



**HAL**  
open science

# Loi d'orientation des mobilités : de quoi “ gouvernance ” est-il le nom ?

Tiphaine Rombauts-Chabrol

## ► To cite this version:

Tiphaine Rombauts-Chabrol. Loi d'orientation des mobilités : de quoi “ gouvernance ” est-il le nom ?.  
Revue juridique de l'environnement, 2020, 1/2020, 11 p. halshs-02862195

**HAL Id: halshs-02862195**

**<https://shs.hal.science/halshs-02862195>**

Submitted on 23 Dec 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS : DE QUOI « GOUVERNANCE » EST-IL LE NOM ?**

Tiphaine ROMBAUTS-CHABROL  
*Maître de conférences en droit public*  
*CDED YS (UR 4216, Université de Perpignan Via Domitia)*  
*CREAM (UR 2038, Université de Montpellier)*

Dossier « Loi d'orientation des mobilités ».  
Publication : *Revue juridique de l'environnement (RJE)* 2020/1, vol. 45, p. 11.

**La loi d'orientation des mobilités adoptée le 19 novembre 2019 entend rénover la « gouvernance » de la mobilité. Sous ce terme, annonçant une nouvelle lecture d'une politique publique en mal de lisibilité, se révèle une compétence toujours éclatée entre les différents échelons territoriaux et dont la lisibilité, dans le cadre du mouvement actuel de décentralisation, n'est pas réellement améliorée.**

Adoptée le 19 novembre dernier par l'Assemblée nationale, la Loi d'orientation des mobilités<sup>1</sup> s'est donnée une ambition : « améliorer la gouvernance en matière de mobilités pour mieux répondre aux besoins quotidiens des citoyens, des territoires et des entreprises »<sup>2</sup>. Or, le succès contemporain du terme de « gouvernance » est de ceux qui suscitent le scepticisme dès lors qu'il concerne la question de la répartition des compétences entre personnes publiques. Le mot est adossé à l'efficacité ou l'efficience de la décision publique, en particulier dans les cadres institutionnels impliquant une pluralité de pôles d'impulsions et d'exercice des attributions juridiques traditionnelles, comme les structures étatiques fédérales ou dont le processus de décentralisation est approfondi<sup>3</sup>. Les objectifs de la présente loi ne peuvent renier cette définition.

Annoncé par le Président de la République lors du discours de Rennes du 1<sup>er</sup> juillet 2017, le projet de loi devait répondre au défi de la « mobilité du futur », plus efficace, efficiente et respectueuse de l'agenda issu du « Plan climat ». Abondant, ce texte commence par refondre la compétence « transport-mobilité », désormais lue au prisme d'une nouvelle philosophie de l'action publique marquée par la substitution de la notion de « mobilité » à celle de « transport »

---

<sup>1</sup> La présente contribution est une version remaniée de la communication prononcée à l'occasion de la Conférence de rentrée des Masters de l'antenne de Narbonne (Université de Perpignan), « La protection de l'environnement dans la LOM » organisée par M. Rémi RADIGUET pour le CDED (EA 4216) le mercredi 25 septembre 2019, alors que le texte était en seconde lecture devant le Sénat.

<sup>2</sup> Intitulé du Titre II du texte adopté.

<sup>3</sup> Cf. J.-P. GAUDIN, *Pourquoi la gouvernance ?*, coll. La bibliothèque du citoyen, Presses de Sc. Po, Paris, 2002.

lorsqu'elle demeurerait, pour parachever la mutation d'une logique de transport public jugée dépassée, vers une organisation innovante de toutes les mobilités.

Le concept de gouvernance traduit une manière de concevoir l'action publique dont l'intérêt ne soulève que peu d'oppositions frontales, en tant qu'il « peut renvoyer à un processus dont la forme institutionnelle n'est en rien préconçue » note le chercheur John Crowley<sup>4</sup>, relevant qu'il s'oppose, dans son principe, à une méthodologie de l'action publique résultant d'une lecture unilatérale et autoritaire de la souveraineté. En ce sens, « à une logique combinant autorité, distance, majesté, hiérarchie » qui correspondrait à une vision dépassée de l'action étatique, s'opposerait désormais « toujours de manière idéale-typique, une logique combinant partenariat, proximité, animation et réseau »<sup>5</sup>, que le champ lexical de la *gouvernance* entendrait couvrir et exprimer.

