très peu denses regroupant 32,8 % de la population française contre 4,5 % de la population si l'on retient comme zonage celui en aires urbaines (Bouba Olga, 2021 ; Pistre et Richard 2018). Selon Bouba Olga (2021), le rural n'est plus défini en creux et la définition du « rural » à partir de la grille communale de densité, validée lors du Comité interministériel des ruralités en 2020, fait désormais consensus.

Ces territoires « non urbains » sont directement ciblés par la LOM (2019). Lors des Assises de la mobilité, organisées en 2017, E. Borne utilise l'expression "zone blanche de mobilité" pour désigner les territoires sur lesquels il n'existe pas d'autorités locales en charge d'organiser la mobilité, dites autorités organisatrices de la mobilité (AOM). Selon elle, sur « 80 % du territoire personne n'est responsable de proposer des services de transport aux habitants » ; sous-entendu, il n'y a pas d'AOM locale. L'un des objectifs majeurs de la LOM est ainsi donc fixé : « Que 100 % du territoire soit couvert par une autorité organisatrice » pour répondre plus efficacement aux nombreux enjeux de mobilité de ces territoires peu denses.

1.2. Les territoires non urbains face à la dépendance automobile et la vulnérabilité énergétique des ménages

Les espaces peu denses sont confrontés à une attraction des métropoles s'exerçant toujours plus loin des centralités (Floch et Levy, 2011). La situation de l'emploi local est affectée par le déclin économique des petites villes isolées (Davezies, 2012) et la mobilité représente une nécessité pour les actifs. Or, cette mobilité dépend fondamentalement de l'usage de l'automobile (Hubert et al., 2016). Plus de 8 actifs sur 10 ayant un lieu de travail fixe hors du domicile vont à leur travail uniquement en voiture et déclarent très majoritairement ne pas avoir d'autre choix (Hubert, Pistre, Madre, 2016). Selon ces auteurs, hors des unités urbaines de 10 000 habitants et plus, le niveau de motorisation reste très élevé, contrairement à ceux résidant dans une unité urbaine plus importante dont la motorisation est en baisse.

Plusieurs travaux notent un effet important de la densité communale sur les indicateurs de mobilité (Hubert et Delisle, 2010 ; Minster et Hubert, 2012). L'automobile est plus efficace en zone peu dense avec des vitesses de déplacement plus élevées, ce qui réduit drastiquement la concurrence des autres modes de transport (Hubert et al., 2016). En dehors du transport scolaire, les transports en commun sont faibles, inefficaces dans la mobilité locale et difficile à financer (Paul-Dubois-Taine, 2012 ; Raoul et Casteigts, 2011).

Les corrélations entre formes urbaines et pratiques de mobilité sont depuis longtemps établies avec pour conséquence des effets directs sur le bilan environnemental. La célèbre étude de Newman et Kenworthy (1989) établissait que

⁵ <https://www.insee.fr/fr/information/2114627>

plus la ville est compacte, plus la consommation de carburant pour automobile par habitant est faible. L'hypothèse de « l'effet barbecue » (Massot & Orfeuil, 2007), soutenant que les périurbains compenseraient leurs fortes mobilités en semaine par une moindre mobilité de loisir le week-end, n'est pas validée (Munafò, 2017). En transformant ces distances en impact environnemental, les travaux de Sébastien Munafò (2017) montrent que, même en prenant en compte les nombreux voyages des urbains centraux, le lien négatif entre consommation énergétique totale et densité du territoire persiste. Ceci, principalement en raison de la plus faible utilisation de la voiture par les habitants des centres-villes en comparaison avec les résidents de territoires plus périphériques.

De plus, les ménages des zones peu denses sont aussi plus sensibles au prix des carburants (Orfeuil, 2013) et le budget transport des ménages suit une tendance à la hausse hors des zones urbaines (Hubert et al., 2016). Aujourd'hui déjà, le coût de la mobilité est en moyenne 51 € par mois plus cher par personne en milieu rural qu'en milieu urbain (Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme et Wimoov, 2020)⁶.

Ces territoires sont donc davantage dépendants de modes de transport carbonés. Les stratégies de décarbonation se concentrent majoritairement sur des leviers technologiques (Bigo, 2020) dont la diffusion n'est pas assurée d'atteindre les zones peu denses. Ainsi la mobilité dans les zones peu denses constitue à la fois une problématique sociale et environnementale. Ces enjeux identifiés par la puissance publique ont motivé le législateur à prendre des mesures visant à améliorer la gouvernance de la mobilité, avec la volonté de doter les espaces périurbains et ruraux d'autorités chargées d'organiser des services de mobilité.

1.3. Des transports urbains à la mobilité : l'évolution des autorités organisatrices vers une « intercommunalité de projet »

Deux tendances lourdes témoignent de changements profonds dans l'approche des politiques locales de déplacements. La première évolution est liée à la volonté du législateur d'encourager l'intégration des transports dans un bloc de compétences au sein d'EPCI⁷ à fiscalité propre. Depuis la loi Administration territoriale de la République (1992), l'État pousse au développement d'une intercommunalité dite « de projet » (Scherrer, Vanier, 1995 ; Menerault, 2005 ; Desjardins, 2006). Ces EPCI à fiscalité propre de type districts ou communautés de villes et de communes créées par la loi du 6 février 1992 sont amenés à disposer de compétences multiples (habitat, développement économique, aménagement de l'espace, environnement, voirie, culture, loisirs...). Cependant, en 1999, ce sont essentiellement les syndicats (essentiellement à vocation unique) et les communes – respectivement 38 % et 37 % – qui constituent les principaux statuts d'autorités

⁶ Selon les chiffres 2020 du baromètre des mobilités du quotidien, le coût des déplacements s'élevait en moyenne à 90 € par mois en ville contre 141 € par mois à la campagne.

⁷ Établissement public de coopération intercommunale.

organisatrices des transports urbains (Richer, 2007). Les « intercommunalités de projet » ne représentent alors que 23 % des autorités organisatrices.

Sans faire des transports urbains son objet premier, la loi Chevènement (1999) intègre l'organisation des transports publics dans le socle des compétences obligatoires d'une nouvelle forme d'intercommunalité, les communautés d'agglomération. Celles-ci deviennent rapidement la principale forme d'AOM (Richer, 2007). En 2002, 40 % des AOM sont des communautés d'agglomération et en 2020, cette part monte à 51 %. Les AOM sous la forme d'EPCI à fiscalité propre passent de 23 % en 1998 à 54 % en 2002 et 72 % en 2020 avant qu'on puisse observer les effets de l'application de la LOM (Tableau 1). Cette dernière semble ainsi s'inscrire dans la continuité des réformes territoriales précédentes en cherchant à conforter l'intercommunalité de projet dans les espaces peu denses avec l'intégration de la compétence mobilité au sein des communautés de communes. Cette dynamique participe à la quête de cohérence intersectorielle des politiques de déplacements et rejoint la trajectoire décrite par plusieurs travaux (Offner, 2002 ; Gallez, Menerault, 2005 ; Grevet, 2015).

Tableau 1 : Évolution du statut des AOM de 1998 à 2020 avant l'entrée en vigueur de la Loi d'Orientation des Mobilités (2019)

| | 1998 | 2002 | 2012 | 2020 |
|-------------------------------|----------------------------|------------|------------|------------|
| EPCI à fiscalité propre | Métropole | | | 16 |
| | Communauté urbaine | 7 | 12 | 14 |
| | District | 37 | | |
| | Communauté d'agglomération | | 80 | 131 |
| | Communauté de communes | 4 | 18 | 37 |
| Syndicat intercommunal | Syndicat Mixte | 10 | 23 | 27 |
| | SIVOM | 11 | 7 | |
| | SIVU | 57 | 22 | 13 |
| Commune | 75 | 39 | 63 | 62 |
| Autres (PETR, EPL, EPA...) | 4 | 1 | | 4 |
| <i>Nombre d'AOM en France</i> | <i>205</i> | <i>202</i> | <i>286</i> | <i>338</i> |

Réalisation Auteurs. Sources statistiques GART/Cerema.

