

UTP – SEPTEMBRE 2019

Extension des RTAOM en 2017 : du jamais vu depuis 30 ans

Les contours du transport public urbain évoluent au gré des modifications de ses périmètres d'organisation, à la différence du transport régional où les périmètres correspondent aux limites administratives des régions. En 2017, ce paysage a connu une mutation phénoménale.

L'Ile-de-France est un cas particulier puisque l'autorité organisatrice en charge de transports est un établissement public administratif qui gère tout type de services : urbains, non urbains et régionaux. Son périmètre s'étend sur 1297 communes et plus de 12 millions d'habitants.

I. UN IMPACT DIRECT ET CONSTANT DES LOIS SUR LA DELIMITATION DES PERIMETRES

Depuis la première loi d'organisation des transports en 1982, force est de constater la forte corrélation entre les textes législatifs touchant à l'organisation territoriale et la dynamique d'extension des périmètres d'organisation des transports urbains. Les différentes lois d'organisation territoriale sont présentées en annexe.

Ainsi, ce phénomène d'élargissement n'a jamais fléchi depuis 2000, quelle que soit la catégorie des agglomérations. La note économique de l'UTP intitulée « La dynamique d'extension des PTU et des RTAOM », de novembre 2017, en dresse l'historique.

Extension des RTAOM en 2017 : du jamais vu depuis 30 ans

La loi de décentralisation du 7 août 2015, dite loi « NOTRe », a bouleversé les règles du jeu, portée par le souhait de l'Etat de finaliser la carte des intercommunalités, avec notamment une obligation pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre qui doivent compter au minimum 15 000 habitants.

En 2017, sa mise en œuvre s'est traduite par un bond dans l'extension des ressorts territoriaux des autorités organisatrices de mobilité (RTAOM). Après la création des métropoles en 2016, voici venu le temps de la fusion des structures intercommunales de moindre taille. De fait, de nombreuses communautés de communes ont été amenées à rejoindre des « collectivités XXL », souvent constituées en communautés d'agglomération. Et certaines communautés d'agglomération se sont constituées en communautés urbaines ou ont rejoint des syndicats mixtes.

En 2017, sur un panel de 148 réseaux de transport urbain adhérents à l'UTP, 73 RTAOM ont été touchés par cette dynamique d'accroissement (soit 49 %). Désormais 34 RTAOM regroupent plus de 50 communes. Seuls deux RTAOM restent composés d'une commune (Saint-Claude et Vierzon) et la taille maximale atteint 159 communes (Bayonne).

II. LE BOND ENTRE 2016 ET 2017

L'impact de ces extensions est particulièrement fort dans les transports urbains où il n'est pas facile de transformer un réseau de lignes urbaines existantes, par essence non rentable, pour couvrir le nouveau RTAOM, sans encore plus fragiliser son équilibre économique, notamment au vu de la faiblesse du potentiel de clientèle. Certains élus ont fait part de leur inquiétude face à l'avenir, leur crainte étant de délivrer un service de moindre qualité car dilué dans des zones élargies.

De plus, ce temps de l'élargissement du RTAOM n'a coïncidé que rarement avec l'échéance du contrat de service public, en régie directe ou en concession. De nombreux élus mettent en exergue le fait que chaque territoire a sa problématique propre.

Quelques exemples de regroupement au sein des réseaux adhérents de l'UTP

Le territoire de Bayonne-Côte basque Ardur a connu la fusion de dix EPCI existantes, passant de 7 à 159 communes.

L'ex-communauté d'agglomération de Caen s'est constituée en communauté urbaine en fusionnant avec deux communautés de communes.

La communauté de communes de Cherbourg a fusionné avec huit autres communautés de communes, passant de 6 à 132 communes. .../...

Extension des RTAOM en 2017 : du jamais vu depuis 30 ans

Le territoire de Lisieux s'est organisé en communauté d'agglomération par fusion de cinq communautés de communes, passant de 3 à 48 communes.
L'ex-communauté d'agglomération de Reims s'est constituée en communauté urbaine, passant de 16 à 143 communes.
La commune de Saint-Dié-des-Vosges, qui était AOTU, a créé une communauté d'agglomération par fusion de cinq communautés de communes, passant de 1 à 74 communes.

En 2017, sur un panel de 148 réseaux de transport urbain adhérents à l'UTP, le nombre de communes intégrées a augmenté de 39 % par rapport à 2016, un taux qui correspond également à celui de la hausse de la surface de ces RTAOM, alors que la population ne progresse que de 7 %. De fait, la densité moyenne baisse de 22 %.

Ce sont les réseaux de moins de 250 000 habitants qui sont le plus impactés par ces extensions, avec des progressions qui dépassent les 50 % en nombre de communes et en surface pour une évolution de la population de 13 %. La densité moyenne de ces 121 réseaux passe sous la barre des 200 habitants au kilomètre carré, rendant encore plus fragile leur équilibre financier.