Reste que la compétence « transport-mobilité », intéressant par nature chaque échelon de l'administration territoriale, souffre en droit positif de son éclatement et peine à s'inscrire dans l'architecture de la décentralisation, renouvelée par la loi de manière erratique depuis 2010. Laisse en chantier après la loi NOTRe de 2015<sup>6</sup>, la compétence « mobilité » est remise sur le métier et désormais tissée au fil de « gouvernance ». Pour davantage de lisibilité ? La loi adoptée le 19 novembre 2019 laisse à craindre, malgré de nombreuses avancées, le passage d'une compétence morcelée (I) à un éclatement assumé, seulement renouvelé dans ses termes par le concept incertain de gouvernance (II).

## I. UNE COMPÉTENCE MORCELÉE

La compétence encore récemment désignée sous le double label hésitant ou transitionnel « transport-mobilité » est, en droit positif, particulièrement complexe, car éclatée entre les différents échelons territoriaux depuis la loi LOTI de 1982 (A). Leur impérative coordination passe donc nécessairement par l'identification d'une articulation institutionnelle des échelons pertinents, désormais identifiés dans le couple région-intercommunalité (B).

### A. Un éclatement entre les échelons territoriaux

Alors qu'autour des années 2000, le législateur avait davantage pour ambition d'approfondir l'adaptabilité de l'offre des services publics de transport, le mouvement actuel de décentralisation tend, depuis 2014, vers deux objectifs affirmés : sortir de la seule logique de « transport public » au profit la régulation des formes les plus variées de mobilité ; dans le même temps, et de manière générale, recentrer les différents échelons territoriaux autour de cœurs de métiers plus lisibles, plus compacts et plus efficaces.

Le législateur a ainsi récemment marqué la sortie de la logique ancienne, considérant que la politique publique de transport renvoyait à une conception ancienne de la prise en charge du déplacement de personnes, centrée sur le couple infrastructures et réseaux d'un côté, gestion des services publics de transport en commun de l'autre. Le premier pas a été franchi avec la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 qui transforme les anciennes « autorités organisatrices de

---

<sup>4</sup> J. CROWLEY, « Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité », *Critique internationale* 2003, n° 21, p. 52.

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> V. A. RAMEL, A. ADERNO, « Loi NOTRe et transports publics », *JCP A* 2015, étude 2268.

transport » (AOT) en « autorités organisatrices de la mobilité » (AOM) dans le texte de l'article L. 1231-1 du code des transports. Le changement d'intitulé entraîne une modification d'identité de la compétence qu'il supporte, ajoutant, à la classique organisation de transports publics urbains réguliers et à la demande, la charge du « développement des modes de déplacement terrestres non motorisés et des usages partagés des véhicules », mais aussi la possibilité de délivrer un « label auto-partage » ou créer un service public de location de vélos.

Cet article L. 1231-1 mis à jour par la loi NOTRe du 7 août 2015 prévoit que sont « *autorités organisatrices de la mobilité* » dans leur ressort territorial les communes et leurs groupements, la métropole de Lyon et les syndicats mixtes de transport. En réalité, dans cette énumération, la compétence AOM de droit commun reste à l'échelon communal. En effet, la compétence « transport-mobilité » n'appartient de plein droit qu'à certaines catégories d'EPCI seulement : les métropoles, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération. Quant aux communautés de communes, elles peuvent exercer cette compétence à titre facultatif, au choix de leurs communes membres. Enfin, les collectivités et EPCI titulaires de la compétence peuvent l'exercer seuls ou dans le cadre d'un syndicat mixte – ouvert, fermé ou dédié au transport depuis la loi SRU de 2000.