La seconde évolution est liée à l'élargissement de la compétence, des transports urbains à la mobilité. Parfois décrite comme un changement de paradigme (Amar, 2010 ; Richer et Meissonnier, 2017), cette transition majeure a incité le législateur à faire évoluer le périmètre de la compétence relative à l'organisation des transports. Les Autorités organisatrices des transports urbains (AOTU) deviennent ainsi des Autorités organisatrices de la mobilité (AOM) avec la loi MAPTAM⁸ en 2014. Ce changement sémantique se traduit par l'attribution compétences élargies au-delà des transports collectifs et du transport à la demande : à l'autopartage, au

⁸ La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

covoiturage, aux services de location de vélos et à l'organisation de services de livraison de marchandises en ville et de logistique urbaine. Le versement transport, devenu versement mobilité⁹ pourra financer toutes les nouvelles actions des AOM dans ces domaines (Richer, 2021).

La Loi d'orientation des mobilités poursuit le renforcement de la compétence mobilité avec de nouvelles prérogatives notamment dans le champ des mobilités actives, partagées et solidaires. Sur son ressort territorial, l'AOM peut désormais organiser¹⁰ :

- des services réguliers de transport public 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 afin d'améliorer l'accès à la mobilité des personnes se trouvant en situation de vulnérabilité économique ou sociale et des personnes en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite,
- 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).

En définitive, les autorités organisatrices se sont largement transformées en vingt ans : en 2000, les autorités organisatrices, essentiellement urbaines, communales et syndicales, se préoccupaient essentiellement d'organiser des lignes régulières de transport collectif urbain. En 2020, les autorités organisatrices sont amenées à couvrir un large champ de services de mobilité au sein d'intercommunalités de projet. L'une des transformations majeures que nous allons analyser plus en détail dans la suite de l'article concerne la couverture des zones peu denses en AOM. Jusqu'alors considérée comme une problématique très urbaine, la mobilité locale est reconnue comme une compétence clé des intercommunalités dans les espaces périurbains et ruraux.

2. LA LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS, UNE (R)ÉVOLUTION POUR LA MOBILITÉ DANS LES ZONES PEU DENSES ?

Nous analysons dans cette deuxième partie les objectifs de la Loi d'orientation des mobilités pour les zones peu denses et les premiers résultats statistiques issus des transferts de la compétence mobilité. À cette fin, nous utilisons le contenu des discours du gouvernement dans le cadre du vote de la loi, des données recueillies par le Cerema ainsi que des éléments de connaissances suite aux travaux d'accompagnement des communes de communes par la cellule régionale France Mobilités Hauts-de-France. L'enjeu ici est de replacer la LOM au cœur de ses ambitions législatives et d'en étudier ses premiers effets.

⁹ Le versement mobilité est une contribution locale des employeurs de plus de 11 salariés, afin de financer les AOM.

¹⁰ Selon les dispositions de l'article L1231-1-1 du Code des transports.

2.1. La Loi d'Orientation des Mobilités : la volonté de couvrir l'ensemble du territoire national par des AOM locales

La ministre en charge des Transports annonce, lors des préparatifs de la loi en 2017, vouloir « mettre fin aux zones blanches de la mobilité » à l'image « *des zones blanches numériques ou des déserts médicaux* »¹¹. À plusieurs reprises, l'expression marque les esprits en laissant penser qu'il n'y a pas de politique de mobilité hors des zones urbaines. Pour le gouvernement, « *l'ensemble du pays devra ainsi être couvert par des autorités organisatrices de la mobilité, alors que 80 % du territoire et 30 % de la population en sont aujourd'hui dépourvus* »¹². Sur environ 25 000 communes (sur 34 968) hors d'une autorité organisatrice de la mobilité en 2018, les habitants sont laissés « *sans solution* » de mobilité selon la ministre en charge des transports.

L'un des objectifs phares de la LOM est ainsi annoncé : il s'agit de couvrir « *100 % du territoire par une autorité organisatrice pleinement en charge des mobilités* »¹³. Ces nouvelles AOM locales doivent être « *capables de mettre en place de nouvelles offres de transport* » et « *de proposer des services de mobilité du quotidien diversifiés, adaptés aux spécificités locales, dans le cadre d'une gouvernance mieux coordonnée* »¹⁴. La volonté du législateur est ainsi de « *privilégier l'exercice de la compétence au niveau intercommunal* » de « *faire intervenir la Région lorsque cela est nécessaire* »¹⁵. En d'autres termes, la LOM veut offrir l'opportunité aux communautés de communes de devenir des autorités organisatrices des mobilités (AOM).

Cette volonté, réaffirmée à plusieurs reprises, se heurte cependant à la réalité des situations locales où l'exercice complet de la compétence sera difficile : « *L'exercice de ces compétences pourra s'appuyer sur le versement mobilité, l'actuel versement transport. La réflexion se poursuit avec les associations d'élus pour les situations où la collectivité ne souhaite pas organiser de transports réguliers* »¹⁶. La LOM va finalement imposer un transfert de la compétence mobilité en bloc ; c'est-à-dire que, si la communauté de communes décide d'être AOM locale, elle se voit confier toute la compétence mobilité. En revanche, l'exercice de cette compétence se fait « à la carte », c'est-à-dire que l'AOM peut décider de ne mettre en place qu'un seul type de service de mobilité.

Ainsi, les communautés de communes qui le souhaitent pourront devenir AOM, c'est-à-dire l'acteur public compétent pour l'organisation de la mobilité sur leur ressort territorial. Elles pourront ainsi intervenir en organisant des services de

¹¹ Discours d'Elisabeth Borne au Conseil des ministres du 20 décembre 2017. Les assises de la mobilité.

¹² Discours d'Elisabeth Borne au Conseil des ministres du 20 décembre 2017. Les assises de la mobilité.

¹³ Déclaration de Mme Elisabeth Borne, ministre des Transports, sur les grandes orientations du projet de loi d'orientation sur les mobilités, au Sénat le 15 janvier 2019.

¹⁴ Déclaration de Mme Elisabeth Borne, ministre des Transports à Paris le 14 novembre 2018.

¹⁵ Déclaration de Mme Elisabeth Borne, ministre des Transports au Sénat le 15 janvier 2019.

¹⁶ Déclaration de Mme Elisabeth Borne, ministre des Transports au Sénat le 15 janvier 2019. <https://www.vie-publique.fr/discours/269125-elisabeth-borne-15012019-loi-dorientation-mobilités>

mobilité au choix parmi toutes les actions autorisées par le rôle d'AOM. Si les communautés de communes souhaitent lever le versement mobilité, elles ne pourront le faire qu'à la condition de mettre en place un service régulier de transport public.

2.2. Le processus de transfert du rôle d'AOM aux communautés de communes

La LOM (article 8) a disposé qu'au 1er juillet 2021 deux types d'acteurs couvriront les territoires non encore pourvus d'AOM : soit une communauté de communes ou une structure supra-communautaire à laquelle elle aura choisi de transférer sa compétence d'organisation de la mobilité, par exemple un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) ou un syndicat mixte ; soit la Région, par substitution, lorsque la communauté de communes n'a pas fait le choix de se saisir de la compétence ou n'a pas pu s'en saisir.

Tableau 2 : Atouts et menaces pour les principaux acteurs face au choix du transfert de la compétence mobilité

| | Du point de vue des communautés de communes | | Du point de vue de la Région | |
|--|--|--|---|--|
| | Atouts | Menaces | Atouts | Menaces |
| Communauté de communes AOM (Objectif principal de la LOM) | Pilotage direct des choix de mobilités ; La communauté de communes devient maître de ses ambitions | Faiblesse des moyens à allouer aux politiques de mobilité, risque d'une coquille AOM vide de projets | Nouveau partenaire impliqué dans la mobilité locale | Complexification des jeux d'acteurs et remise en question des dessertes interurbaines |
| Région AOM de substitution | Possibilité de choisir des compétences par délégation – si accord de la Région – sans être AOM | Dépendance accrue à l'institution régionale ; les choix sont au bon vouloir de la Région | Pilotage plus direct des choix de mobilités ; cohérence régionale/ locale | Manque d'implication de l'EPCI et de moyens pour gérer la diversité des situations locales |

Réalisation Auteurs.