Panel de 148 réseaux UTP	2016	2017	N/N-1
Nombre de communes	4178	5806	+39%
Nombre de communes dans un RTAOM	28	39	
Population	25 584 553	27 411 433	+7%
Surface (en km ²)	60 232	82 967	+38%
Densité (habitant/km ²)	424,8	330,4	-22%

Source : Enquêtes annuelles TCU, DGITM-CEREMA-GART-UTP, traitement UTP, juin 2019

III. UNE FORTE ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE JURIDIQUE DES AOM

Sur la base des données relatives aux réseaux adhérents de l'UTP, on observe une nette baisse des communes, au statut d'AOM, qui ne sont plus que deux (Saint-Claude et Vierzon) contre plus d'un quart dans les années 90.

Les EPCI sont désormais largement majoritaires (passant en 25 ans de 61 à 86 % des AOM) au côté des syndicats mixtes (de 8 à 11 %).

Extension des RTAOM en 2017 : du jamais vu depuis 30 ans

IV. UN TERRITOIRE NATIONAL LARGEMENT COUVERT PAR DES AOM

Alors que le projet de loi d'orientation des mobilités (LOM) évoque les « zones blanches de la mobilité », il convient de noter que les autorités organisatrices de la mobilité couvrent *a minima* 28 % de la surface du territoire métropolitain et regroupent plus de 73 % de la population (panel de 307 RTAOM et Ile-de-France, issu de l'enquête annuelle GART-UTP, sur un total d'un peu moins de 330).

Entre 1997 et 2017, le nombre de RTAOM sur lesquels s'opère un transport régulier est passé de 187 à 307. Ces 307 RTAOM répertoriés par l'UTP en 2017 regroupent près de 9 000 communes, contre 1 615 communes réparties dans les 187 RTAOM en 1997. En 20 ans, la population habitant dans ces 307 RTAOM est passée de 21,2 millions à 35,3 millions, alors que les surfaces couvertes passaient de 28 000 km² à 140 000 km².

Panel de 307 RTAOM	1997	2002	2007	2012	2017
Nombre de PTU/RTAOM	187	225	248	278	307
Nombre de communes dans un PTU/RTAOM	1615	2847	3870	4653	8917
Population des PTU/RTAOM	21 153 818	23 679 893	26 179 356	28 235 688	35 337 788
Surface des PTU / RTAOM	27 901	44 719	58 060	75 521	140 104

Source : Enquêtes annuelles TCU, DGITM-CEREMA-GART-UTP, traitement UTP, juin 2019

V. UN PARALLELE ENTRE RTAOM, UNITE URBAINE ET AIRE URBAINE

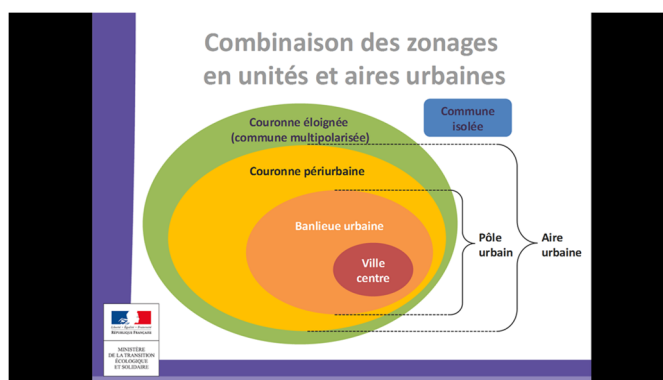
Dans ses premières versions, le projet de LOM faisait référence à la notion d'aire urbaine, un zonage défini par l'INSEE pour décrire l'évolution territoriale et le phénomène de métropolisation.

Ainsi, l'aire urbaine est centrée sur les déplacements domicile-travail et intègre l'unité urbaine basée sur la continuité du bâti. Les définitions précises figurent en annexe.

Pour mieux correspondre aux bassins de vie, la future loi d'orientation des mobilités a introduit le concept de bassin de mobilité, que les collectivités territoriales devront définir en concertation.

Pour rappel, dans les lois actuelles, une « agglomération » correspond à l'unité urbaine INSEE, aussi appelée pôle urbain.

Extension des RTAOM en 2017 : du jamais vu depuis 30 ans



Source : Ministère des transports, 2018

Selon l'INSEE, de 2011 à 2016, la population française a augmenté de 0,4 % par an en moyenne. Le phénomène de métropolisation se poursuit avec une croissance démographique portée par les grandes aires urbaines. En leur sein, les pôles urbains ont renforcé leur rythme de progression même si, comme dans les trente dernières années, la dynamique reste la plus forte dans les couronnes de ces grandes unités urbaines.

Unité urbaine versus RTAOM

Le différentiel qui pouvait exister entre unités urbaines et RTAOM s'est fortement réduit en 2017, avec l'extension des RTAOM.