La région, quant à elle, a longtemps souffert d'un rôle paradoxal vis-à-vis de la compétence mobilité : à la fois englobant et surplombant, eu égard à au périmètre de la collectivité régionale et sa vocation planificatrice ; en même temps réduit, second et peu efficace, à raison de la faiblesse des attributions concrètes qui lui étaient reconnues en propre. Ses compétences ont été largement renforcées par les lois de 2014 et 2015, qui ambitionnaient d'en faire la « collectivité de la mobilité »<sup>7</sup>. Son rôle de chef de file en matière d'intermodalité et de complémentarité des modes de transport est reconnu par le CGCT, le code des transports en fait l'échelon de coordination sur son territoire en matière d'offre de services, d'information des usagers, de tarification, de billetterie et, plus largement, concernant l'évaluation de l'adéquation entre l'offre publique et les besoins de déplacements quotidiens, notamment domicile-travail. Toutefois, pour y parvenir, c'est d'abord la planification régionale qui est renforcée. Parallèlement, elle se voit transférer certaines attributions effectives, sans pour autant recevoir pleinement la responsabilité de la compétence « mobilité ». La loi NOTRe opère le transfert aux régions des attributions en matière de transport auparavant détenues par les départements : transports publics interurbains réguliers et à la demande (au 1<sup>er</sup> janvier 2017) et les transports scolaires (au 1<sup>er</sup> septembre 2017). Elle se voit également confier la construction, l'exploitation et l'aménagement des gares routières et, enfin, la desserte des îles françaises.

Outre que chacun comporte des exceptions, le transfert de responsabilité de la compétence « mobilité » vers l'échelon régional reste au milieu du guet, la loi NOTRe ne transformant pas la région en AOM : elle reste une autorité organisatrice de transport (AOT), correspondant à la logique ancienne et largement démunie face aux mobilités actives nouvelles, la cantonnant toujours et malgré son rôle de chef de file dans une dimension parallèle au bloc communal dont l'action est renouvelée. Cette transition à double vitesse vers la « mobilité » méritait d'être corrigée, pour permettre non seulement l'émergence d'une véritable compétence mobilité cohérente, mais encore pour apporter une clarification à l'enchevêtrement produit par les réformes de 2014 à 2016. Il s'agit là de l'un des points d'impulsion essentiels de la loi d'orientation des mobilités.

---

<sup>7</sup> Cf. E. ROUX, « Loi NOTRe - La compétence mobilité : des transferts au goût d'inachevé », *AJCT* 2015, p. 568.

## B. L'achèvement souhaité du couple région-intercommunalité

La loi d'orientation des mobilités entend « modifier le contenu et la répartition des compétences des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) afin d'encourager l'exercice de la compétence mobilité par la collectivité ayant la capacité et la volonté de le faire », ce qui implique, pour le gouvernement, en particulier dans les zones à faible densité de population, de dépasser le cadre communal au profit de l'échelon intercommunal.

Avec la force de l'évidence, la compétence « transport-mobilité » est divisée quant à son attribution, franchement éclatée quant à son exercice et décevante quant à ses résultats sur le terrain – réserve faite de la combinaison malheureuse d'un temps court depuis la refonte du droit en vigueur et son inachèvement, empêchant d'en tirer un bilan définitif. Un rapide état des lieux permet toutefois de le comprendre<sup>8</sup> : les 21 métropoles, la métropole de Lyon, les 13 communautés urbaines et les 223 communautés d'agglomération françaises exercent toutes leur compétence d'AOM, seules ou dans le cadre de syndicats mixtes. Restent 1001 communautés de communes, qui rassemblent 25 926 communes et 22,2% de la population : une trentaine de ces groupements exerce la compétence d'AOM, une quarantaine participe à un syndicat mixte de transport et seules 62 communes exercent seules la compétence d'AOM. Ce constat est, en quelque sorte, le motif institutionnel au soutien de la méthodologie de rénovation de la compétence arrêtée par le gouvernement, qui a pu afficher une statistique simplifiée, dont il déduisait que le territoire est couvert de « zones blanches de la mobilité », ou encore que le pays ne serait majoritairement « couvert par aucune autorité organisatrice ». L'avis du Conseil d'Etat<sup>9</sup> sur le projet de loi rappelle très simplement l'état du droit positif sur ce point : chaque commune étant AOM, le territoire est entièrement couvert par la compétence ; celle-ci n'est simplement pas toujours (pleinement) exercée.