Les communautés de communes devaient prendre une délibération en conseil communautaire avant le 31 mars 2021. Leurs communes après avoir reçu notification de la délibération, disposaient d'un délai de 3 mois pour se prononcer sur cette délibération et ce avant le 30 juin 2021. Au 1er juillet 2021, les communautés de communes devenaient alors autorités organisatrices de la mobilité. À défaut, la Région en plus de son statut d'autorité organisatrice de la mobilité régionale sera devenue le 1er juillet 2021 autorité organisatrice de la mobilité « locale » en substitution de certaines communautés de communes.

Nous pouvons essayer de résumer, de manière théorique, les atouts et menaces de chaque position (favorable ou non au transfert de compétence) pour les deux principaux acteurs impliqués : la communauté de communes et la Région (Tableau 2). Ces arguments illustrent les principaux points de débats que nous avons identifiés lors du suivi de l'application de la LOM.

Il est important de noter que le transfert de compétence aux communautés de communes était laissé à l'appréciation de ces collectivités. La LOM aurait aussi pu faire le choix d'inclure l'organisation des mobilités dans le bloc de compétences obligatoires des communautés de communes comme la loi Chevènement l'a fait avec les communautés d'agglomération. Cependant, s'il n'y avait pas d'obligation, l'incitation était forte. C'est surtout le délai relativement restreint pour se prononcer sur le transfert de compétence qui semble avoir joué ici comme une contrainte. Le bilan de l'accompagnement de la cellule régionale France mobilités¹⁷ montre que 30 communautés de communes dans les Hauts-de-France sur 48 ont pris leur délibération en mars (dernier mois avant l'échéance de la LOM), 16 environ une semaine avant l'échéance du 31 mars 2021 et même 7 dans les deux derniers jours soit les 29 et 30 mars 2020.

Les cellules régionales d'appui mise en place en Hauts-de-France dès novembre 2019, ont permis d'accompagner les collectivités dans la mise en œuvre de la LOM. La cellule régionale Hauts-de-France se compose d'un représentant de l'ADEME, du CEREMA, de la DREAL, de la Banque des territoires et de la région Hauts-de-France. Les communautés de communes des Hauts-de-France pouvaient bénéficier d'une heure d'entretien avec les membres de la cellule régionale en s'inscrivant à « *Mon rendez-vous compétence mobilité* »¹⁸. À la date du 8 février 2021, environ 1 communauté de communes sur 3 a pu bénéficier de ce « rendez-vous compétence mobilité » (élus comme techniciens). Au total, 19 communautés de communes sur les 21 accompagnées par la cellule régionale France mobilités sont devenues AOM¹⁹.

2.3. L'évolution des AOM en France suite à la LOM

Les communautés intercommunales²⁰ et Métropoles sont progressivement devenues la forme la plus courante d'AOM au début des années 2000. Avec la LOM et le transfert massif de compétences aux communautés de communes, les EPCI représentent la quasi-totalité des AOM locales (96 %) ; les autres statuts concernant des groupements d'EPCI en particulier des syndicats de transport. Au 15 juillet 2021, sur 965 communautés de communes en France, 45 étaient déjà AOM (5 %) et 461 sont devenues AOM locale (48 %). Pour le reste, 459 communautés de communes (48 %), c'est la Région qui devient AOM locale par substitution. Difficile de parler de succès ou d'échec de la loi puisqu'on se retrouve avec une situation très équilibrée : la moitié des communautés de communes s'est prononcée en faveur du

¹⁷ Cellule France Mobilités Hauts-De-France (2021) *Bilan de l'accompagnement proposé aux communautés de communes dans le cadre de leur réflexion sur le transfert de compétence mobilité*, Cellule régionale d'appui Hauts-de-France, Février 2021, 10 p.

¹⁸ <https://www.francemobilites.fr/actualites/mon-rendez-competence-mobilite>

¹⁹ Il est difficile de savoir si sans cet accompagnement le nombre de communautés de communes devenues AOM aurait été inférieur à ce qu'il est à ce jour dans les Hauts-de-France. En revanche, il est possible de témoigner du retour positif de la part des communautés de communes qui ont bénéficié de ce rendez-vous et ont déclaré ne jamais avoir eu la possibilité de se faire accompagner dans ces conditions dans le cadre d'un transfert de compétence. Leurs avis sont globalement très positifs et certaines d'entre elles ont repris contact avec la cellule régionale et/ou souhaité à nouveau bénéficier de l'aide de la cellule.

²⁰ Communautés urbaines, d'agglomération et de communes.

transfert de compétence, l'autre moitié non ; donc 50 % des « zones blanches » seront couvertes par l'autorité de substitution qu'est la Région. Deux facteurs principaux ont joué sur ce résultat : la taille des intercommunalités et leur localisation géographique.

Tableau 3 : Part des transferts de compétence AOM aux communautés de communes par Région métropolitaine

| | Nombre de communautés de communes au total | Nombre de communautés de communes déjà AOM en 2020 | Part des communautés de communes ayant demandé le transfert de compétence AOM (sur le total de communauté de communes non AOM) |
|----------------------------|--|--|--|
| Pays de la Loire | 56 | 0 | 96 % |
| Normandie | 54 | 0 | 93 % |
| Bretagne | 42 | 1 | 90 % |
| Grand Est | 125 | 14 | 90 % |
| Hauts-de-France | 64 | 7 | 82 % |
| Bourgogne-Franche-Comté | 99 | 2 | 77 % |
| Corse | 17 | 0 | 59 % |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 33 | 0 | 55 % |
| Nouvelle-Aquitaine | 128 | 1 | 28 % |
| Centre-Val de Loire | 70 | 0 | 19 % |
| Auvergne-Rhône-Alpes | 132 | 17 | 17 % |
| Occitanie | 138 | 2 | 0 % |
| <i>Total</i> | <i>958</i> | <i>44</i> | <i>50 %</i> |

Réalisation Auteurs. Données Cerema.

En premier lieu, le poids démographique des communautés de communes a joué un rôle dans le choix de devenir AOM. En effet, les communautés de communes les plus grandes ont davantage pris la compétence que les autres. La population médiane est de 21 302 habitants pour celles qui ont demandé le transfert contre 16 070 pour celles qui n'ont pas pris la compétence. Seules 37 % des plus petites communautés (moins de 15 000 habitants) sont AOM en 2022 contre 57 % des communautés de communes ayant 15 000 habitants et plus. Une taille démographique plus importante va souvent de pair avec des enjeux de mobilités, des ressources d'ingénierie et des moyens plus étoffés. Le nombre d'habitants de la collectivité influence donc la demande de transfert de compétence sans être le seul facteur déterminant.

En second lieu, la localisation géographique apparaît particulièrement déterminante (Tableau 3). L'observation de la cartographie des transferts de compétence montre une répartition Nord-Sud très différente : en effet, si les transferts de compétence mobilité sont massifs dans la partie Nord de la France, ils tendent à se raréfier au Sud. Cette répartition peut s'expliquer par des différents facteurs internes ou externes. D'une part, par manque de temps de réflexion dans un délai contraint (avant le 31 mars 2021) ou en raison d'autres préoccupations dans un contexte de crise sanitaire, certaines communautés de communes n'ont pas

souhaité ce transfert. D'autre part, ces choix ont été influencés par la position des régions qui se sont déclarées favorables ou défavorables au transfert de compétence²¹.

3. PREMIER BILAN DU TRANSFERT DE COMPÉTENCE DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES EN HAUTS-DE-FRANCE

Dans cette troisième partie, nous cherchons à analyser le profil des nouvelles Autorités organisatrices de la mobilité, leurs motivations et leurs moyens pour mettre en œuvre des politiques de mobilité durable. Une enquête²² a été menée dans le cadre des travaux de l'Observatoire régional des Transports piloté par la DREAL, ce qui a permis un accès privilégié aux différentes collectivités. Sur 49 envois du questionnaire auto-administré à l'automne 2021²³, nous dénombrons 41 retours (83 %) dont 35 complétés de façon exhaustive (71 %). Cette enquête assure ainsi une photographie représentative de la situation des communautés de communes au lendemain de la prise de compétence.

