



Intercommunalité & transport scolaire

**Les implications réelles des dispositions des lois Chevènement en 1999,
SRU en 2000, Vaillant en 2002, Raffarin en 2004 : état des lieux et perspectives**

- Novembre 2005 -

Etude de l'Association Nationale pour les Transports Educatifs de l'Enseignement Public
(ANATEEP)

Eric BRETON, Directeur d'études
Emilie N'GUESSAN, Chargée d'études

*Subventionnée par la Direction Générale de la Mer et des Transports
Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer*

Paroi Sud, La Grande Arche 92055 La Défense Cedex

Convention n°OI 190661 du 23 juin 2005

**ANATEEP - 8 rue Edouard Lockroy 75011 PARIS - Tel 01 43 57 42 86 - Fax : 01 43 57 03 94
www.anateep.fr**

Table des matières

INTRODUCTION.....	2
PARTIE 1 : LES TRANSPORTS SCOLAIRES : UNE ARCHITECTURE BOULEVERSEE	6
1-1. CE QUE LES LOIS CHEVENEMENT ET GAYSSOT ONT CHANGE.	7
<i>Le développement d'une intercommunalité de projet</i>	<i>7</i>
<i>Une législation inadaptée aux transports scolaires.....</i>	<i>11</i>
1-2. LA TECHNIQUE DU RACCOMMODAGE.....	14
<i>La possibilité pour les communautés d'agglomération de se dessaisir des transports scolaires</i>	<i>14</i>
<i>La réforme francilienne.....</i>	<i>16</i>
PARTIE 2 : LA NOUVELLE REALITE DES TRANSPORTS SCOLAIRES : PREMIER BILAN	19
2 - 1. UNE COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION TRES IMPLIQUEE.....	20
<i>La volonté des communautés d'agglomération de gérer les transports scolaires</i>	<i>21</i>
<i>La surprise du seuil kilométrique de prise en charge des scolaires</i>	<i>26</i>
2 – 2. LA CONTRAINTE FINANCIERE	28
<i>Le poids des nouvelles charges</i>	<i>28</i>
<i>L'épineuse question de la dotation générale de décentralisation.....</i>	<i>30</i>
PARTIE 3 : LES ENJEUX ET PERSPECTIVES : DES EVOLUTIONS NECESSAIRES	34
3-1. LE BON NIVEAU DE DELEGATION	35
<i>Une organisation nécessairement proche du terrain.....</i>	<i>35</i>
<i>Les CA s'appuient généralement sur les AO2 en place</i>	<i>37</i>
3-2. LE BON NIVEAU DE SERVICE.....	38
<i>La gratuité des transports scolaires en PTU</i>	<i>39</i>
<i>Des AO1 juridiquement très concernées par les accidents corporels</i>	<i>39</i>
<i>Une réglementation inadaptée au sein des nouveaux PTU.....</i>	<i>40</i>
3 – 3. LE BON NIVEAU DE COOPERATION/CONCERTATION	41
<i>La coopération entre AO1 : un jeu à somme positive</i>	<i>42</i>
<i>Le syndicat mixte de type SRU : trouver de nouveaux moyens financiers.....</i>	<i>43</i>
<i>Trouver les moyens de se concerter</i>	<i>45</i>
<i>Rapprocher les mondes du transport et de l'éducation</i>	<i>47</i>
CONCLUSION	50
ANNEXES.....	53
BIBLIOGRAPHIE.....	78

Introduction

Depuis leur essor au début des années 60, les transports scolaires sont intrinsèquement liés à la dynamique intercommunale. En effet, le décret n°53-818 du 4 septembre 1953 autorise la fermeture des écoles à classe unique dans les villages, et donc, de fait, les regroupements pédagogiques intercommunaux. Si ce texte signe formellement la naissance des transports scolaires puisqu'il faut bien acheminer les élèves, leur véritable essor résulte de la réforme de l'enseignement secondaire de 1958 (allongement de la durée de scolarité de 14 à 16 ans, création des collèges) qui va faire exploser les effectifs transportés. Dans cette logique de regroupement d'écoles, induit par la restructuration de l'offre scolaire, les élus locaux se trouvent confrontés à la nécessité de mettre en place un service public de transport qui ne se limite pas aux frontières communales.

De nombreux syndicats intercommunaux, avec des structures juridiques diverses (SIVU, SIVOM,...), voient le jour et se développent très rapidement, sous l'impulsion de forts contingents d'élèves à transporter. L'Etat, théoriquement maître d'œuvre de l'organisation des transports scolaires, s'appuie sur ces structures intercommunales baptisées -déjà- organisateurs secondaires pour gérer concrètement les transports scolaires. Le Préfet, lui, se contente d'un suivi administratif et financier de ce qu'on appelle alors « le ramassage scolaire ».

Les lois de décentralisation (la loi 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre communes, départements, régions et Etat), associées à la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, vont radicalement changer la donne des transports scolaires. Elles donnent la responsabilité des déplacements d'élèves aux conseils généraux, hors des périmètres de transport urbain, et aux structures urbaines à l'intérieur, à compter du 1er septembre 1984. Cette « révolution tranquille » ne remet absolument pas en cause le fait intercommunal puisque les décideurs départementaux vont maintenir en place, dans la plupart des départements, des autorités organisatrices de second rang (AO2). Ces AO2, dans leur très grande majorité, sont les mêmes syndicats intercommunaux qui exerçaient leur mission avant la décentralisation. Tous les partenaires du transport scolaire s'accordent sur le fait que cet Acte I de la décentralisation conduit à une élévation assez générale du niveau de service fourni à l'utilisateur (rajeunissement du parc d'autocars scolaires, cahiers des charges mieux rédigés, plus ambitieux,...). Le Département fait la démonstration qu'il est bien l'échelon territorial pertinent pour

coordonner les transports scolaires, en cohérence avec les organisateurs secondaires intercommunaux.

Cet équilibre relatif, patiemment construit, fondé notamment sur une rationalisation des circuits scolaires et des lignes départementales, sur la maîtrise accrue par les conseils généraux de l'offre de transport, est brutalement remis en cause par les évolutions législatives successives : lois Voynet et Chevènement de 1999, loi SRU de 2000, loi Vaillant en 2002 et plus récemment loi Raffarin en 2004. Elles bousculent de facto toute l'architecture organisationnelle des transports scolaires. Le gonflement des zones urbaines, et la constitution de communautés d'agglomération aux périmètres de transport urbain élargis, renvoient en effet les transports scolaires dans un flou à la fois juridique (transferts de compétences, périodes transitoires, responsabilités,...), organisationnel (quelle adaptation de l'offre à la demande de transport scolaire ?) et financier (partage de la dotation générale de décentralisation, évaluation des charges par élève transporté,...).

Fin 2005, l'intercommunalité à fiscalité propre ou intercommunalité « de projet » concerne désormais la quasi-totalité du territoire national, soit environ 52 millions de français selon la Direction générale des collectivités locales (DGCL). L'intercommunalité syndicale (Sivu, Sivos, Sivom) diffère fondamentalement de l'intercommunalité de projet. Son périmètre d'intervention est imposé par des contraintes purement techniques (un service de transport regroupant les communes d'un regroupement pédagogique intercommunal par exemple). L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre va bien au-delà. Il se constitue autour d'un projet fédérateur de communes désirant mener une politique rationnelle et cohérente de développement et d'aménagement du territoire. Compte tenu de cette situation, il semble nécessaire de dresser un premier bilan de l'impact de ces textes sur la réalité des transports scolaires. Dans quelle mesure ce secteur d'activité a-t-il été remanié suite au développement de l'intercommunalité de projet ? Comment les communautés d'agglomération, confrontées à un dossier nouveau, « héritant » de communes assez rurales, pilotent désormais leur politique « transport » ?

Afin de répondre à ces questionnements, nous verrons successivement :

- comment la succession de textes législatifs de la fin des années 1990 et du début des années 2000 a pu bouleverser l'organisation mise en place à partir de 1984, au sein de laquelle le Département avait une place centrale (partie I) ;

- quelle est la nouvelle réalité des transports scolaires en France ? (partie II). Les données présentées sont tirées d'une enquête réalisée par l'ANATEEP au deuxième trimestre 2005.
- Compte tenu de cette nouvelle donnée, quels sont les principaux enjeux auxquels sont confrontés les transports scolaires ? (partie III).

