

Le quatre pages

N°09 | mai 2013

plan urbanisme construction architecture **PUCA**

La mobilité en milieu rural: une nécessaire coordination des actions dans un souci d'équité

Les habitants des campagnes restent attachés à leur voiture. Cette préférence tient souvent de la contrainte : le monde rural ne peut pas disposer de desserte de transports collectifs suffisante pour répondre aux besoins d'une population dispersée. Une telle situation n'est pas sans poser des problèmes économiques et sociaux : les citoyens non motorisés se retrouvent pénalisés dans l'accès à l'emploi et aux services publics. De plus, les coûts liés à la mobilité individuelle sont amenés à augmenter. L'impact écologique nécessite, enfin, d'être soulevé. Comment alors développer une offre de transport adaptée sans grever les fonds publics et dans le respect de l'environnement ?

La réponse réside moins dans l'investissement massif dans des transports en commun coûteux que dans la recherche d'une meilleure articulation des actions existantes. L'idée serait de prendre acte des nombreuses initiatives locales et d'améliorer leur coordination d'un point de vue fonctionnel et tarifaire. Les collectivités territoriales rurales ont en effet inventé des solutions pour répondre aux problèmes des citoyens, comme les transports à la demande. Les habitants, de leur côté, partagent véhicules et frais afférents. Il s'agirait déjà de faciliter ces solutions alternatives en les rendant visibles. Mais la diffusion d'une information exhaustive n'est que l'un des pans à améliorer : les autorités organisatrices de transport, se superposant, rendent certaines rationalisations impossibles, et les quelques dispositifs coopératifs développés par l'État reposent sur le seul volontariat. Au-delà, l'objectif serait donc de mettre en œuvre une politique globale des transports. Garant de l'égalité de tous devant les services et charges publics, il appartient à l'État d'assurer un traitement équitable des territoires. La région semble l'échelle de régulation appropriée. Serait ensuite laissé aux instances en place le soin de s'adapter aux particularités locales, sur le plan économique (péréquation financière), organisationnel (forme des partenariats), technique (interopérabilité de la billettique) ou juridique (déspecialisation des transports collectifs). Du point de vue de l'habitant, la fiabilité et la fluidité de l'itinéraire constituent les deux conditions susceptibles de le faire opter pour un transport « en commun ».

[La démarche]

Ce « Quatre pages » est la synthèse d'un rapport de mission intitulé « **La mobilité et les transports dans les territoires ruraux** » commandité en 2010 par le ministère de l'Intérieur, de l'Outre Mer et des Collectivités Territoriales, celui de l'Espace rural et de l'Aménagement du Territoire et le Secrétariat d'État chargé des transports.

Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'Inspection générale de l'administration (IGA) ont été chargés d'examiner « les conséquences de l'organisation des transports collectifs sur la desserte des territoires ruraux, les formes de coopération déjà existantes entre les autorités organisatrices et les évolutions susceptibles d'améliorer les offres de mobilité pour les populations concernées ».

Ce travail a été réalisé par Michel Casteigts, inspecteur général de l'administration, et Emmanuel Raoul, inspecteur général de l'INSEE et membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable. La mission s'était elle-même enrichie de l'étude du Centre d'Analyse Stratégique (CAS) portant sur les « nouvelles mobilités dans les territoires périurbains et ruraux » (2010-2011).

État des lieux de la mobilité en milieu rural et propositions pour améliorer l'offre de transport

L'étude présente deux volets : l'évaluation des modes d'organisation des transports collectifs dans les territoires ruraux et des propositions pour dépasser les difficultés soulevées. Le rapport fait état d'une réflexion sur les formes possibles de coopération entre les autorités organisatrices de transports, sur le rôle de l'État et sur les conditions de développement d'une offre multimodale suffisante. Il a été établi à partir de l'analyse de pratiques innovantes en régions et de sollicitations de diverses personnalités, professionnels de terrain ou experts du domaine.