Ainsi, dans les 27 réseaux urbains de province de plus de 250 000 habitants, si globalement la population de leurs unités urbaines est supérieure de 6 % à celle de leurs RTAOM, on note que 19 d'entre elles (soit 70 %) sont désormais moins peuplées que les RTAOM. Dans ces cas, l'écart moyen frôle les + 20 %, mais peut atteindre + 35 % comme à Caen, Nîmes, Perpignan ou Rennes, voire quasi le doublement comme à Valence au regard de l'explosion de son RTAOM vers les périphéries quasi rurales.

Ces périmètres de transport public qui intègrent désormais la troisième couronne périurbaine, voire des territoires ruraux, réinterrogent la réalité des services, qu'ils soient urbains ou non urbains, organisés dans ces territoires. La question de l'équilibre économique reste également entière, au regard des coûts de desserte pour des trafics de faible volume et ce dans un contexte de tarification plate. Les possibilités de services différenciés qui composeront la palette aux mains des AOM, de par l'article 1 de la future LOM (services réguliers, scolaires, à la demande, de mobilités actives et partagés), devraient favoriser le développement d'une offre multiservice et intermodale.

Extension des RTAOM en 2017 : du jamais vu depuis 30 ans**Aire urbaine versus RTAOM**

La comparaison, pour les 27 réseaux de plus de 250 000 habitants, entre aires urbaines et RTAOM montre un nombre global de communes incluses dans les aires urbaines multiplié par plus de 3,5 par rapport au total des communes intégrées dans les RTAOM, pour une population supérieure de 41 %. Dans certains réseaux, l'écart entre communes de l'aire urbaine et du RTAOM est de l'ordre du facteur 14... Seules deux RTAOM sont supérieures à leur aire urbaine : Marseille et Valence.

La question de la définition du bassin de mobilité, notion intégrée dans la future LOM, sera cruciale pour tenter de répondre aux besoins des populations, tournées vers les centres urbains mais de plus en plus géographiquement éloignées. Seule la cohérence des stratégies de mobilité définies aux différents échelons territoriaux (agglomération et région) permettra de faciliter la transition vers des mobilités plus durables et partagées.

Extension des RTAOM en 2017 : du jamais vu depuis 30 ans

ANNEXE 1

LES DIFFÉRENTES LOIS D'ORGANISATION TERRITORIALE

Depuis 1982, plusieurs textes de lois ont impacté l'organisation des transports urbains.

- La loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982, dite « LOTI » : les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent prendre la compétence « transports urbains » et devenir des autorités organisatrices des transports urbains (AOTU) sur leur territoire. Ce territoire est dénommé « périmètre de transports urbains » (PTU).
- La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, dite loi « Chevènement » : la création des communautés d'agglomération élargit de fait la zone de compétence sur les transports urbains, puisque leur périmètre devient d'office le PTU.
- La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014, dite loi « MAPTAM » : la création des métropoles impacte les périmètres des grandes agglomérations et des communes avoisinantes. Avec un cas emblématique pour la métropole d'Aix-Marseille qui regroupe six établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La notion de PTU est remplacée par celle de « ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité » (RTAOM).
- La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015, dite loi « NOTRe » : les AOTU sont dénommées autorités organisatrices de la mobilité (AOM). Cette modification introduit la possibilité, pour ces AOM, d'organiser à la fois des services urbains comme non urbains à l'intérieur du RTAOM. De plus, l'intercommunalité est renforcée par la fusion d'EPCI historiques, le plus souvent autour des pôles urbains, via l'élaboration et la mise en œuvre de nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) d'ici au 1^{er} janvier 2017.

Extension des RTAOM en 2017 : du jamais vu depuis 30 ans

ANNEXE 2 LES DEFINITIONS DE L'INSEE

Unité urbaine

Cette notion est utilisée depuis 1954. L'unité urbaine repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2000 habitants.

Si l'unité urbaine se situe sur une seule commune, elle est dénommée ville isolée. Si l'unité urbaine s'étend sur plusieurs communes, et si chacune de ces communes concentre plus de la moitié de sa population dans la zone de bâti continu, elle est dénommée agglomération multicommunale.

Sont considérées comme rurales les communes qui ne rentrent pas dans la constitution d'une unité urbaine : les communes sans zone de bâti continu de 2000 habitants, et celles dont moins de la moitié de la population municipale est dans une zone de bâti continu.

L'actuel zonage daté de 2010 a été établi en référence à la population connue au recensement de 2007 et sur la géographie du territoire au 1^{er} janvier 2010.

Aire urbaine

Cette notion est utilisée pour la première fois en 1997. Une aire urbaine ou grande aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

Le zonage daté de 2010 a été établi en référence à la population connue au recensement de 2008. Celui de 2019 l'est en référence à la population du recensement de 2016.

Les notes économiques Département des Affaires Economiques et Techniques
Commission Economie et Mobilité, présidée par Frédéric
Baverez



CONTACT Anne Meyer +33(0)1 48 74 73 28 ameyer@utp.fr