Partie 1 : Les transports scolaires : une architecture bouleversée

1-1. Ce que les lois Chevènement et Gaysot ont changé...

L'intercommunalité syndicale n'est pas un phénomène récent et puise sa source dans un texte ancien¹. Le XX^{ème} siècle étoffe la palette des structures intercommunales, preuve de leur grande pertinence : le syndicat mixte par un décret du 20 mai 1955, le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) par l'ordonnance du 5 janvier 1959². Toutes ces structures ont une ambition purement technique, d'économies d'échelle pour la production de biens collectifs (eau, assainissement,...). La loi Joxe du 6 février 1992, dite « Administration territoriale de la République », marque une rupture. Elle ouvre la voie à une intercommunalité de projet et crée les communautés de communes et de villes³, disposant d'une autonomie fiscale avec la taxe professionnelle unique (TPU). On est passé du syndicat à la communauté...

Le développement d'une intercommunalité de projet

La nouveauté du "projet intercommunal"⁴, quel que soit son échelle, réside dans sa globalité. Il s'agit de penser l'ensemble des dimensions qui interfèrent dans le processus de développement et d'aménagement du territoire. C'est pourquoi les structures intercommunales deviennent de plus en plus généralistes. Tout est effectivement lié. L'aménagement de l'espace, la maîtrise des opérations d'urbanisme, du foncier et des transports va déterminer le développement économique et l'accueil des entreprises. Mais ces dernières sont très attentives à la qualité des services et équipements publics locaux, la préservation des milieux naturels,... C'est de cette logique que s'inspire la loi Voynet d'orientation de l'aménagement et de développement durable du territoire (Loaddt) de 1999. Le « pays » devient le « périmètre pertinent entre communes ayant passé un contrat autour d'un objectif de développement économique »⁵. Loi ambitieuse mais qui se heurte à un problème : la logique économique du développement territorial n'est pas forcément calquée (loin s'en faut) sur l'armature institutionnelle en place (commune, communauté de communes, département, région)...

¹ La loi du 22 mars 1890 institue le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU).

² En 1996, la France comptait 18000 de ces syndicats, aux finalités les plus variées.

³ Pour les agglomérations de plus de 20 000 habitants. Elles seront supprimées par la loi Chevènement.

⁴ Pour une analyse stimulante de ce « projet », lire *Le choix de l'intercommunalité, notions essentielles et principes d'action*, ADCF, avril 2001, in Cahier 2, n°15-1593 de La Gazette des communes.

⁵ Espace de concertation et d'élaboration d'un projet de territoire associant les élus locaux, les services déconcentrés de l'Etat et les responsables socio-économiques et associatifs. Selon les initiateurs du « pays », la France devait être couverte à terme de 300 à 500 pays, regroupant en leur sein quelque 3 000 communautés. On en est a priori très loin.

Au fil des années, les niveaux de décision se superposent, d'autant que jamais la suppression des anciennes structures devenues *de facto* obsolètes ou caduques ne soit prévue par le législateur !

Il faut attendre que la loi Chevènement, relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale - comme son nom l'indique - rationalise et structure le territoire autour de trois niveaux d'intercommunalité : la communauté urbaine, la communauté d'agglomération et la communauté de communes, pour que l'on puisse constater une réelle clarification. On relève donc une hiérarchisation de ces EPCI :

- **la communauté urbaine** si l'ensemble des communes atteint plus de 500 000 habitants ;
- **la communauté d'agglomération** si l'ensemble de communes dépasse 50 000 habitants autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants⁶ ;
- **la communauté de communes** n'admet aucun seuil démographique sauf pour être éligible à la dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée. Elle doit alors comprendre entre 3500 et 50 000 habitants au plus.

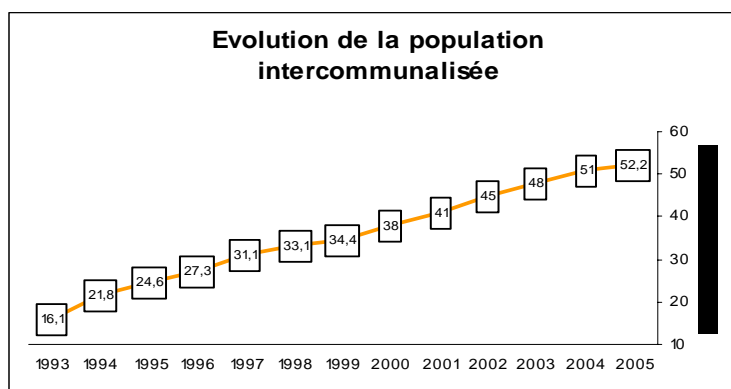
Il n'y a donc plus une intercommunalité mais des intercommunalités de projet. Le principal élément de distinction entre elles tient au seuil démographique requis. Le législateur a prévu des compétences obligatoires pour les deux premières catégories⁷. On notera donc que l'organisation des transports urbains est une compétence obligatoire des communautés urbaines mais également des communautés d'agglomération. Quant aux communautés de communes, les compétences obligatoires, si elles ne sont pas expressément mentionnées, doivent néanmoins relever d'un intérêt communautaire dans deux domaines : l'aménagement de l'espace et le développement économique. Naturellement, les compétences complémentaires sont à choisir dans une liste prédéfinie : les communautés d'agglomération doivent assumer trois compétences parmi cinq (eau, assainissement, environnement, voirie, équipements culturels et sportifs) et les communautés de communes choisir un type de compétence parmi quatre (logement, environnement, voirie, équipements culturels et sportifs

⁶ Le seuil des 15 000 habitants ne s'applique pas quand la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département. Cette disposition est prise *a posteriori*, en 2002, dans le cadre de la loi relative à la démocratie de proximité (article 16).

⁷ La communauté urbaine n'a que des compétences obligatoires.

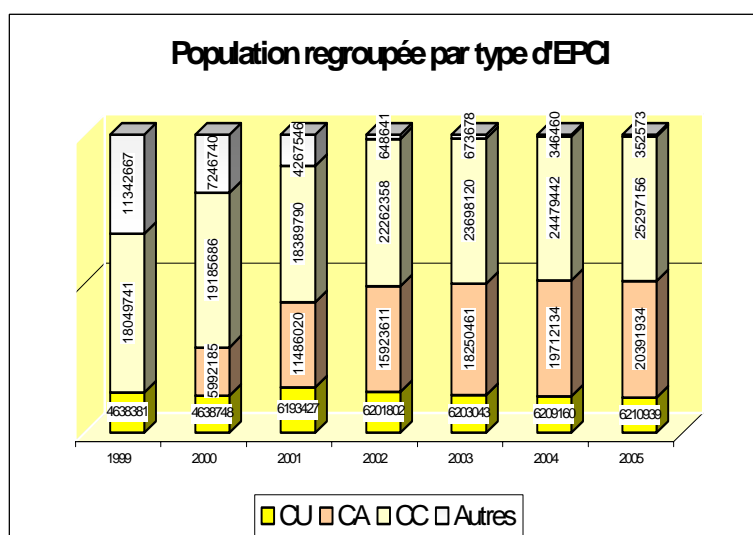
mais aussi équipements de l'enseignement maternel et élémentaire)⁸. Du transport scolaire, nulle mention !...

Très vite, le succès de la loi Chevènement dépasse les espérances les plus fortes de ses promoteurs. La « carotte fiscale » (TPU bonifiée) n'y est sans doute pas pour rien. Sur le graphique ci-dessous, on constate indubitablement un point d'inflexion de la courbe à partir de 1999.



Source : d'après DGCL

Si, en 1999, seules 19140 communes sur 36500 étaient agglomérées, leur nombre s'élevait à 32311 en 2004, soit presque +69 % en 5 ans. 88 % des communes sont désormais agglomérées. 52,2 millions de français vivent dans une commune intercommunalisée. Le processus est donc en voie d'achèvement.