Le projet de loi d'orientation des mobilités semble, dès ce constat, nier un élément fondamental du droit de la décentralisation et contourner *ab initio* le véritable problème. Les compétences sont transférées par la loi aux collectivités territoriales qui s'administrent librement par des conseils élus et qui les exercent en vue de satisfaire l'intérêt public local<sup>10</sup>. Or, quel motif peut conduire une commune à ne pas prendre en charge une compétence qu'elle détient ? À plus forte raison s'agissant d'une politique publique dont l'importance croît à mesure de l'éloignement des communes des grands centres urbains – telle est bien la situation envisagée s'agissant des communes n'appartenant pas aux intercommunalités disposant de plein droit de l'attribution « mobilité » ? Ce sont, à l'évidence, les moyens d'exercer cette compétence qui font défaut. S'il y a là une vraie question, force est de constater que la loi d'orientation des mobilités n'y répond que de biais, en commençant par redistribuer une compétence au motif de son exercice insatisfaisant. En revanche, les moyens financiers aujourd'hui manquants ne seront pas davantage au rendez-vous demain, notamment dans les territoires ruraux, pour les communautés dont le potentiel fiscal ne leur permet pas de tirer du « versement transport », qui devient un « versement mobilité » rénové, les fonds nécessaires à un véritable désenclavement de leurs populations<sup>11</sup>.

Au regard des objectifs annoncés, le point nodal de la compétence rénovée consiste dans son retrait aux communes, au profit d'un couple parachevé et renforcé EPCI-Nouvelles régions. En

---

<sup>8</sup> Cf. Rapport de comm. au Sénat n° 368, D. MANDELLI, 6 mars 2019.

<sup>9</sup> CE, avis, 15 nov. 2018, n° 395539.

<sup>10</sup> En ce sens, CE, ass., 30 déc. 2014, *Société Armor SNC*, n° 355563 ; concl. B. DA COSTA, *RFDA* 2015, p. 57.

<sup>11</sup> Un volet financier a été ajouté par les parlementaires, en restant un point d'achoppement entre les deux chambres ; Cf. Rapport D. MANDELLI, préc.

ce sens, la liste des AOM de l'article L. 1231-1 du code des transports voit donc disparaître la commune au profit des communautés de communes, qui se verront transférer la compétence d'AOM, désormais obligatoire. Quant à la région, elle devient enfin véritablement la collectivité de la mobilité et délaisse son statut d'AOT pour celui « d'autorité organisatrice de la mobilité régionale » (AOMR) sur son territoire, aux termes d'un nouvel article L. 1231-3.

Les attributions des AOM de droit commun dans leur ressort territorial se déclinent en cinq points<sup>12</sup> : organiser des transports publics réguliers, des services de transport à la demande, les services de transports scolaires, lorsqu'ils relèvent intégralement de leur ressort territorial (ou ex-périmètre de transport urbain), organiser des services relatifs aux mobilités actives et aux usages partagés de véhicules ou participer à leur développement. Elles disposent également d'une série de trois attributions facultatives.

Quant aux régions en qualité d'AOMR, elles disposent des cinq mêmes compétences principales, comprenant la compétence de droit commun en matière de transport scolaire qu'elles détiennent depuis deux ans, d'un volet « mobilité solidaire » en coordination avec le département et à l'exclusion des trois compétences facultatives<sup>13</sup>. Enfin, toutes les AOM conservent, et la région gagne, les facultés complémentaires d'attribuer des labels autopartage, de créer des services de location de cycles et l'obligation de définir un schéma de développement des aires de covoiturage.

Si l'autopartage et le covoiturage tiennent une place de choix dans la nouvelle politique publique de déplacement de personnes<sup>14</sup>, la notion de mobilité active est également précisée et définie par la loi à l'article L. 1271-1 du code des transports : « Les mobilités actives, notamment la marche à pied et le vélo, sont l'ensemble des modes de déplacement pour lesquels la force motrice humaine est nécessaire, avec ou sans assistance motorisée. » Il précise que ces mobilités actives « contribuent à la mise en œuvre de l'objectif assigné à l'organisation des mobilités définie au tout premier article du code et à la préservation de la santé publique » au sens de l'article L. 1111-1, qui prévoit de manière modeste que la mise en œuvre du droit à la mobilité se fait « dans les conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la collectivité et dans le respect des objectifs de limitation ou de réduction des risques, accidents, nuisances, notamment sonores, émissions de polluants et de gaz à effet de serre ».