3.1. Portrait des nouvelles AOM dans la région Hauts-de-France

La grande majorité des communautés de communes se sont déclarées en faveur du transfert de compétence (Carte 1) ; seulement 10 d'entre elles n'ont pas choisi d'exercer la compétence. Au total, 49 communautés de communes sont devenues AOM en 2021 suite à la LOM (dont deux interrégionales avec la Normandie). Elles rejoignent 7 communautés de communes qui étaient déjà AOM en 2020 : les Sablons et la Plaine d'Estrées dans l'Oise, Retz-en-Valois dans l'Aisne, ainsi que Cœur d'Ostrevent dans le Nord au sein du syndicat de transport du Douaisis ainsi que 3 autres communautés de communes qui ont « anticipé » la LOM en devenant AOM en 2019 ou 2020 : Clermontois, Picardie Verte et Thelloise dans l'Oise. La plupart des communautés de communes déjà AOM se trouvent dans l'Oise. Deux facteurs peuvent avoir joué en faveur d'une préoccupation particulière des enjeux de mobilité dans ce département : d'une part, l'influence de l'Île-de-France toute proche qui attire les actifs de l'Oise vers les grands pôles d'emplois franciliens ; d'autre part, la présence d'un syndicat mixte de type SRU²⁴, le SMTCO²⁵, a pu inciter les Communautés de

²¹ À titre d'exemple, la région Nouvelle-Aquitaine a, « *par crainte d'un morcellement de la compétence, assez vite invité les communautés de communes à ne pas prendre la compétence et à s'engager dans l'élaboration de règlements d'interventions partenariaux* » (propos de Jérôme Kravetz, DG de Nouvelle-Aquitaine Mobilités dans TI&M – N° 535 – septembre & octobre 2022).

²² Nous nous appuyons sur une enquête réalisée par M. Pasquesoone lors d'un stage à la DREAL Hauts-de-France auprès de l'intégralité des 49 communautés de communes nouvellement AOM depuis le 1er juillet 2021 en région Hauts-de-France.

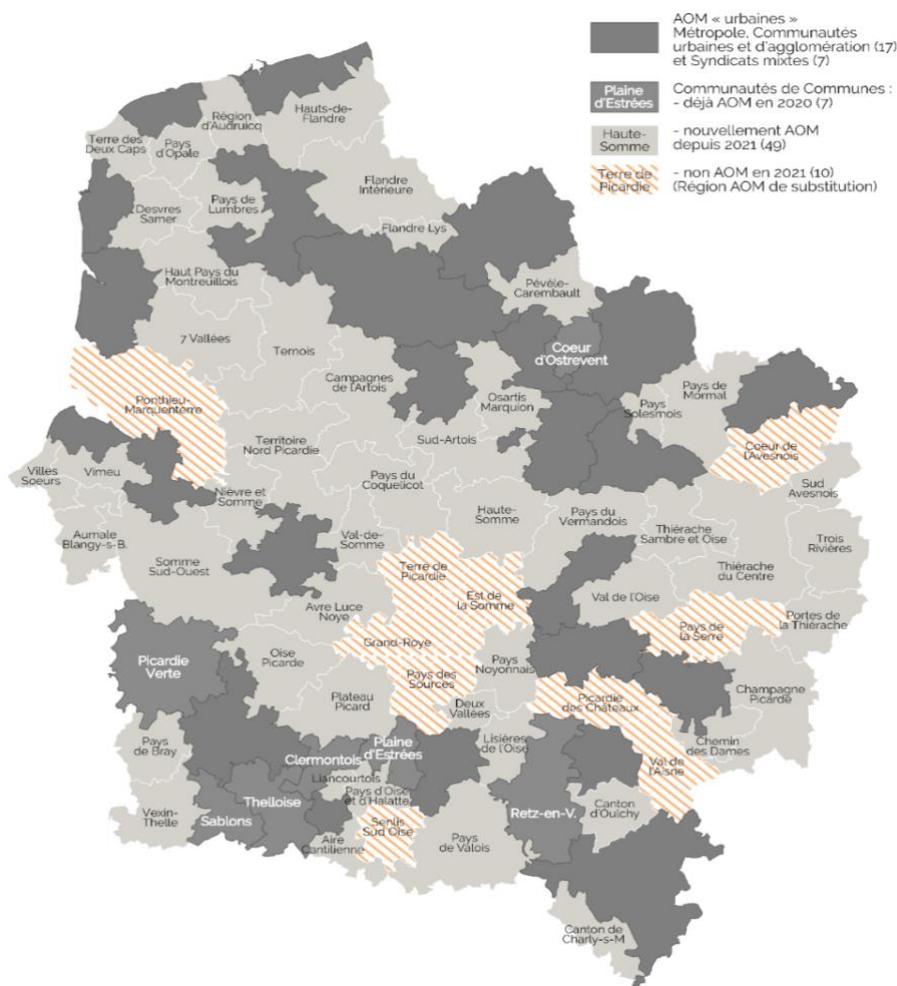
²³ L'enquête était organisée en 7 parties. Les questions portaient sur l'identité de la communauté de communes (1), sur les raisons principales de la prise de compétence (2), sur la stratégie en matière de mobilité (3), sur les projets de mobilité déjà en cours ou à venir (4), sur les moyens humains (5), sur les mesures en matière de concertation et d'animation (6) et sur les besoins d'accompagnement (7).

²⁴ Ce type particulier de syndicat mixte ouvert, créé par la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) en 2000, est composé d'AOM pour faciliter la coordination des politiques de transport.

²⁵ Syndicat Mixte des Transports Collectifs de l'Oise (SMTCO).

communes à se saisir de la compétence. En effet, il faut être AOM pour pouvoir adhérer au SMTCO et bénéficier des services du syndicat. Ainsi seules 2 communautés de communes ne sont pas AOM parmi les 18 EPCI de ce type dans l’Oise.

Carte 1 : Les Autorités organisatrices de la mobilité (AOM) dans la région Hauts-de-France en 2022



Réalisation Auteurs. Source Cerema.

Les communautés de communes se distinguent par des indicateurs de mobilités différents de ceux des secteurs urbains (Tableau 4) : même si toutes les EPCI sont très dépendantes en moyenne à la voiture pour les déplacements vers le travail, les communautés de communes ont une proportion d’emploi par actif nettement inférieur à 1, ce qui indique une dépendance aux emplois externes à l’EPCI. En effet, près des 2/3 des habitants des communautés de communes se déplacent en dehors de leur intercommunalité pour se rendre à leur lieu de travail.

Tableau 4 : Quelques indicateurs sur la démographie et les déplacements par type d'EPCI

| | Population médiane | Nombre d'emplois par actif | Part de déplacements externes vers le travail | Part de la voiture pour les déplacements vers le travail |
|--|--------------------|----------------------------|---|--|
| 26 EPCI « urbaines » AOM (Communautés d'agglomération, urbaine ou Métropole) | 107 300 | 1,13 | 33 % | 81 % |
| 7 Communautés de communes déjà AOM avant 2020 | 38 200 | 0,70 | 65 % | 84 % |
| 49 Communautés de communes nouvellement AOM depuis 2021 | 27 350 | 0,62 | 64 % | 84 % |
| 10 Communautés de communes non AOM | 21 700 | 0,66 | 61 % | 83 % |
| <i>Moyenne régionale</i> | <i>66 900</i> | <i>0,80</i> | <i>53 %</i> | <i>83 %</i> |

Source Insee.

Sur le plan démographique, les communautés de communes déjà AOM sont les plus peuplées. Sauf exception (La Plaine d'Estrées qui compte 18 300 habitants), la population de ces EPCI excède 30 000 habitants. À l'inverse, les EPCI n'ayant pas choisi d'opter pour le transfert de compétences ont une population inférieure à 30 000 habitants dans 9 cas sur 10. Mis à part le cas particulier de Senlis, la ville-centre est inférieure à 5 000 habitants pour les communautés de communes qui ne sont pas AOM.