Source : d'après DGCL

⁸ Sauf pour les communautés de communes à DGF bonifiée.

Le nombre de communautés urbaines reste inchangé depuis 2001 (14), mais on recense désormais, au 1^{er} janvier 2005, 162 communautés d'agglomération, soit sept de plus que l'année précédente. Trois d'entre elles sont issues de la transformation de communautés de communes préexistantes, les quatre autres résultant de créations *ex-nihilo*. Enfin, 57 nouvelles communautés de communes ont été créées en 2004, portant leur effectif total à 2 343.

Cette nouvelle organisation territoriale n'est pas sans incidence sur les transports d'élèves. Les quatorze communautés urbaines existantes en France gèrent, comme avant, les transports d'élèves à destination de leurs établissements. Elles les organisent en recourant principalement à des doublages de lignes. Les communautés d'agglomération, quant à elles, sont confrontées à un dossier assez nouveau. Au contraire de la grande majorité des communautés urbaines, les communautés d'agglomération héritent de communes assez rurales, dont les transports scolaires étaient précédemment gérés par le Conseil général. Habitues à une problématique des déplacements à dominante urbaine, celles-ci apparaissent pour la plupart déstabilisées par la logique des transports spécialisés scolaires.

Les communautés de communes, quant à elles, n'ont pas vocation, pour le législateur, à organiser les transports collectifs sur leur périmètre territorial. Mais elles peuvent néanmoins s'en saisir si elles décident qu'il s'agit d'un intérêt communautaire. Cette grande liberté dans le choix des compétences à assumer conduit inévitablement à une situation au mieux complexe, au pire inextricable, car elle se heurte à une organisation préexistante des transports scolaires. Au cours de son congrès de Fécamp (Seine-Maritime) en mai 2002, l'ANATEEP s'inquiète d'ailleurs de cette situation :

"L'Anateep souhaite que cette nouvelle complexité ne remette pas en cause les acquis d'une décentralisation réussie des transports scolaires : assiette élargie des subventions, élévation progressive de la qualité des prestations, itinéraires moins longs et moins fatigants,... Cette amélioration sensible de la situation des transports scolaires en France s'est notamment appuyée sur un nombre significatif d'autorités organisatrices de second rang (AO2), en fonction de la réalité du terrain. Le recours aux nouvelles intercommunalités, parce qu'il risque de déstabiliser l'organisation patiemment bâtie des transports scolaires, ne doit pas se faire contre l'intérêt des enfants transportés". [Extrait de la Résolution de Congrès].

Un flou juridique certain entoure donc l'organisation des transports scolaires, notamment en termes de conventions de délégation. Une AO2 partiellement intégrée dans une nouvelle communauté de communes ayant pris compétence en transport doit-elle se dissoudre puis redemander une délégation avec les communes qui restent en dehors du nouveau périmètre ? Une AO2 entièrement absorbée par une communauté de communes ayant pris compétence en matière de transport est-elle dissoute de fait ? Cette dissolution doit-elle intervenir avant la création de la communauté de communes ? Après ? On le voit, des doutes sur la légalité des conventions de délégation de certaines AO2 peuvent être avancés. *In fine*, on peut même se demander quelle marge de manœuvre dispose un conseil général, AO1, pour s'opposer à la prise de compétence d'une communauté de communes ?

Une législation inadaptée aux transports scolaires

Il apparaît donc très vite que la restructuration du pouvoir local voulue par la loi Chevènement autour d'une agglomération forte⁹, ne fait pas sa priorité des dossiers techniques et sectoriels, tels que les transports scolaires. A l'aune des grands projets structurants d'infrastructures ou de voirie urbaine, ce secteur particulier n'est considéré que comme un aspect mineur de la politique des transports publics sur l'aire urbaine et périurbaine. Les pouvoirs publics sont par contre très désireux de compléter le dispositif législatif afin de renforcer la cohérence territoriale et de coordonner les politiques urbaines. La loi Gayssot de solidarité et de renouvellement urbains, dite SRU¹⁰, est promulguée. Outre son important volet relatif à l'habitat et à l'urbanisme, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains modifie profondément la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI)¹¹. En vertu de l'article 94 de la loi SRU, les plans de déplacements urbains (PDU) doivent être compatibles avec les nouveaux documents de planification urbaine (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme ex-POS,...)¹². L'article 96 de la loi SRU, modifiant l'article 28-1 de la LOTI, renforce le rôle et enrichit le contenu des plans de déplacements urbains. *Primo*, l'amélioration de la sécurité de tous les déplacements doit être une préoccupation majeure du PDU. Elle est recherchée en définissant notamment un partage modal équilibré de la voirie entre les différentes catégories

⁹ Même si l'élection au suffrage universel des délégués communautaires est passée à la trappe...

¹⁰ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 (JO n°289 du 14 décembre 2000).

¹¹ La LOTI reste néanmoins le socle de l'organisation réglementaire des transports de personnes.

¹² L'article 103 établit les dispositions transitoires et l'obligation de mise en conformité des PDU avec les dispositions de la loi SRU.

d'usagers et par la mise en place d'un observatoire des accidents impliquant au moins un piéton ou un cycliste. Il est acquis qu'un élève se rendant à son établissement scolaire en car ou en bus est plus en sécurité que juché sur son scooter ou sa mobylette. La priorité donnée au transport public doit donc trouver sa traduction dans les faits. *Secundo*, le PDU doit organiser le stationnement sur voirie, les zones de stationnement payant, les emplacements réservés aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, les modalités particulières de stationnement et d'arrêt des véhicules de transport public, etc...¹³ En clair, il s'agit de dissuader l'usage de l'automobile en ville, y compris par une augmentation du coût du stationnement. *Tertio*, l'article 96 prévoit la mise en place d'une tarification et d'une billettique intégrées pour l'ensemble des déplacements, incluant sur option le stationnement en périphérie, favorisant l'utilisation des transports collectifs par les familles et les groupes. Ainsi, par exemple, un jeune étudiant pourra laisser sa voiture en périphérie, sur un parc relais, prendre le tramway ou le métro pour se rendre à l'université, grâce à un seul billet ou forfait "combiné". On notera également que le plan de déplacements urbains incite les entreprises et les collectivités publiques à établir un plan de mobilité pour leur personnel. L'ANATEEP a regretté en son temps que les établissements scolaires ne soient pas explicitement mentionnés. On sait¹⁴ que la prise en compte des bassins de mobilité autour des écoles, collèges et lycées permettrait d'élaborer des stratégies à fort impact sur la congestion urbaine en heures de pointe. Une fois encore, les déplacements scolaires n'ont pas été jugés déterminants dans la mobilité globale. Une belle incohérence !

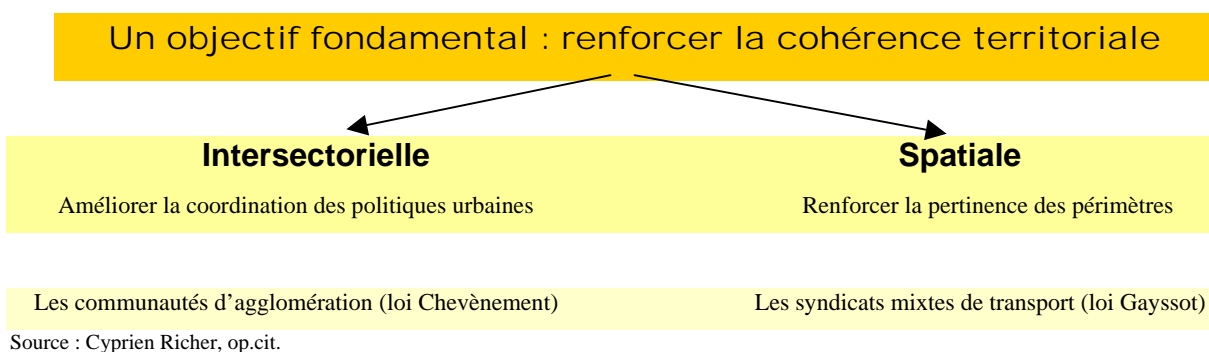
La deuxième grande orientation voulue par le législateur au travers de la loi SRU concerne la coopération entre autorités organisatrices de transport (section 2). Il s'agit de favoriser la coopération entre la région, les départements et les organisateurs urbains concernés. L'article 111 prévoit notamment la création de syndicats mixtes de transport pouvant être dotés d'une ressource spécifique. A cette occasion, un article 30-1 de la LOTI est créé. Il prévoit *"d'associer deux ou plusieurs autorités organisatrices de transport afin, au minimum, de coordonner leurs services, mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et rechercher l'harmonisation de leurs tarifications et de leurs titres de transport. Ce syndicat mixte peut organiser, en lieu et place de ses membres, des services publics réguliers ainsi que*

¹³ Comme l'indique la circulaire d'application n°2001-3 du 18 janvier 2001 relative à la mise en œuvre de la loi SRU, "[...] la politique de stationnement en agglomération et sa coordination avec celles des transports publics constituent un levier essentiel d'orientation des choix modaux des déplacements urbains [...]".