Se pose ici la question annoncée en fil rouge de notre rencontre – même s'il est tenu dans ces propos. Quelle est la place dévolue par la loi, dans le cadre de la nouvelle compétence « mobilité » et hors du cadre de la planification régionale<sup>15</sup>, à la protection de l'environnement ? Elle est, à l'évidence, assez mince voire incantatoire, au stade de la redéfinition de ce que le texte appelle « gouvernance » de la mobilité. Il ne faut pas tant s'en étonner : le projet LOM s'inscrire, certes, dans la mise en œuvre du « Plan climat » et participe à la poursuite d'ambitieux objectifs de transition énergétique, mais en donnant un sentiment d'effet de circonstances. En ce sens, le discours de Rennes qui annonçait le nouveau texte se concentrait sur les problématiques de déplacement, désenclavement, fracture territoriale, investissement, innovation... sans évoquer l'impératif environnemental, intervenu dans les concertations

---

<sup>12</sup> Nouvel art. L. 1231-1-1 code des transports.

<sup>13</sup> Nouvel art. L. 1231-3 code des transports.

<sup>14</sup> V. la communication de V. BERGER, « Le développement des nouveaux services de mobilité numérique », *infra*.

<sup>15</sup> V. la communication de R. RADIGUET, « Loi d'orientation des mobilités et protection de l'environnement : verdissage à toute vitesse par une politique des petits pas ? », *infra*.

suivantes. Aussi, aujourd'hui, au stade de la répartition de la compétence dans le texte de la loi adoptée, les références aux objectifs environnementaux se trouvent souvent relégués en fin d'articles et cantonnés à des formulations peu contraignantes<sup>16</sup>. En somme, la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique se résolvent ici dans une volonté accrue d'inciter les autorités à la création ou au développement des mobilités actives.

S'agissant tant de la lisibilité de cette nouvelle compétence, devenue « *gouvernance* », que de la réalité de la rénovation ou encore de son inscription dans une politique environnementale qui se voudrait véritablement ambitieuse, la loi d'orientation des mobilités reste marquée par une incroyable intrication des attributions.

## II. UNE GOUVERNANCE RECOMPOSÉE

Après bientôt dix ans de lois de décentralisation dont la logique d'ensemble peine à se faire jour, il est attendu du législateur une démarche de continuité : dans le droit fil des lois MAPTAM et NOTRe, la distribution des compétences décentralisées s'analyse comme une spécialisation des échelons et une incitation parallèle, toujours plus importante, à un exercice assoupli des compétences, par leur partage, leur transfert, leur conventionnement, en considérant *in fine* que la coordination de l'ensemble viendra moins de la loi que du chef de filat et de la planification, plus ou moins concertée. Encore faut-il que l'architecture fonctionnelle soit suffisamment lisible dans la loi (A) pour qu'elle ne se contente pas d'assumer une complexité existante sans y répondre (B).

### A. Une architecture fonctionnelle complexe

La démarche normative qui a guidé l'écriture puis la discussion du projet de loi emprunte les mêmes chemins d'incertitude, de complexification et d'intrication des compétences que les précédentes lois décentralisatrices de cette décennie<sup>17</sup>, à croire que la sagesse ou la continuité législatives doivent nécessairement payer le prix de la rationalité administrative et juridique. Le droit de la décentralisation a, aujourd'hui plus que jamais, besoin de retrouver ses notions structurantes et ses clefs de lectures. Or, il n'est plus à démontrer que la loi NOTRe s'est globalement contentée de substituer entre elles différentes formes d'enchevêtrement, faisant uniquement glisser le regard du stade de l'attribution de la compétence à celui de son exercice<sup>18</sup>. Le même constat est à déplorer concernant la compétence « mobilité » : ses évolutions depuis la loi SRU et son renouvellement plus profond mais parcellaire depuis 2014 donnent au sujet un immense besoin de clarification et de simplification, dont on ne peut ignorer qu'elles sont, aussi, un gage d'efficacité. Sur ce point comme sur l'ensemble du droit de la décentralisation, le projet déçoit et, parfois, décontenance. L'intrication des compétences y est reine, qu'il s'agisse de leur distribution, de leur exercice de plein droit, ou de leur exercice aménagé. L'exemple des modalités juridiques de transfert de la compétence communale vers les communautés de communes est topique.