► **La capacité à se déplacer, une condition primordiale pour accéder à d'autres bien collectifs : emploi, service public, intégration sociale**

Le milieu rural, caractérisé par une faible densité, rend la mise en place de lignes régulières de transport peu viable. Les déplacements des ménages vers le travail, les courses alimentaires, ou vers des lieux de loisir ou de santé se trouvent ainsi contraints : concrètement, la population dispersée ne peut se mouvoir à moins de posséder une voiture particulière, la vitesse d'accès aux équipements compensant les distances parcourues. Se retrouvent alors en situation délicate les personnes privées de véhicule motorisé, que ce soit pour des raisons financières (adolescents, chômeurs, salariés à faibles revenus) et/ou physique (personnes âgées, handicapés, etc.). Le « droit au transport » pour tous est en jeu. Les services publics, par exemple, ont tendance à se concentrer dans les agglomérations : écoles ou postes dans les centres bourgs, services administratifs ou médico-sociaux dans les villes moyennes, hôpitaux et établissements d'enseignement supérieur dans les grandes villes. Ne pas pouvoir se déplacer revient à ne pas *pouvoir* les fréquenter. Parmi les populations concernées, les enfants ont davantage été pris en compte depuis les années 1980 : les cars scolaires représentaient un tiers de l'offre kilométrique proposée par les départements en 2009. Mais dans le même temps, la croissance démographique des campagnes s'est accrue et l'arrivée de jeunes retraités et de familles avec enfants, attirés par une offre de logements abordables, complique la donne. Les phénomènes de marginalisation ne sont pas pour autant une spécificité rurale : en dépit de leur proximité aux centres urbains, nombreux espaces périurbains n'en sont pas épargnés.

► **Deux niveaux auxquels penser l'amélioration des transports collectifs : l'usager et le territoire**

Qu'il se déplace pour le travail ou pour accéder à une administration, l'usager des transports collectifs en milieu rural est confronté à une série de difficultés. L'information sur les itinéraires et les horaires lui manque ; les bus ne s'arrêtent pas partout et l'obligent à trouver des moyens de rabattement pour assurer la continuité du parcours jusque chez lui ; les horaires des transports collectifs coïncident rarement avec ceux des services recevant du public, etc. Aussi, les enjeux de la mobilité doivent-ils être pensés à deux niveaux conjoints : à celui du citoyen et à celui du

territoire. Si l'amélioration du maillage des transports est susceptible d'améliorer la vie de l'habitant des campagnes, elle joue également un rôle dans la structuration de l'espace : elle peut contribuer à la cohésion sociale, à l'attractivité d'un bassin de vie et à l'équilibre d'un territoire donné. Mais elle peut aussi participer à l'étalement urbain - sans risquer toutefois d'en devenir le facteur décisif : le prix du foncier, la rareté de l'offre, l'évolution des modes de vie y concourent davantage. Le fait est qu'aujourd'hui, il n'existe pas d'alternative réelle à l'usage d'un véhicule individuel en milieu rural : en 2011, une grande part des ménages y résidant possédait autant de voitures que d'adultes. Soit un mode de déplacement aux coûts économiques, sociaux et écologiques non négligeables pour l'individu comme pour la collectivité.

► **Des initiatives de terrain réussies mais aux perspectives limitées**

Les besoins de mobilité varient selon les publics et les moments : certains se calent sur les heures de travail, quand d'autres nécessitent une prise en charge à domicile. S'il est difficile de répondre à une telle flexibilité, les collectivités et la société civile elle-même ont déjà imaginé des réponses à des manques ciblés.

C'est le cas des communes et communautés de communes qui initient les transports à la demande (TAD) dès les années 1970 permettant aux personnes âgées ou non motorisées de se rendre vers les bourgs, les gares ou arrêts de bus, les réintégrant ainsi dans la « chaîne de mobilité ». Les habitants aussi s'organisent, en ouvrant leur véhicule à d'autres (covoiturage) ou en mutualisant leur acquisition et entretien (auto-partage). Les régions, les départements, les villes et autres organisations multiplient également des coopérations de diverses formes : institutionnelles, associatives ou conventionnelles.

Mais, malgré la qualité technique et la fréquence des concertations, des chaînons viennent à manquer, l'ensemble des dispositifs en place n'est pas rendu immédiatement lisible à l'usager, les coûts des TAD peuvent se révéler lourds pour l'intercommunalité, ils peuvent être réservés aux seuls résidents, etc. Les actions localisées ne suffisent pas à pallier les défauts de coordination dont souffrent les territoires ruraux.