¹⁴ lire *Devant l'école, le grand bazar*, Transports scolaires n°132, pages 15 à 19. Lire également Bruno Cordier, *La part des boucles de déplacements dans l'accompagnement des enfants : le potentiel de report vers les modes non motorisés*, Adetec/Ademe, août 2000, Predit.

des services à la demande". Rien n'empêche désormais que des autorités organisatrices ne transfèrent la compétence "transports scolaires" à un syndicat de transport *ad hoc* sur leur territoire de compétences... En 2003, le syndicat mixte Hérault transport naît de cette disposition contenue dans la loi SRU. Mais les syndicats mixtes de type SRU ne rencontrent pas l'engouement attendu. Ils ne sont aujourd'hui que cinq au total.

A l'instar de l'analyse de Cyprien Richer (Inrets-Lvmt)¹⁵, on note qu'en voulant renforcer la cohérence territoriale, le législateur, tant en 1999 qu'en 2000, propose des cadres de coopération qui concordent avec l'enjeu intersectoriel ou avec l'enjeu spatial (pertinence des périmètres), rarement avec les deux.



C'est encore pire pour le transport scolaire. Ce dossier n'est pris en compte ni dans une logique ni dans l'autre. Dans une perspective intersectorielle, bien souvent, seule la configuration du réseau urbain et sa cohérence avec les bassins de vie et d'emploi compte. Dans une approche purement spatiale, les zones de recrutement de l'Education nationale et les origines-destinations des jeunes scolaires ne coïncident pas forcément avec les périmètres institutionnels. Dans ce cadre sensible de restructuration des territoires, la question des transports scolaires va pourtant s'imposer par sa complexité et ses exigences de terrain aux nouvelles autorités organisatrices. Ces dernières constatent l'inadaptation du dispositif législatif face aux vicissitudes quotidiennes des dessertes scolaires.

¹⁵ Cyprien Richer, *Les transformations récentes de l'intercommunalité en matière de transport*, in Séminaire de rencontre entre chercheurs et acteurs consacré à la « *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain* », 24 mai 2005, à l'ENPC-Paris.

1-2. La technique du raccomodage

Les élus de terrain font remonter leurs multiples difficultés rencontrées sur le terrain, notamment l'incompréhension de parents passant, du jour au lendemain, de la gratuité du transport à un abonnement scolaire sous prétexte qu'ils « basculent » en zone urbaine. On fera le parallèle avec la situation des parents habitant en seconde couronne d'Ile-de-France qui, leur commune ayant été intégrée par le recensement Insee en zone urbaine, ont subi la suppression de la prise en charge financière de leur transport scolaire¹⁶. Les communautés d'agglomération ont obligatoirement la responsabilité des transports scolaires sur leur périmètre et n'y sont pas toutes bien préparées. Certaines jouent la montre et passent des conventions transitoires avec les départements. D'autres prennent la compétence et font face tant bien que mal.

La possibilité pour les communautés d'agglomération de se dessaisir des transports scolaires

Les parlementaires sont saisis de ces « petites questions d'intendance ». La loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002¹⁷ va leur donner l'occasion d'adapter l'organisation du système des transports scolaires. Comme le note Daniel Vaillant dans la circulaire d'application de sa loi¹⁸, certaines dispositions diverses, notamment celles relatives aux collectivités territoriales (chapitre IX), « ont été adoptées par l'Assemblée nationale et le Sénat pour résoudre les problèmes urgents qui limitaient l'exercice des compétences des collectivités locales ». Le transport scolaire en avait bien besoin. L'article 57 de la loi Vaillant amende donc l'article 74 de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 (loi Chevènement). Il autorise désormais une communauté d'agglomération à transférer, par voie conventionnelle, sa compétence en matière d'organisation des transports scolaires au département, à condition que cette organisation relevât antérieurement à la création de cette dernière du seul département.

Cette mesure de flexibilité va permettre des avancées. Mais elle va poser autant de questions qu'elle n'a apporté de réponses. Tout simplement parce que le transport scolaire s'insère dans

¹⁶ Jusqu'à l'Acte II de la décentralisation en 2004, cette subvention (selon un décret de 1973) était octroyée en Ile-de-France à partir du moment où l'enfant urbain était scolarisé à plus de 5 km de son domicile (au lieu de 3 en zone rurale).

¹⁷ Loi n°2002-276 du 27 février 2002 (JO du 28 février 2002) relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, dite aussi « loi Vaillant ».

¹⁸ circulaire du 27 mars 2002 n° INT/B/02/00076/C

un cadre de fonctionnement déterminé, structuré et qu'il est le produit d'une histoire, avec notamment l'existence de nombreux organisateurs secondaires... Toute cette réalité n'est pas envisagée à sa juste mesure par le législateur. Deux questions majeures se posent. Elles vont être clairement exposées par Jean Dionis du Séjour, un député du Lot-et-Garonne, dans deux questions écrites adressées au ministre compétent, questions qui font référence en la matière¹⁹. Le ministre ne peut que constater que les évolutions législatives ne se diluent pas forcément bien dans la spécificité du transport scolaire. En effet, s'il ressort expressément de la loi du 27 février 2002 que les communautés d'agglomération peuvent transférer, par voie conventionnelle au département, l'organisation des transports scolaires qui relevait antérieurement à leur création de sa compétence, les communautés d'agglomération n'ont plus la possibilité de déléguer, à leurs communes membres, en qualité d'autorités organisatrices de second rang (AO2), tout ou partie de l'organisation des transports scolaires ! Ainsi, ce département n'a d'autre faculté que de gérer (passation des contrats) directement les services ainsi « retransférés ».

Dans ce cadre complexe, les conseils généraux, confrontés à l'extension des périmètres de transport urbain née de la création des communautés d'agglomération, adoptent des stratégies diverses. Les uns se dessaisissent complètement de la question des transports scolaires sur les communes intégrées dans les communautés d'agglomération. C'est le cas des Bouches-du-Rhône. Si l'on excepte la Communauté urbaine de Marseille et certaines autorités organisatrices urbaines de premier rang qui existaient déjà (Arles, SITCA d'Aubagne, SITUBMP de Gardanne, SMITEEB de Vitrolles, SAN d'Istres), ce ne sont pas moins de trois communautés d'agglomération qui se sont constituées suite à la loi Chevènement : Pays d'Aix, Ouest de l'Étang de Berre (avec Martigues) et Berre-Salon-Durance. Toutes ont immédiatement assumé leurs lourdes responsabilités, notamment en termes de transport collectif. Elles n'ont pas souhaité bénéficier de la possibilité de transférer au département leurs toutes nouvelles compétences en matière de transport scolaire, le Conseil général non plus. A la rentrée de septembre 2002, les effectifs scolaires, transportés et gérés par le Conseil général, ont fondu. De 28000, ils sont passés à 14000 lors de l'année scolaire 2002-2003, soit une chute notable de... 50 % ! Ce choix politique a permis au président du Conseil général, de proposer de « franchir une étape importante et d'évoluer vers la gratuité du coût du transport

¹⁹ Assemblée nationale 14 avril 2003, question 5012 du 21 octobre 2002 et Assemblée nationale, 14 avril 2003, question 5299 du 28 octobre 2002. Ces deux questions sont reproduites intégralement en annexe.

pour tous les élèves de compétence départementale, de la maternelle au lycée ». La mesure a été entérinée par l'assemblée départementale.