---

<sup>16</sup> Ainsi, le nouvel article L. 1231-1-1 du code des transports qui fixe les compétences des AOM se termine par un IV : « Les autorités mentionnées au premier alinéa du I contribuent aux objectifs de lutte contre le changement climatique, la pollution de l'air, la pollution sonore et l'étalement urbain. » Notons d'ailleurs que ce dernier alinéa a été ajouté par amendement durant le débat parlementaire.

<sup>17</sup> Cf. nota. L. JANICOT, « Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée », *RFDA* 2011, p. 227 ; B. FAURE, « Le droit des collectivités territoriales 'malade de ses normes' », *RFDA* 2014, p. 467.

<sup>18</sup> Cf. N. FERREIRA, « Loi NOTRe : l'enchevêtrement des compétences, suite et... fin ? », *AJCT* 2016, p. 79.

La loi nouvelle décide que la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité appartiendra de plein droit aux communautés de communes. Pour autant, le transfert s'opérera selon un mécanisme<sup>19</sup> que le Conseil d'Etat juge « *original* »<sup>20</sup> et dont il souligne la complexité. En effet, le projet entend introduire un mécanisme à géométrie variable, avec possibilité de reprise et une forme de réversibilité. Le transfert, en effet, n'est pas automatique et sera déclenché par une délibération en ce sens de l'ensemble des communes membres de la communauté, pour être effectif au 1<sup>er</sup> juillet 2021. Passée cette date et à défaut, la compétence future d'AOM sur le territoire de la communauté est retirée aux communes membres et revient de plein droit à la région, sauf pour les communes ayant antérieurement débuté l'exercice de cette compétence<sup>21</sup> : ces dernières pourront en poursuivre l'exercice en informant la région, comme l'exploitation libre des services de transport institués sur leur ressort territorial. Enfin, lorsque la région exerce la compétence d'AOM sur le territoire d'une communauté de communes, c'est non seulement à titre subsidiaire mais également à titre provisoire, puisque l'EPCI concerné pourra en demander restitution, à l'occasion d'une fusion avec une autre communauté de communes ou lors de la création ou l'adhésion à un syndicat mixte lui-même doté de la compétence<sup>22</sup>. Le Conseil d'Etat a jugé cette disposition conforme à sa lecture du principe de subsidiarité de l'article 72 de la Constitution<sup>23</sup>, dont la force contraignante pour le législateur est pour le moins réduite, malgré la puissance de son potentiel fonctionnel<sup>24</sup>. Pourtant, bien plus complexe que souple ou pragmatique, ce mécanisme interroge à l'observation.

D'abord, il peut révéler une forme d'incohérence : pourquoi faire des grandes régions des échelons supérieurs de la politique de mobilité (AOMR et chefs de file) et leur confier dans le même mouvement la compétence locale, voire très locale, d'AOM subsidiaire sur des territoires de communautés de communes rurales, qui n'ont pas su se faire déléguer la compétence par leurs communes membres, lesquelles par définition ne l'exercent pas non plus elles-mêmes ? Là encore, à l'objectif louable d'inciter les échelons locaux à exercer leur compétence AOM en diversifiant les mobilités, la loi semble répondre par une mesure inadaptée : le dessaisissement au profit de la région.

Ensuite, l'avis du Conseil d'Etat ne semble pas voir de contradiction dans la recherche de l'échelon le plus pertinent pour exercer cette compétence subsidiaire, pas plus qu'une violation substantielle du principe de libre administration, du fait du dessaisissement communal. Cependant, la conviction peut être moins ferme au regard de l'ensemble du mécanisme. Si l'échelon pertinent pour l'organisation de la mobilité, notamment en zone rurale où l'exercice fait défaut, n'est pas la commune seule mais l'intercommunalité, la pertinence d'une compétence subsidiaire confiée à la région – à la « grande région » issue des récentes fusions – ne répond plus au même objectif et il n'est pas certain que son chef de filat puisse, à lui seul, la justifier. Plus encore, c'est à raison d'une contradiction avec le principe d'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre que naît le scepticisme – quand bien même, là aussi, la violation du principe est loin d'être certaine. Il y a, en effet, pour le moins une forme de paradoxe à laisser le soin aux communes exerçant actuellement cette compétence de manière isolée de continuer à le faire librement, ce qui inclut pour elles la possibilité de réduire voire

---

<sup>19</sup> Art. L. 1231-1 modifié du code des transports.