Celles nouvellement AOM ont pour la plupart une population entre 20 000 et 35 000 habitants mais se distinguent par une grande variété de situations. D'un côté, on retrouve les 3 plus petits EPCI de la Région (moins de 10 000 habitants) parmi les nouvelles AOM et de l'autre, des grandes intercommunalités périurbaines (comme celles de la Flandre Intérieure et du Pévèle-Carembault) qui rassemblent autour de 100 000 habitants. Il en résulte une situation très hétérogène parmi les nouveaux acteurs de la mobilité locale.

3.2. Pourquoi devenir AOM ? Les raisons avancées par les communautés de communes

Dans le questionnaire transmis aux communautés de communes, une question ouverte porte sur la raison principale du transfert de compétence²⁶. Certaines réponses font état de plusieurs motivations liées au transfert de compétence à l'EPCI. Nous avons donc réparti leurs arguments dans différentes catégories : trois catégories correspondent à des facteurs endogènes, c'est-à-dire que le transfert est lié à une cause interne à la communauté de communes ; une dernière catégorie d'arguments répond à des facteurs exogènes.

²⁶ « Quelle est la raison principale de cette prise de compétence pour la collectivité ? » (Question 5).

Facteur endogène : Continuer à s'impliquer dans la mobilité en poursuivant les actions et stratégies engagés

Dans cette première catégorie se trouvent les communautés de communes déjà impliquées sur le champ des mobilités. En effet, de nombreuses communautés de communes portaient déjà des actions concernant de mobilité (30 cas sur 41 réponses). Pour la moitié des collectivités déjà impliquées, une stratégie de mobilité a même été élaborée. Il peut s'agir d'un Plan de mobilité simplifié (PDMS), d'un Plan Vélo ou à travers des documents ad hoc tels qu'une étude portant sur les mobilités ou un schéma de déplacements. La stratégie peut aussi être déclinée dans le cadre d'un document de planification supérieur de type Plan climat air énergie territorial (PCAET), Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ou Schéma de cohérence territorial (SCoT).

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles les stratégies et les actions préexistaient avant le transfert de la LOM. La première est que certaines communes au sein des intercommunalités étaient déjà responsables de services de mobilité. Par conséquent, certaines d'entre elles ont organisé ou planifié des alternatives au système automobile pendant plusieurs années dans des conditions spécifiques. Par exemple, dans le Pays Noyonnais, 8 lignes de bus sont en service depuis 2008 dans la ville-centre. La même situation s'est produite à Crépy-en-Valois dans la communauté de communes Pays de Valois et à Pont-Sainte-Maxence dans la communauté de communes Pays d'Oise et d'Halatte. Toutes ces intercommunalités sont situées dans le département de l'Oise où existait un syndicat mixte SRU dont le rôle était de soutenir les initiatives de mobilité.

Une autre raison vient du fait qu'une délégation de compétence aurait pu être faite à l'intercommunalité. Par exemple, le service de transport à la demande du syndicat mixte du Pays de Thiérache a été organisé de 2008 à 2013 par délégation de compétence du département. Un autre exemple est le cas de la communauté de communes Somme-Sud-Ouest où la Région a délégué la compétence du transport à la demande à l'intercommunalité en 2020.

Enfin, certaines intercommunalités planifiaient ou organisaient des alternatives de mobilité par le prisme d'autres compétences telles que les compétences tourisme, solidarité, numérique ou voirie²⁷. La mobilité étant un sujet systémique, il n'est pas étonnant qu'elle croise de nombreuses autres compétences. Même si des actions et des stratégies existaient avant le transfert, elles ne saisissaient que très

²⁷ Pour être plus précis, les tiers-lieux numériques ont été créés pour l'inclusion numérique des territoires mais ils peuvent aussi générer une réduction de la mobilité dans certains contextes. Des pistes cyclables ont été créées à des fins touristiques, mais elles permettent également l'émergence d'une alternative à la voiture personnelle comme moyen de mobilité dans la vie quotidienne. Le transport à la demande a souvent été organisé dans une perspective de solidarité pour aider les personnes incapables de se déplacer (personnes âgées, chômeurs, handicapés). La mobilité partagée pouvait être impulsée par la compétence d'entretien de la voirie par la création d'aires de covoiturage.

rarement la dimension globale de la mobilité, mais se concentraient plutôt sur un aspect de celle-ci.

Ainsi, la question du transfert de la compétence mobilité à l'EPCI semble relativement logique dans ces situations puisque l'intercommunalité ou certaines de ses communes étaient déjà en quasi-situation d'autorité organisatrice. L'intérêt de la LOM est ici de valider juridiquement leur rôle et donc de faciliter l'exercice de cette compétence. Cette catégorie permet de relativiser la notion de « zones blanches » qui seraient sans services de mobilités, puisqu'une majorité de communautés de communes dans la Région ont une expérience de démarche de mobilité et que certaines portaient déjà des politiques de mobilité.

Facteur endogène : Se saisir de la compétence mobilité pour mettre en place des actions et trouver des réponses adaptées

Dans une autre catégorie, nous retrouvons des communautés de communes qui veulent se saisir de la compétence mobilité avec une intention. Pour certaines, les actions à engager ont déjà été identifiées. Le transfert de compétence est directement au service d'un objectif de l'EPCI. Pour d'autres, il existe une volonté de mieux répondre aux besoins de la population. Le niveau d'engagement est plus centré sur la recherche de solutions adaptées à des problématiques locales ou à la situation de différents publics prioritaires. Dans cette catégorie, l'EPCI affiche sa volonté d'être en accord avec l'idée que c'est la bonne échelle pour agir sur la mobilité locale.

Facteur endogène : Être acteur de la mobilité de son territoire et garantir sa souveraineté

La troisième catégorie regroupe à des communautés de communes qui veulent faire partie des acteurs sans avoir déterminé précisément de quelle manière elles vont exercer cette nouvelle compétence. Si certaines souhaitent s'inscrire dans une démarche partenariale, les EPCI identifient le rôle d'AOM comme un moyen d'être à la table des discussions et de ne pas se faire imposer des décisions. Par ce transfert de compétence, l'EPCI veut être acteur de la mobilité et garantir la souveraineté de ses choix. Dans cette catégorie, la finalité du rôle d'AOM n'est pas clairement définie autour d'actions, de services de mobilité ou de réponses à un public. Il s'agit plutôt d'une opportunité d'avoir une corde de plus à l'arc des compétences pour s'en saisir le moment voulu et si nécessaire.

Facteur exogène : Transfert technique ou sous contrainte

Les motivations exogènes sont globalement très minoritaires. Quelques EPCI ont indiqué des incitations externes ou rappellent qu'il s'agit d'un transfert technique (la compétence a vocation à être transférée à un autre acteur : un PETR²⁸ par

²⁸ Un Pôle d'Équilibre Territorial et Rural est un établissement public regroupant plusieurs EPCI sous la forme d'un syndicat mixte.

exemple). Notons cependant que le mode de recueil par l'intermédiaire d'un questionnaire autosaisi ne permet pas une totale expression des facteurs externes au choix de l'EPCI.

En définitive, à la lecture des motivations liées au transfert de compétence, nous pouvons observer que le nouveau statut d'AOM des communautés de communes risque de ne pas changer significativement la situation préalable dans de nombreux contextes. Pour les communautés de communes qui prolongeront leurs actions ou pour celles qui prennent la compétence pour être acteurs, on peut faire l'hypothèse à court terme d'une certaine continuité des politiques de mobilité plutôt que d'une rupture. En d'autres termes, les EPCI qui veulent agir continueront à le faire et ceux qui ne veulent pas ou qui n'en ont pas les moyens ne pourront pas exercer pleinement cette compétence.

3.3. Quelles sont les ambitions des communautés de communes en matière de mobilité ?

Au-delà des raisons inhérentes à ce transfert de compétence, il est intéressant de connaître la situation fin 2021 des démarches menées par les communautés de communes en matière de mobilité et les moyens à disposition pour les mettre en œuvre (Tableau 5). À la question « *quelles actions vous semblent adaptées à votre territoire ?* »²⁹, les réponses des communautés de communes montrent une volonté de s'investir dans plusieurs champs d'intervention. Les réponses à ces questions montrent qu'il peut s'agir d'action en cours ou de projets.