D'autres départements vont accepter de reprendre compétence sur le territoire des communautés d'agglomération, quitte à se trouver confrontés au problème de subdélégation susmentionné. Un exemple parmi d'autres peut être évoqué, celui de la Loire. Le Conseil général organise, gère et finance les transports par autocars qui sillonnent la Loire, à l'exception des réseaux des agglomérations du Grand Roanne et de Saint Etienne Métropole. La communauté d'agglomération de Loire-Forez, en refusant de prendre compétence pour ses transports scolaires, a souhaité bénéficier de la loi Vaillant pour laisser le Conseil général assumer les déplacements d'élèves, comme il le faisait précédemment. Mais lui s'appuyait sur des... AO2. Dans le nouveau schéma organisationnel, ce recours n'est plus possible puisque le Département est devenu l'AO2 de la communauté d'agglomération de Loire-Forez ! Il n'est pas question juridiquement de créer des subdélégations. Et de conduire à la suppression de *facto* des AO2 des environs de Montbrison... Cette évolution ne satisfait ni la communauté d'agglomération, ni le Département, ni... les parents d'élèves.

La réforme francilienne

Pourtant, chaque jour, malgré ces changements institutionnels et organisationnels importants, les enfants sont transportés sans problème majeur, preuve du degré assez exceptionnel d'adaptabilité des organisateurs, qui se traduit par une très grande diversité des situations locales. Les transports scolaires vont néanmoins s'imposer à nouveau sur l'agenda des pouvoirs publics.... et vont être intégrés dans certaines dispositions de l'Acte II de la décentralisation, la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. La « loi Raffarin » conforte clairement la place du Département. *Primo*, l'article 33 permet aux conseils généraux de retrouver une compétence ferroviaire qu'ils avaient perdu depuis des décennies. La Loti ne prévoyait l'intervention que de la Région et des agglomérations en la matière. La solution ferroviaire doit être une possibilité comme une autre pour les conseils généraux, d'autant que bon nombre d'élèves transportés sont déjà acheminés par les Trains express régionaux (TER) gérés par les régions²⁰. *Secundo*, l'article 88 (article L.213-12 et L.213-12-1 du code de l'éducation), en son alinéa I, généralise à tous les groupements compétents en matière de transports urbains la possibilité offerte par l'article

²⁰ Selon la Sncf, plus de la moitié des clients des TER ont moins de vingt-cinq ans !

74 de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999, de déléguer au département la compétence en matière de transport scolaire. Cette nouvelle opportunité aurait du être prise dès 2002 dans la version initiale de la loi Vaillant²¹. Pourquoi avoir attendu si longtemps ?!... Enfin, *tertio*, le législateur donne aux conseils généraux la responsabilité (article 81) de « définir la carte des secteurs de collèges », en cohérence avec l'optimisation des itinéraires de transport scolaire. Toutefois, prudents, les parlementaires ont laissé à l'Education nationale la mission d'affecter les élèves dans les collèges publics.

L'autre aspect important de la loi Raffarin, pour les déplacements d'élèves, concerne l'exception francilienne... Mais, alors que la réforme aurait pu permettre aux transports scolaires franciliens de rejoindre le droit commun qui prévaut partout en France, les déplacements d'élèves ont été placés sous la responsabilité du nouveau Syndicat des transports d'Ile-de-France (Stif). En vertu de l'article 38-II, « *le syndicat est responsable de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires et consulte à leur sujet, au moins une fois par an, le conseil interacadémique d'Ile-de-France* ». Il y a donc bien une décentralisation puisque le Stif « *nouvelle version* » est présidé par le Président du Conseil régional ou son représentant, mais ce n'est pas la même décentralisation qu'en province. Il semble, là encore, qu'on ait choisi d'adapter la réalité des transports scolaires au texte de loi. C'est l'inverse qu'il aurait fallu faire ! En effet, comment la Région va-t-elle pouvoir gérer concrètement les transports scolaires ? L'article 38-II stipule : « *le syndicat peut, sur des périmètres ou pour des services définis d'un commun accord, déléguer tout ou partie des attributions, à l'exception de la politique tarifaire, à des collectivités territoriales ou à leurs groupements* ». Si le Stif choisit de confier aux départements la gestion des transports scolaires, que deviennent les actuels organisateurs secondaires, Sivu, Sivos, Sivom, communautés de communes,... ? En effet, juridiquement, il n'est pas possible de subdéléguer. A l'inverse, si le Stif délègue des compétences directement à ces regroupements de communes, que doit être le rôle des départements franciliens ? Après avoir multiplié des réunions de travail et de concertation, notamment avec le STIF et le ministère des transports, Jean-Claude Frécon, Président de l'ANATEEP, a décidé d'interpeller directement au Sénat, le ministre sur cette problématique²². Il s'agit, lors des nécessaires ajustements législatifs qui s'imposeront, d'introduire un amendement aux textes existants. Le principe retenu est de ne

²¹ Certains départements, comme l'Allier par exemple, en 2002, avait un moment envisagé de reprendre aux trois communautés d'agglomération la gestion du transport scolaire mais y avait renoncé, ces anciens périmètres de transport urbain ne relevant pas de sa compétence antérieurement. C'était juridiquement impossible...

²² Question écrite n° 16986 (JO Sénat du 7 avril 2005, 962), reproduite intégralement en annexe.

pas se précipiter et de bien réfléchir. En effet, un délai de trois ans (article 41-II) est prévu pour permettre la mise en place d'une nouvelle organisation. Jusque là, « *l'organisation des services de transports scolaires pourra continuer à être assurée par des personnes morales de droit public ou de droit privé qui exercent cette responsabilité à la date de publication de la présente loi* ».

Au travers de cette section, où l'on a mis en évidence « une politique de tâtonnements », on comprend mieux en quoi réside la fatalité du transport scolaire. Toujours envisagés comme un mal nécessaire, une question subsidiaire par les pouvoirs publics ou la représentation nationale, les déplacements d'élèves font l'objet, *a posteriori*, d'adaptations soit réglementaires soit législatives. On coud un bel uniforme, mais à l'essayage, les manches sont toujours ou trop longues ou trop courtes. Le transport scolaire est perpétuellement « raccommodé » ! Cette pratique n'est pas sans poser la question de la pertinence et de la viabilité des solutions envisagées...

L'organisation des transports urbains est une compétence obligatoire des communautés urbaines mais également des communautés d'agglomération. Aujourd'hui, un constat sans complaisance est fait, celui de « **la politique du raccommodage** » pour le transport scolaire. On prend une loi généraliste (loi Chevènement, loi SRU) et on constate les effets sur le terrain. On adapte ensuite le texte de loi. 2 exemples :

- "Vaillant au secours de Chevènement" : possibilité de désistement d'une communauté d'agglomération sur le conseil général.
- Loi Raffarin (Acte II de la décentralisation) : on constate in fine que les transports scolaires ont une spécificité telle qu'ils ne se fondent pas aussi facilement dans le moule (pas d'AO3 possibles).