<sup>20</sup> CE, avis, 15 nov. 2018, n° 395539, v. cons. 8 à 15.

<sup>21</sup> Au nombre de 62 actuellement.

<sup>22</sup> Le transfert est alors de droit selon le même article.

<sup>23</sup> Le Conseil constitutionnel a été saisi du contrôle de la loi le 27 novembre dernier (lettre de saisine à ce jour non publiée).

<sup>24</sup> Cf. A. DURANTHON, *Subsidiarité et collectivités territoriales*, coll. Bibl. parlementaire et constit., Dalloz, 2016.

supprimer les services afférents ; de l'autre côté, à considérer que le refus d'une commune de transférer la compétence n'équivaut pas au souhait exprimé de la conserver. Décider librement de ne pas exercer une compétence peut être, en soi, un mode d'exercice libre de ses compétences, dans l'intérêt public local ; priver un échelon de ce choix car celui-ci n'a pas les moyens matériels d'exercer sa compétence est alors le signe qu'à une question pertinente est apportée une réponse inadaptée.

Cette intervention subsidiaire de la région semble moins un palliatif au bénéfice de la politique publique de mobilité qu'un biais, une forme indirecte de coercition envers les communes en difficulté face à la compétence mobilité – et quelle que soit la nature, au fond, des obstacles rencontrés – communes qui devront *in fine* choisir entre l'exercice partagé avec d'autres communes de cette compétence, avec ou sans moyens adaptés, ou sa perte totale au profit de la région.

## **B. Une gouvernance encore à construire**

La loi nouvelle ne procède pas à une simplification de la distribution des compétences. Au nom de la gouvernance, elle en assume l'éclatement : le département, qui n'est pas AOM, conserve la responsabilité des transports spéciaux d'élèves en situation de handicap, au nom de sa vocation de principe, alors même que la région se voit désormais confier une compétence « mobilité solidaire » ; des communes conserveront les services actuellement organisés dans le cadre de leur compétence d'AOM ; les transports scolaires intégralement organisés dans le ressort territorial d'une AOM communale lui resteront et, en toute hypothèse, les transports scolaires relevant de la région pourront être délégués à de nombreux autres opérateurs, AOM ou non...

De manière générale, la rationalisation de la mobilité impliquera obligatoirement la concertation de tous les niveaux de collectivités, le renforcement du *leadership* régional ne lui permettant pas d'assumer pleinement la responsabilité d'une compétence, toujours plus partagée. Son rôle coordinateur devra se révéler dans ses attributions en matière de planification et sera largement concentré dans son obligation d'information centralisée aux usagers. En revanche, certains points d'achoppement actuels ne trouvent pas pleinement de solution dans la loi nouvelle : ainsi, *quid* des liaisons interurbaines dépassant le cadre des intercommunalités AOM, pour lesquels les EPCI n'interviennent pas de plein droit et que la région ne prend en charge ni ne délègue par convention ? La loi NOTRe n'avait pas prévu de mécanisme spécifique de délégation de cette compétence<sup>25</sup>, renvoyant dans son silence au droit commun en la matière et posant d'importantes difficultés pratiques.

La compétence « mobilité », qui englobe l'ensemble des politiques mises en œuvre dans le domaine du transport et qui est appelée à couvrir l'ensemble des moyens permettant aux personnes de se déplacer – attribution dense et par nature transversale – appelait plus que jamais d'être recentrée, clarifiée et surtout dotée des moyens nécessaires à son véritable exercice. Aucun de ces objectifs n'est pleinement atteint. Le texte adopté et sa proposition de refonte de la gouvernance de la mobilité est un miroir de l'époque : le choix du concept de gouvernance est révélateur, ce « *mot-talisman, paré de tous les fantasmes associés à l'action publique, tout en revêtant le vocabulaire rassurant de l'objectivité technique* »<sup>26</sup>. Son application à la mobilité laisse à penser qu'il s'articule difficilement avec une décentralisation par spécialisation des

---

<sup>25</sup> V. A. RAMEL, A. ADERNO, préc.

<sup>26</sup> J. PITSEYS, « Le concept de gouvernance », *RIEJ* 2010, n° 65, p. 210.

échelons, qui appelle au contraire une clarification des responsabilités réciproques et des pôles de décision.

\*