En tête des actions dans lesquelles les Communautés de communes s'investissent ou souhaitent s'investir figurent les mobilités actives et les mobilités partagées (respectivement 37 et 35 cas sur un total de 41). Il s'agit donc principalement d'inciter ou d'accompagner le développement de modes individuels. L'organisation du transport à la demande est également plébiscitée mais dans une moindre mesure. De nombreuses communautés de communes (28 sur 41) comptent également s'impliquer sur des dimensions sociales de la mobilité à travers le transport solidaire et plus de la moitié envisagent des mesures de conseil et d'accompagnement envers des publics spécifiques.

L'aménagement de pôles d'échanges concerne une proportion moins importante de collectivités tandis que la question de l'organisation de lignes de transport public est beaucoup plus clivante. En effet, 14 communautés de communes sont convaincues de l'intérêt du développement ou de la création de lignes régulières de bus, ce qui représente « seulement » 34 % de notre échantillon. Les communautés de communes sont particulièrement partagées sur la question de l'organisation d'une ou plusieurs

²⁹ « Parmi la palette d'actions à disposition des autorités organisatrices de la mobilité, quelles actions vous semblent adaptées pour améliorer la mobilité quotidienne dans votre territoire ? » (Question 10), avec 7 réponses possibles et une appréciation « approprié », « peu approprié », « non approprié ».

lignes de transport collectif régulier. Certaines s’y refusent catégoriquement et nombreuses d’entre elles se sont engagées à ne pas prélever le versement mobilité. Si l’instauration du versement mobilité est directement conditionnée à l’organisation par l’AOM d’un service régulier de transport public de personnes, à l’inverse l’absence de versement mobilité risque de se traduire par l’absence de ligne régulière.

Tableau 5 : Actions que les communautés de communes trouvent adaptées

| | Action appropriée au territoire | Peu appropriée | Non appropriée | Ne se prononce pas | Part des avis qui trouvent cette action appropriée (sur 41) |
|---|---------------------------------|----------------|----------------|--------------------|---|
| Mobilités actives (vélo, marche, etc.) | 37 | 2 | 2 | 0 | 90 % |
| Mobilité partagée (covoiturage, autopartage) | 35 | 2 | 0 | 4 | 85 % |
| Transport à la demande (TAD) | 29 | 4 | 2 | 6 | 70 % |
| Transport solidaire ³⁰ | 28 | 2 | 0 | 11 | 68 % |
| Services de conseil et d’accompagnement à la mobilité | 24 | 4 | 1 | 12 | 58 % |
| Aménagement de pôles d’échanges multimodaux | 22 | 5 | 4 | 10 | 53 % |
| Ligne régulière de transport en commun | 14 | 10 | 9 | 8 | 34 % |

Réalisation Auteurs, Sources ORT.

Pourtant, en comparant quelques indicateurs entre territoires, on peut constater que les communautés d’agglomération les moins peuplées de la Région sont assez comparables aux principales communautés de communes nouvellement AOM (Tableau 6). Ces agglomérations organisent un réseau de bus de 5 à 15 lignes régulières en prélevant le versement mobilité. En poursuivant la comparaison, on constate également que les communautés de communes AOM (avant la LOM) organisent aussi de petits réseaux de lignes régulières à l’aide du versement mobilité.

Avant la LOM, le rôle d’AOM était directement lié à l’organisation d’un réseau de transport collectif. Les EPCI devenaient AOM pour organiser un service régulier de transport. Selon nos premières observations, il semble qu’aujourd’hui ce lien entre le rôle d’AOM et l’organisation des transports collectifs ne soit plus systématique.

³⁰ Ce sont des solutions de mobilité à destination des personnes ayant un handicap ou personnes vivant dans des zones peu desservies ne disposant pas de moyen de transport individuel ou en recherche d’emploi.

Au contraire, l'organisation de lignes régulières de transport en commun est l'action la moins plébiscitée par les nouvelles AOM. Plusieurs facteurs indiquent que la création de nouveaux réseaux de transport en commun, même modestes, est peu probable. Une certaine frilosité des communautés de communes peut s'expliquer par les coûts des transports collectifs qui paraissent trop lourds et incertains. De plus, la crise sanitaire a durement impacté les recettes commerciales et l'attractivité des transports en commun pour les différents publics (UTP, 2021). En outre, la levée du versement mobilité pour le financement de lignes régulières est peu envisageable car potentiellement conflictuelle. Reste à savoir si l'absence de développement de nouveaux services de transport régulier sera d'ordre conjoncturel ou structurel.

Tableau 6 : Développement des réseaux de transports collectifs selon des groupes d'EPCI de taille comparable dans la région Hauts-de-France

| | Sélection d'AOM | Population | Population de la Ville-Centre | Budget de l'EPCI (Produit fonctionnement 2020) | Budget transport (charges exploitant) |
|---|--|-----------------------------------|-------------------------------|--|---|
| « Petites » Communautés d'agglomération | Deux Baies en Montreuillois ; Chauny-Tergnier ; Château-Thierry ; Grand Soissons ; Baie de Somme | Entre 51 000 et 68 000 habitants | 13 000 et 28 000 habitants | Entre 28 M€ et 47 M€ | Entre 1,5 et 2,5 M€ VM entre 0,6 et 0,8 % |
| Communauté de communes AOM avant la LOM | Thelloise ; Retz en Valois ; Clermontois ; Sablons ; Plaine d'Estrées | Entre 18 000 et 61 000 habitants | 4 000 et 14 000 habitants | Entre 8 M€ et 23 M€ | Entre 0,5 et 1 M€ VM entre 0,6 et 0,8 % |
| « Grandes » Communauté de communes AOM depuis la LOM | Flandre Intérieure ; Pévèle Carembault ; Pays de Valois ; Hauts de Flandre ; Pays de Mormal | Entre 49 000 et 103 000 habitants | 5 000 et 21 000 habitants | Entre 15 M€ et 37 M€ | À ce jour, pas de lignes régulières de transport public |

Réalisation Auteurs, Sources diverses.

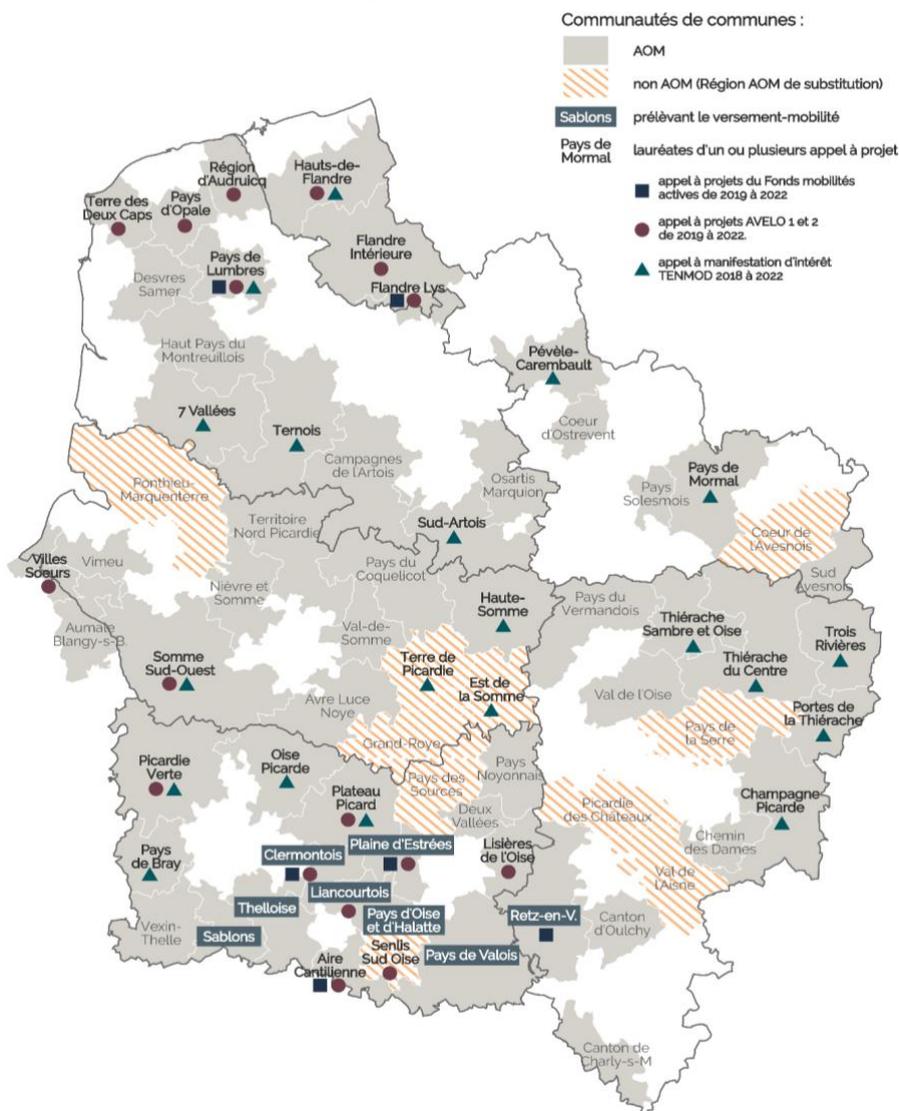
3.4. Quels moyens pour les nouvelles AOM ?