► **Des méthodes souples pour garantir la continuité de la « chaîne de mobilité »**

Aujourd'hui, le « droit au transport pour tous » n'est pas respecté. Pour rétablir une situation équitable, il n'est pas

question de repartir de zéro, mais plutôt de s'appuyer sur le cadre existant et de s'inspirer des possibilités ouvertes par les initiatives locales : c'est-à-dire de diversifier l'offre et de renforcer les incitations. Réorienter les automobilistes vers le transport « en commun » exige de rendre attractives et faciles les solutions alternatives : en aménageant, par exemple, des aires de stationnement pour covoiturage en cohérence avec les réseaux de transport réguliers, en ouvrant les lignes scolaires à d'autres publics ou en mettant à disposition une partie du parc automobile public en auto-partage en dehors de leurs heures d'utilisation. Le développement réaliste de la mobilité en campagne passe également par la continuité des itinéraires.

Aussi, la prévision de dispositifs de rabattement entre zones rurales et périurbaines, l'harmonisation des conditions tarifaires et de la billettique entre opérateurs, ainsi que la centralisation et diffusion de données sur l'ensemble des modes disponibles (TAD et covoiturage compris) constituent autant de leviers susceptibles de favoriser le choix des habitants en faveur du transport collectif.

Des outils de coordination : les centrales de mobilité

Pour intégrer la mise en oeuvre des nouveaux services de mobilité (comme l'auto-partage, les TAD...) et assurer leur complémentarité avec les réseaux de transports traditionnels, il est nécessaire de disposer d'un accès unique à l'information sur l'ensemble des moyens de déplacement comprenant des dispositifs de réservation et de paiement. C'est le rôle assigné aux centrales de mobilité (souvent assimilées aux systèmes d'information multimodale ou SIM) définies comme « *un lieu d'information, physique et/ou virtuel, destiné à répondre à la demande des usagers des transports à l'échelle d'une agglomération et au-delà* ».

En Rhône-Alpes, la région s'est fortement impliquée dans la création de tels outils. Elle a ainsi publié en 2008 un guide des centrales de mobilité à destination des AOT infra-régionales (agglomérations et départements). Elle a également défini une charte d'interopérabilité des centrales dans la région et apporte une aide aux études de marché et de faisabilité, études de définition, outils de gestion, actions de sensibilisation et de promotion.

Malgré des initiatives intéressantes, la situation actuelle est toutefois relativement confuse et le terme de *centrale de mobilité* recouvre des réalités très différentes. Or, du point de vue de l'utilisateur, l'efficacité de ces dispositifs

dépend de leur lisibilité immédiate et de leur exhaustivité : programmer un trajet ne doit pas supposer de jongler d'une centrale de mobilité à une autre ou de pallier les chaînons manquants. Pour assurer cette efficacité opérationnelle et au regard du principe de continuité fonctionnelle, l'organisation des centrales de mobilité doit répondre à quelques règles précises décrites ci-dessous.

Leur zone de pertinence doit être large afin de couvrir les bassins de vie avec un minimum d'effets frontière : l'échelle régionale apparaît comme le meilleur choix, cohérent avec le caractère structurant des TER. De plus, sur leur zone de compétence, les centrales doivent concentrer l'information de tous les modes : transports collectifs ferroviaires ou routiers, transports à la demande, covoiturage, auto-partage, modes doux... de façon à favoriser au maximum une utilisation complémentaire des modes par l'utilisateur. Enfin, la clarification des rôles de chacun permettrait en outre d'éliminer les situations de compétition entre collectivités que nous pouvons parfois constater dans un domaine où devraient prévaloir les postures coopératives.

Plusieurs questions restent néanmoins posées : celle de la propriété des données ainsi que celle des moyens permettant de garantir l'interopérabilité des systèmes d'information. Le choix a été fait par les pouvoirs publics d'assurer la cohérence globale du système d'information sur les transports en intégrant ces centrales de mobilité dans un dispositif national d'échange instantané de données, l'Agence Française pour l'Information Multimodale et la Billettique (AFIMB). Toutefois, les bases juridiques sur lesquelles s'appuie l'AFIMB apparaissent encore insuffisantes au regard des enjeux de mobilité du monde rural.