Bien souvent, le développement des nouvelles intercommunalités (de projet et non syndicale) conduit à une rivalité entre AO1 :

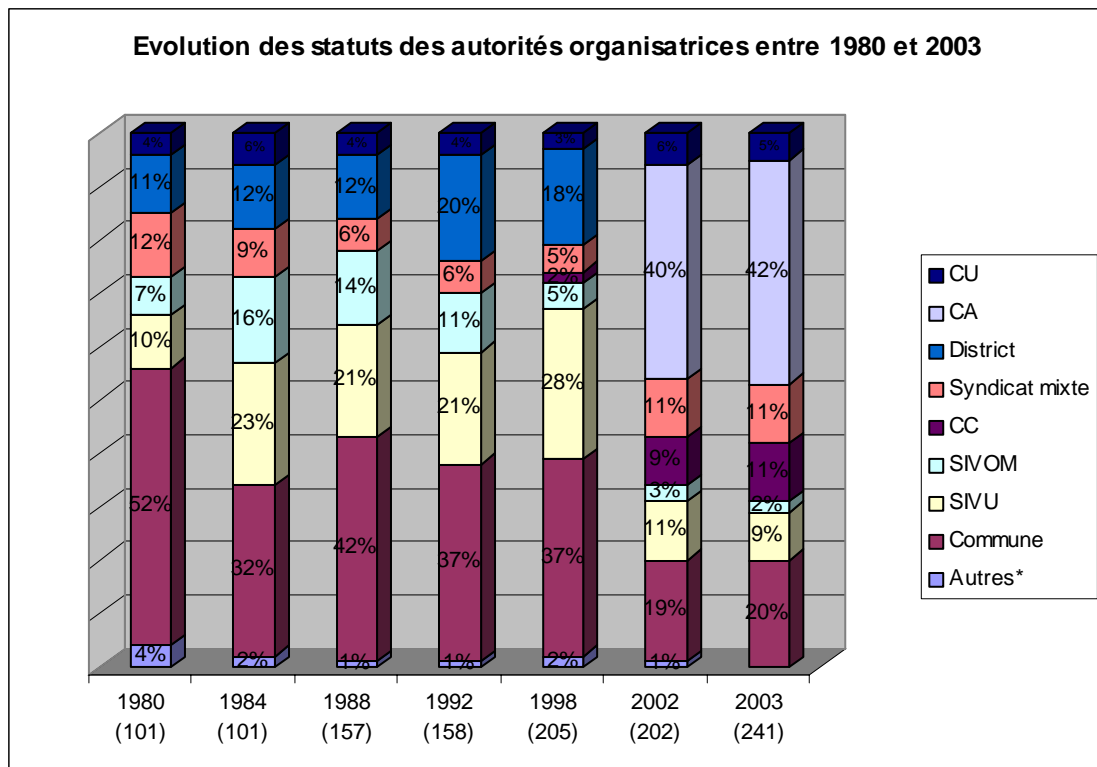
- vis-à-vis de l'utilisateur : le conseil général se retrouve avec des zones très périphériques, peu rentables en termes d'exploitation de réseau de transport.
- du point de vue financier : la DGD est faible et le transfert problématique (même s'il se fait à charges constantes) : complexité du calcul et grande imbrication des mobilités scolaires (élèves habitant une communauté d'agglomération et allant dans le périmètre du conseil général et inversement,...). Le transfert financier fait donc la part belle aux négociations...
- du point de vue organisationnel : les conseils généraux maîtrisent bien les transports scolaires (échelon pertinent de coordination, ce qui a conduit en 20 ans de décentralisation à une élévation de la qualité et de la sécurité). Les CA semblent parfois un peu déconnectées par rapport à une organisation quotidienne lourde (marchés et non plus DSP, plusieurs transporteurs, appels des parents,...). Or, les échanges entre AO1 ne sont pas systématiques, loin de là ! Voir le problème de la gratuité...

Cette politique de tâtonnements a peu à peu modelé une nouvelle réalité du transport scolaire.

Partie 2 : La nouvelle réalité des transports scolaires : premier bilan

2 - 1. Une communauté d'agglomération très impliquée

En 1999, au moment de l'adoption de la loi Chevènement, la photographie démographique de la France n'est plus ce qu'elle était jusqu'au début des années 1990. Les zones rurales perdent de leur population pendant que les grandes métropoles régionales se développent. On assiste à un phénomène d'urbanisation, et même de périurbanisation. De nouveaux espaces, parfois assez loin du centre urbain, à la limite de la ville et de la campagne, sont investis par de nouveaux arrivants. Selon les estimations de l'INSEE, ceux-ci représentent près de 20 % de la population, sur environ 10 % du territoire. Désormais, pas moins de 80% de la population française réside dans les aires urbaines qui regroupent les villes-centres, leur périphérie immédiate et leur périphérie lointaine. C'est dans ce bouleversement démographique qu'a été adoptée la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, comme pour répondre au problème de l'étalement urbain. Quelques années plus tard, le constat est sans appel.



*Les autres types d'autorités organisatrices correspondent aux Départements en 1980 et 1984; aux Syndicats d'Agglomérations Nouvelles (SAN) ou aux Communautés de Villes (CV) de 1988 à 1998.

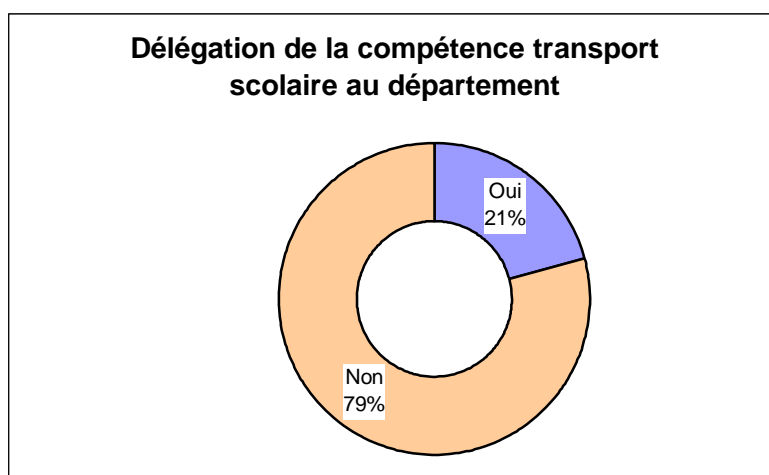
Source : C. Richer (2005)

Les formes juridiques telles que les communes, les SIVU, les SIVOM sont tout simplement abandonnées au profit des communautés d'agglomération. Ces dernières représentent 43% des autorités organisatrices de transport urbain en 2003²³. Elles sont devenues, en peu de temps, un acteur incontournable dans les transports (Cf. I.1.1).

Pour mesurer les implications de cette succession de lois et pour mieux connaître cette réalité qu'est la prise de la compétence transport scolaire par ces EPCI, une enquête intitulée "Enquête rapide sur les transports scolaires auprès des communautés d'agglomération" a été effectuée par l'ANATEEP²⁴. Aucun sondage n'avait été réalisé jusque-là à cette fin. 56 communautés d'agglomération sur les 162 ayant reçu le questionnaire y ont répondu, ce qui représente un taux de réponse satisfaisant de 35%.

La volonté des communautés d'agglomération de gérer les transports scolaires

Comme le montre le graphique ci-dessous, si l'on excepte les communautés d'agglomération franciliennes²⁵, la majorité de ces EPCI, 79%, gèrent les transports scolaires en interne.



Source : Anateep (2005)

²³ Cyprien Richer, *Les transformations récentes de l'intercommunalité en matière de transport*, In Séminaire de rencontre entre chercheurs et acteurs sur la " Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain " organisé par le PREDIT et l'ADEME, 24 mai 2005 PREDIT, ENPC Paris

²⁴ En annexe se trouve le détail de l'enquête (fiche d'enquête, exploitation des résultats)

²⁵ Au 1er trimestre 2005, période de recueil de nos informations, la décentralisation n'était pas effective et les huit communautés d'agglomération qui nous ont répondu, ont reconnu n'avoir aucune compétence en matière de transport scolaire.

Pour certaines il s'agit de garantir du jour au lendemain la continuité du service de transport scolaire assuré jusque là par le département. Le transport des élèves étant un véritable service public de proximité, il requiert une mobilisation de tous les instants pour les organisateurs. Or, les communautés d'agglomération sont habituées à une problématique des déplacements à dominante urbaine, et les réalités sont bien différentes.

Ces nouvelles autorités organisatrices de transport peuvent apparaître déstabilisées par cette nouvelle logique. C'est l'une des raisons pour lesquelles la loi sur la démocratie de proximité a prévu d'autoriser les communautés d'agglomération à transférer leur compétence en matière de transport scolaire au conseil général (Cf. I.1.2). Seulement 21% des communautés d'agglomération enquêtées l'ont fait, déléguant leur compétence transport au département, et profitant ainsi de la possibilité donnée par la loi Vaillant de 2002. Ces communautés d'agglomération ont un profil particulier : elles sont plus rurales et moins bien dotées financièrement, l'un étant généralement associé à l'autre.