Pour que les nouvelles AOM développent des services de mobilités, nous avons déjà évoqué le probable faible recours au versement mobilité. Certaines communautés de communes s'y refusent catégoriquement et d'autres se sont même engagées à ne pas le prélever lors des discussions préalables au transfert de compétence. En 2022, les communautés de communes prélevant le versement mobilité dans la région Hauts-de-France se situent uniquement en bordure de l'Île-de-France, essentiellement dans l'Oise (Carte 2). Dans ce département, les réseaux de bus au sein des petites intercommunalités sont plus fréquents que dans le reste de la Région.

La probabilité de lever le versement mobilité est aussi limitée par la loi qui conditionne son prélèvement à l'organisation par l'AOM d'un service régulier de transport public. Ainsi, il est difficile de considérer que le versement mobilité

apportera des moyens financiers aux AOM puisque la plupart d'entre elles n'aura pas la possibilité juridique de le prélever³¹.

Carte 2 : Les moyens des communautés de communes de la région Hauts-de-France



Réalisation Auteurs, Sources diverses.

³¹ Notons que le fait de conditionner le prélèvement du VM à l'organisation d'un service entre en tension avec un principe de base de cet impôt défendu par le Groupement des Autorités Responsables de Transport (GART). Jusqu'alors le prélèvement du VM n'était pas lié à un service rendu mais à la présence d'une entreprise dans le ressort territorial d'une AOM, indépendamment du type de desserte.

Les AOM sont fortement incitées à répondre à des appels à projets de l'État pour bénéficier de nouvelles ressources. Nous avons exploré les trois principaux guichets accessibles aux communautés de communes :

- L'appel à projets « Fonds mobilités actives » (FMA) lancé par le ministère de la transition écologique (6 communautés de communes concernées dans les Hauts-de-France) ;
- Le programme « AVELO » 1 et 2 sur les politiques cyclables piloté par l'Ademe et financé par les Certificats d'économies d'énergie (17 communautés de communes concernées dans les Hauts-de-France) ;
- L'appel à manifestation d'intérêt TENMOD « France Mobilités - Territoires de nouvelles mobilités durables » porté par l'Ademe (20 communautés de communes concernées dans les Hauts-de-France).

Les moyens alloués par les appels à projets de l'État attestent d'une dynamique très contrastée en matière de politique de mobilité (Carte 2). Les lauréats du Fonds mobilités actives et AVELO sont essentiellement situés au nord de la Région (Flandre et Littoral) et dans l'Oise. Les moyens du projet TENMOD rééquilibrent légèrement la géographie des bénéficiaires avec des lauréats en Thiérache et la partie centrale de la Région. On peut noter que certaines communautés de communes cumulent différents dispositifs d'accompagnement (le Pays de Lumbres est concerné par les trois appels à projets) tandis que 50 % d'entre elles ne bénéficient d'aucune aide. Le fonctionnement par appel à projets est de plus en plus courant mais il met les AOM en compétition pour l'obtention de financements ponctuels. Cette situation peut contribuer à creuser les inégalités entre les EPCI.

L'une des raisons d'absence de réponse à ces appels à projets peut provenir du manque d'ingénierie pour y répondre. À l'aide des réponses au questionnaire³², nous constatons que 30 % des communautés de communes disposent de leur propre chargé de mission « mobilité ». En ajoutant les chargés de mission mutualisés, cette part monte à 50 % des AOM. L'absence de personnel dédié à la compétence mobilité pour l'autre moitié des EPCI est généralement compensée par une part du temps d'un chargé de mission « attractivité-développement territorial », « aménagement-urbanisme » ou « environnement-transition écologique ». Les démarches de mutualisation des agents se font souvent à l'échelle des Pôles d'Équilibre Territorial et Rural (exemple de la Thiérache et du Ternois 7 Vallées) et les aides de l'État sont perçues à cette échelle.

En définitive, on peut constater que la prise en charge d'une nouvelle compétence ne s'est pas directement traduite par de nouvelles ressources humaines et financières. On peut ainsi douter de la réelle possibilité des nouvelles AOM de prendre en charge sur le budget général des EPCI des fonds destinés à financer des actions de mobilité.

³² « Combien d'équivalents temps plein (ETP) sont en charge de la mobilité dans votre collectivité ? » (Question 12).

CONCLUSION

La LOM, dont l'objectif initial était de couvrir les « zones blanches » de la mobilité, a posé de nouveaux jalons pour la gouvernance de la mobilité en zones peu denses. Cette nouvelle loi a radicalement changé la donne puisque tout le territoire français est désormais couvert par une AOM locale. Le nombre d'AOM locale en France passe de 338 en 2020, essentiellement dans les zones urbaines, à 736³³ sur tout le territoire en 2021. Si les zones étaient blanches sur le plan administratif, notre étude montre clairement qu'un dégradé de couleurs préexistait sur le plan opérationnel dans les espaces périurbains et ruraux. En effet, de nombreuses collectivités portaient déjà des services et actions de mobilité au titre de leurs autres compétences (développement économique, action sociale, aménagement du territoire...). Toutefois, il est incontestable que la LOM a impulsé le sujet des mobilités dans les zones peu denses et a contribué à mettre sur le devant de la scène ces territoires souvent oubliés et définis uniquement par défaut en tant que territoires « non urbains ». De nouveaux acteurs s'emparent de ce sujet et les acteurs déjà impliqués voient leurs efforts légitimés en tant qu'AOM locales.

Le principal « talon d'Achille » de la LOM reste le manque de moyens financiers dédiés à cette nouvelle compétence mobilité. En effet, la LOM n'octroie pas de moyens financiers supplémentaires puisque le versement mobilité est conditionné à la mise en place d'un service de transport régulier peu plébiscité par les « jeunes AOM ». Enfin, les appels à projets sont des soutiens à court terme et souvent ponctuels qui ne sont pas à la portée de tous les territoires. Il existe donc un risque que cette nouvelle compétence soit une coquille vide ou du moins pas plus pleine qu'avant d'obtenir ce statut d'AOM. Les premiers résultats laissent présager que le statut, qui reste une condition nécessaire, n'est pas suffisant pour faire éclore de nouveaux projets alternatifs à l'autosolisme ou au développement de services de mobilité.

En outre, le fait de disposer de la compétence mobilité ne préjuge pas de l'exercice réel de cette compétence. La compétence peut aussi être transférée à une autre échelle comme un syndicat mixte ou un PETR. Par ailleurs, il est tout à fait envisageable que dans certains territoires des services de mobilités soient mis en place alors que la communauté de communes n'est pas devenue AOM (par délégation de la Région) et que sur d'autres territoires aucun service de mobilité ne soit mis en place même si la communauté de communes est AOM. À ce jour, il n'est pas possible de savoir si ces situations contre-intuitives resteront des exceptions mais ce risque n'est pas à exclure.