► Vers une politique globale des transports collectifs en milieu rural

En France, les découpages administratifs représentent une difficulté importante dans l'élaboration d'une politique globale des transports car en matière de mobilité, les échelles de pertinence ne peuvent être postulées *a priori*. Pour autant, l'État doit rester garant de l'égalité de tous devant les services et charges publics. Les solutions au cas par cas ne peuvent donc venir buter contre les délimitations des zones de compétences des institutions.

Deux objectifs sont par conséquent à atteindre : garantir l'équité d'un système global de transport et maintenir le

pluralisme des autorités existantes, en leur accordant des marges d'initiative. L'État a déjà développé des dispositifs allant dans ce sens, en créant le cadre juridique de syndicats mixtes (dits SRU) pour aider à coordonner les actions, en publiant des guides ou en lançant l'Agence française pour l'information multimodale et la billettique. Des initiatives dont la principale limite est de reposer en milieu rural sur le seul volontariat : les systèmes d'information multimodaux ne sont par exemple obligatoires que pour des périmètres de transports urbains de plus de 100 000 habitants.

L'idée serait donc de trouver une échelle de régulation unique. La région, non en tant que collectivité mais en tant qu'espace géographique, semble appropriée : une réflexion à ce niveau entre en cohérence avec le caractère structurant des TER et permettrait de réduire les effets pénalisants qui se jouent aux frontières des départements, là où les ruptures de la chaîne de mobilité sont les plus nets. Les territoires pourraient ainsi être pensés en continuité : des mécanismes de péréquation financière entre zones urbaines et rurales permettraient qu'une faible frac-

tion des investissements des premières résolve une bonne part des problèmes des secondes.

Enfin, l'État laisserait aux autorités organisatrices de transport le soin de se coordonner pour s'ajuster aux spécificités locales, que ce soit dans le choix de la forme des partenariats entre les acteurs (syndicats mixtes, conventions), dans le travail sur l'interopérabilité des systèmes régionaux (information multimodale, billettique, réservation), dans la définition de contrats ouverts à l'évolution des besoins (marchés ou délégations de service public), dans la mise en place d'un matériel de transport adapté aux publics ou dans la levée ponctuelle d'obstacles réglementaires (déspecialisation des transports collectifs).

Tous les éléments d'une politique globale et cohérente de la mobilité dans les territoires ruraux sont réunis. Il ne reste plus qu'à la décider.

[Pour en savoir plus]

Michel Casteigts et Emmanuel Raoul, 2011, *La mobilité et les transports dans les territoires ruraux*, Rapport CGEDD/IGA, 70 p.

Voir également

Centre d'Analyse Stratégique, 2012, *Les nouvelles mobilités dans les territoires périurbains et ruraux*, rapport n°47, La Documentation française, 170 p.

Certu, 2009, *Du rural au périurbain : le transport à la demande, une pratique en extension*, Fiches Les outils de la mobilité.

Castex E., 2007, *Le Transport à la Demande (TAD) en France : de l'état des lieux à l'anticipation*, Thèse pour le doctorat de géographie, Université d'Avignon et des pays de Vaucluse.

Ce « quatre pages » est une publication destinée à faire connaître les principaux résultats ou enseignements de travaux de recherche, essentiellement ceux réalisés dans le cadre de programmes incitatifs initiés, financés et pilotés par le Puca, organe dédié à la recherche et à l'expérimentation rattaché à la Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature. Les données et les analyses présentées, sauf mention contraire, proviennent des rapports rédigés par les chercheurs. La sélection de ces éléments et leur mise en perspective n'engagent en revanche que le Puca.

Directeur de la publication

Emmanuel Raoul, Secrétaire permanent du Puca

Coordination

Bertrand Vallet

Rédaction

Béatrice Durand, Bertrand Vallet

Maquette, mise en page

Christophe Perrocheau

Plan urbanisme construction architecture

Tour Pascal B

92055 La Défense cedex

Tel : 01 40 81 24 72

<http://www.urbanisme-puca.gouv.fr>

ISSN : 2427-8912