Tableau : Quelques caractéristiques des CA ayant délégué la compétence TS au département

	CA ayant délégué	CA ayant pris compétence
Densité (hab./km²)	187	497
Budget transport (millions €)	4,8	19,7
Effectifs concernés par le TS	1900	8700

Source : Anateep (2005)

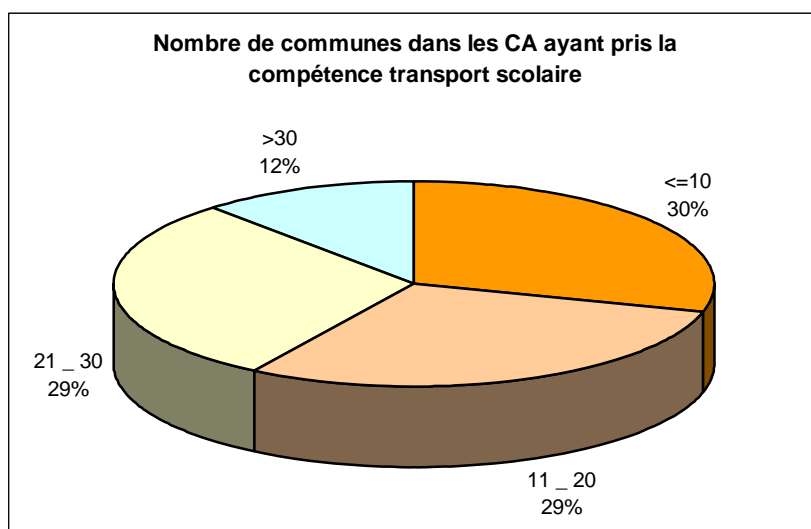
Ce constat incite à formuler deux remarques :

- il semble que les CA à dominante plus rurale ne semble pas désireuse de gérer directement les transports scolaires, le conseil général étant l'intervenant naturel sur des zones peu densément peuplées.
- la charge financière représentée par ce dossier technique semble rebuter certaines CA. Néanmoins, 79 % ont fait le choix inverse.

Le choix pour les communautés d'agglomération de prendre en charge le transport scolaire n'empêche aucunement les rapprochements et les échanges entre le département et elles, le temps pour celles nouvellement compétentes de véritablement s'imprégner de la problématique du transport scolaire. Une autre raison de ce rapprochement nécessaire est la

suivante. Vingt ans après la décentralisation, il ressort que l'implication des départements dans la problématique transport scolaire a conduit à une élévation de son niveau de qualité et de sécurité. L'expérience et les connaissances du département dans le domaine ne sont plus à prouver. L'architecture organisationnelle aujourd'hui bouleversée, il faut trouver les conditions dans lesquelles il est possible de concevoir des déplacements d'élèves cohérents et de qualité, bien en phase avec les bassins de vie et les zones de recrutement pédagogique. Pour cela, son aide aux communautés d'agglomération est nécessaire, au moins dans les premiers temps, d'autant qu'en vertu de la loi sur les libertés et les responsabilités locales, le Conseil général est dorénavant responsable de la définition de la carte scolaire.

Les communautés d'agglomération qui ont gardé leur compétence transport scolaire²⁶ possèdent en moyenne 19 communes dans leur PTU et se sont très peu étendues. Les extensions de périmètre se sont en fait succédé avant la constitution des CA, comme si cette création venait clore un processus et matérialiser la taille adulte et pertinente de l'agglomération.



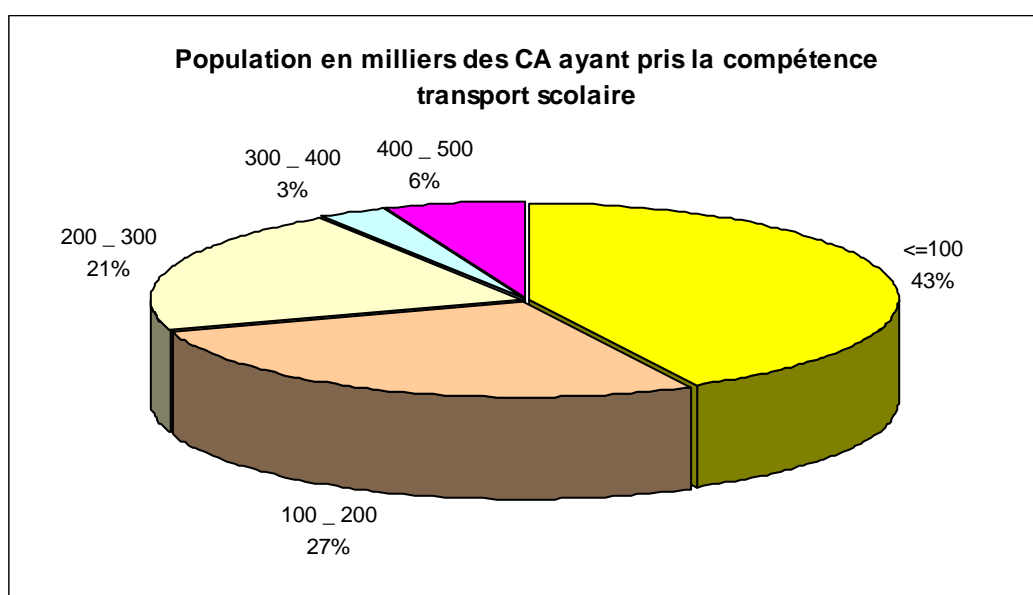
Source : Anateep (2005)

C'est sans doute pourquoi, une fois constituée, la communauté d'agglomération a plus de difficultés à attirer de nouveaux entrants dans une structure où tous les équilibres politiques, administratifs, voire financiers, ont été savamment dosés. Il existe donc une certaine constance organisationnelle, même si, ici et là, il a été question de retrait de communes d'un

²⁶ Les chiffres cités dans ce paragraphe représentent des moyennes

EPCI pour en adhérer à un autre, question d'allègement des charges ou de manque de retombées positives de l'alliance précédente.

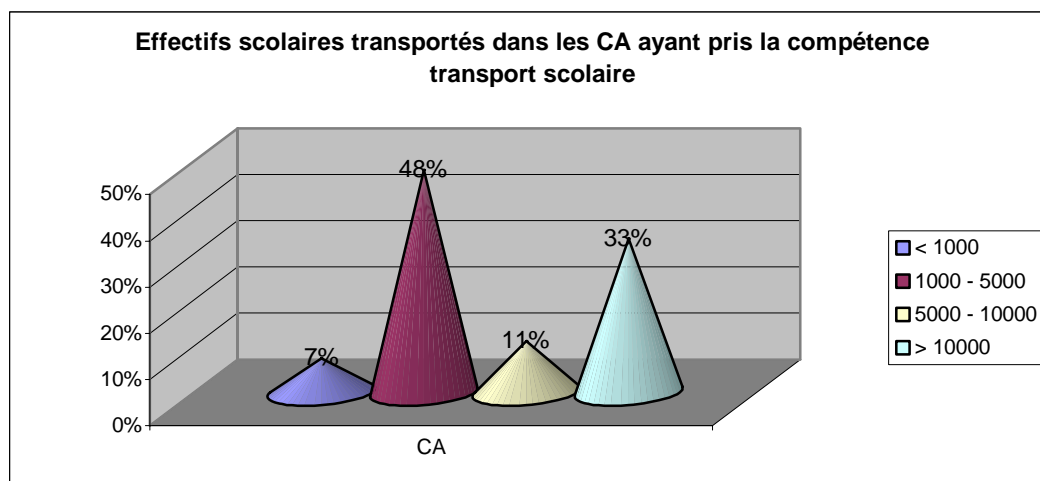
D'une manière globale, les EPCI ayant pris la compétence transport scolaire regroupent une population de 157 000 habitants vivant sur une superficie de près de 316 km². Ce qui représente une densité de 496 hab./km², soit plus de cinq fois la densité moyenne de la France qui est selon l'INSEE de 96 hab./km².