Pour conclure, il est certain que les communautés de communes qui ont fait le choix de prendre une délibération afin d'obtenir le transfert de la compétence mobilité, ont manifestement saisi l'opportunité d'être libres d'organiser des services de mobilités sur leurs territoires. Sans la compétence mobilité, le champ des

³³ 722 AOM de plein exercice et 14 Régions ayant un rôle d'AOM locale de substitution dans 455 communautés de communes.

possibilités d'intervention en faveur des mobilités se restreint fortement. En effet, intervenir sur les questions de mobilité ne se fera qu'au regard d'autres compétences de manière indirecte ou avec l'accord de l'AOM de substitution. Un suivi de l'évolution de la prise en main de la compétence permettra de juger plus précisément si les politiques de mobilité sont suffisantes pour faire face aux enjeux sociaux et environnementaux actuels des zones peu denses. Quant au rattrapage du fossé entre les politiques de mobilité des zones denses et celles menées dans les zones les moins denses, il restera hypothétique en l'absence de nouveaux moyens affectés à la compétence mobilité.

REFERENCES

- Amar G.**, 2010, *Homo mobilis. Le nouvel âge de la mobilité. Éloge de la reliance*, FYP Éditions, 207 p.
- Auzanneau, M.**, 2020, L'Union européenne risque de subir des contraintes fortes sur les approvisionnements pétroliers d'ici à 2030. The Shift Project.
- Bigo, A.**, 2020, Stratégie nationale bas-carbone : peut-on faire l'économie d'un ralentissement des mobilités ?, Forum Vies Mobiles.
- Bonnin-Oliveira S.**, 2013, La fin des périphéries urbaines, EspacesTemps.net.
- Bouba Olga O.**, 2021, Qu'est-ce que le « rural » ? Analyse des zonages de l'Insee en vigueur depuis 2020, *Géoconfluences*, mai.
- Davezies L.**, 2012, *La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale*, Seuil, Paris, 112 p.
- Desjardins X.**, 2006, Intercommunalité et décentralisation. Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs, Rapport final, PUCA, 88 p.
- Floch J.M., Lévy D.**, 2011, Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010. Poursuite de la périurbanisation et croissance des grandes aires urbaines, *Insee Première*, n° 1375.
- Fondation Nicolas Hulot, Wimoov**, 2020, Baromètre des mobilités du quotidien. Une enquête nationale et trois zooms territoriaux pour évaluer l'évolution vers une mobilité écologique, sociale et solidaire, Synthèse 40 p.
- Gallez C., Menerault Ph.** (Dir.), 2005, Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain, Rapport PREDIT, convention ADEME-INRETS, 277 p.
- Grevet M.** 2015, Acte III de la décentralisation : quelles conséquences sur la gouvernance de l'intermodalité ? Illustration par le cas de la région Nord-Pas-de-Calais, Mémoire de thèse professionnelle pour le Mastère spécialisé PAPDD, École des Ponts, 133 p.
- Haut Conseil pour le Climat**, 2021, Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation - la version grand public. 3.
- Hubert J.-P., Delisle F.**, 2010, L'allongement des déplacements quotidiens contribue à l'émergence d'espaces urbains multipolaires, tandis que la mobilité baisse au centre des grandes agglomérations, La revue du CGDD – La mobilité des Français, décembre, 41-56.
- Hubert J.P., Pistre P., Madre J.L.**, 2016, L'utilisation de l'automobile par les ménages dans les territoires peu denses : analyse croisée par les enquêtes sur la mobilité et le Recensement de la population, *Économie et Statistique*, n° 483-484-485, 179-203.
- Hubert J.-P., Delay-Artous C., Madre J.-L., Pistre P.**, 2016, La face cachée de la dynamique de la mobilité : rôle des zones peu denses dans l'évolution à long terme des territoires et de la mobilité. Recherche dans le cadre du programme GO3 du Predit « Mobilités dans les régions urbaines », IFSTTAR, 194 p.

- Insee Références**, 2021, Dossiers – Se déplacer en voiture : des distances parcourues une fois et demie plus importantes pour les habitants des couronnes que pour ceux des pôles, in *La France et ses territoires*.
- Jacquin, O.**, 2021, Rapport d'information sur les mobilités dans les espaces peu denses en 2040 : un défi à relever dès aujourd'hui. 313. Sénat.
- Massot M.H., Orfeuill J.P.**, 2007, La contrainte énergétique doit-elle réguler la ville ou les véhicules ? Mobilités urbaines et réalisme écologique, *Annales de la recherche urbaine*, 103, 3, 18-29.
- Menerault Ph.**, 2005, « Réforme territoriale et dynamique de l'intercommunalité dans les transports collectifs urbains : une approche diachronique », in Gallez C., Menerault P. (dir) *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport PREDIT, convention ADEME-INRETS n° C03-13, 277 p.
- Minster, C., Hubert, J-P**, 2012, Density Effect on Mobility Characteristics in France, Transport Research Arena – Europe, Athènes.
- Munafò S.**, 2017, Forme urbaine et mobilités de loisirs : l'« effet barbecue » sur le grill, *Cybergeo: European Journal of Geography*.
- Newman P., Kenworthy J.**, 1989, *Cities and automobile dependence*, Gower, Aldershot, Royaume-Uni.
- Offner J.M.**, 2002, Les transports urbains : entre secteurs, réseaux et territoires, In : *Annuaire des collectivités locales*. Tome 22, 2002. L'organisation territoriale de la France, demain. 169-183.
- Orfeuill J.P.**, 2013, Quand la voiture devient contrainte, *Revue Projet*, n° 334, mars, 50-58.
- Paul-Dubois-Taine O. (dir.)**, 2012, Les nouvelles mobilités dans les territoires périurbains et ruraux, Rapport pour le Centre d'Analyse Stratégique (CAS), n° 47.
- Pistre P., Richard F.**, 2018, Seulement 5 ou 15 % de ruraux en France métropolitaine ? Les malentendus du zonage en aires urbaines, *Géoconfluences*, avril.
- Raoul E. et Casteigts M.**, 2011, La mobilité et les transports dans les territoires ruraux, Rapport pour le Ministère de l'Intérieur, de l'Espace rural et de l'Aménagement du Territoire et le Secrétariat d'État chargé des transports, Paris, La Documentation Française.
- Richer C.**, 2007, Multipolarités urbaines et intermodalité : les pôles d'échanges, un enjeu pour la coopération intercommunale ?, Thèse de géographie de l'université des sciences et technologies, Lille I.
- Richer C.**, 2021, Le versement mobilité et la question territoriale : vers une redéfinition de la ressource à la suite de la LOM, *Transports, Infrastructure et Mobilité*, 527, 28-30.
- Richer C., Meissonnier J.**, 2017, Des transports aux mobilités, changement de cap pour les politiques publiques, *Préventique*, 153, dossier – Le nouveau monde des mobilités, 54-56.
- Scherrer F., Vanier M.**, 1995, Les nouvelles mailles du pouvoir local, *Revue de Géographie de Lyon*, 72, 2.
- Sieverts T.**, 2004, *Entre-ville, une lecture de la Zwischenstadt*, Éditions Parenthèses, 188 p.
- UTP**, 2021, Observatoire de la mobilité, édition 2021, 47 p.
- Vanier M.**, 2000, Qu'est-ce que le tiers espace ? Territorialités complexes et construction politique, *Revue de géographie alpine*, 88, 1, 105-113.

Authorities organizing mobility in sparsely populated areas. What are the effects of the mobility orientation law in the Hauts-de-France Region ?

Abstract – Until the present day, mobility policies were focused on urban areas, resulting in a high reliance to the private car system especially in low-density territories. With the challenge of low-carbon transition, transportations policies in these areas are becoming a challenging task. Passed in 2019, « Loi d’Orientation des Mobilités » (Mobility Orientation Law) offers new opportunities to reduce dependency on car use by a single person. Through the results of a survey to reduce dependency on car use by a single person focusing on case-studies of low-density inter-municipalities in Hauts-de-France Region, this article deals with one of the main chapter of the Mobility Orientation Law: the transfer of mobility competence to the organizing authorities. It analyses the governance’s transformations, the reasons why local authorities choose to take the transportation qualifications and their ambitions and finally the means they will allocate to their future transportation policies. This allows us to draw with some hindsight the first effects of the “Mobility Orientation Law” in low density-territories.

Key-words

Mobility Orientation Law
Low-density territories
Disparities between rural and urban areas
Authority assigned with transportation policies
Intercommunality
Hauts-de-France