Source : Anateep (2005)

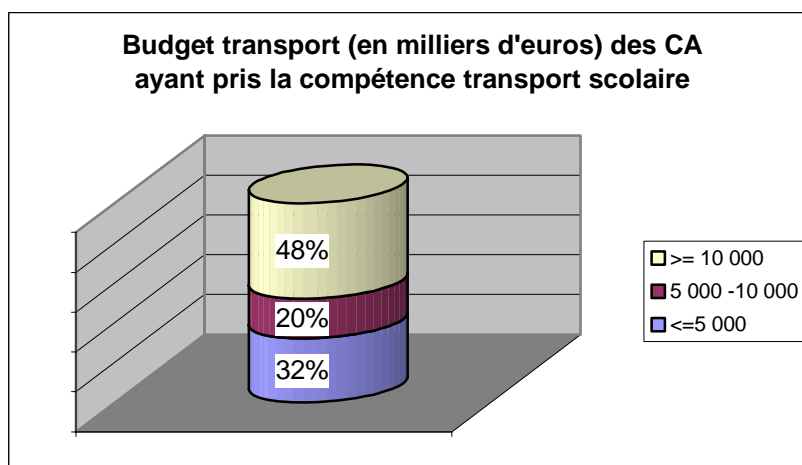
Résultat qui ne surprend pas puisque l'on travaille sur des aires métropolitaines, urbaines et périurbaines où la population est agrégée. Cela peut poser un problème en terme de qualité de service et de respect du minimum de mesures de sécurité, en réponse à une demande bien particulière en zone rurale.

Ces communautés d'agglomération transportent près de 9 000 scolaires en moyenne. Mais le tiers d'entre elles (33 %) transportent plus de dix mille élèves deux fois par jour. Ces effectifs transportés s'assimilent à ceux de petits et moyens départements.



Source : Anateep (2005)

Les communautés d'agglomération, pour répondre à la demande de déplacements de leur population, exercent leur compétence transport avec un budget de 19,7 millions d'euros dont 3,7 millions d'euros consacrés au transport scolaire (19 %). Mais presque la moitié dispose d'un budget transport supérieur à 10 millions d'euros.



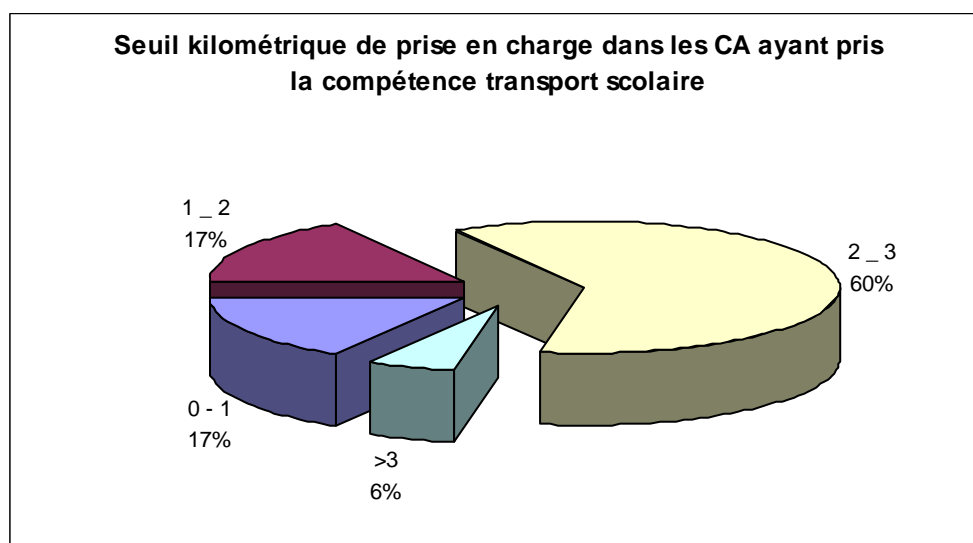
Source : Anateep (2005)

Sur les 9 000 scolaires transportés (voir plus haut), plus de 85% sont subventionnés, pour un coût annuel moyen par élève subventionné de 479 €. A titre de comparaison, en 2002 ce même coût s'élève à 603 euros pour les départements (Source : DTT/CERTU). Ce chiffre de 479 € doit être mis en rapport avec le coût annuel moyen par élève subventionné pour les communautés d'agglomération n'ayant pas pris compétence en matière de transport scolaire, soit 595 €! Cela représente un différentiel de 116 €..

L'interprétation d'une telle distorsion est double. On peut supposer que le profil « rural » des communautés d'agglomération ayant laissé le conseil général organiser les transports scolaires explique le coût par élève plus élevé. L'autre possibilité consiste à dire que l'autoproduction du transport scolaire par les communautés d'agglomération revient moins cher à ces dernières. Cette double interprétation nécessite néanmoins, pour être validée, des investigations complémentaires, notamment par enquête de terrain plus fine. Ces prolongements ne relevaient pas du cahier des charges de la présente étude.

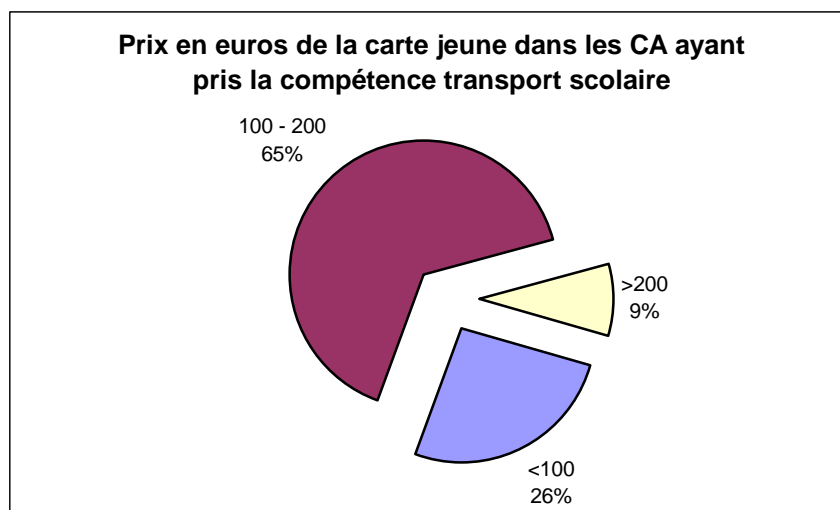
La surprise du seuil kilométrique de prise en charge des scolaires

Le seuil kilométrique de prise en charge est de 2,3 kilomètres. En milieu rural, il est généralement de 3 kilomètres. Les communautés d'agglomération ont donc tendance non seulement à uniformiser ce seuil avec les transports départementaux (3 km), mais encore, à aller au-delà. Et la moitié d'entre elles subventionnent la totalité des scolaires transportés. Il ressort ici leur volonté de tenir compte du caractère social des transports scolaires.



Source : Anateep (2005)

Elles ont fait le choix, pour la majorité, de subventionner certains élèves en imposant des conditions de prise en charge. Celles qui en ont décidé autrement se contentent d'appliquer des réductions sur le réseau urbain, via la "carte jeune" d'une valeur moyenne de 125 euros par enfant, pour un taux de réduction de 54%. Ce qui n'est pas négligeable mais peut être insuffisant dans une logique de droit de tous à l'éducation et au transport.



Source : Anateep (2005)

L'enquête rapide réalisée par l'ANATEEP nous donne aussi une idée sur les communautés d'agglomération et leur poids au niveau national²⁷. L'ensemble de ces EPCI regroupe 2 920 communes dont 978 intégrées après la création de la structure, où vivent 22,9 millions d'habitants sur une superficie de 48 000 km². Le budget transport est de 2,7 milliards d'euros dont moins de 20% est consacré au transport des élèves. Les effectifs transportés dans les communautés d'agglomération sont de 1,2 millions d'élèves dont 87% sont subventionnés. Ces derniers leur coûtent donc 568 millions d'euros et la DGD reçue de la part du conseil général s'élève à 151 millions d'euros. D'où un « déficit théorique » de 417 millions d'euros, ce qui apparaît considérable et nécessiterait des investigations plus approfondies...

Au fil des années, l'élargissement des périmètres des communautés d'agglomération s'est amplifié²⁸. Cela s'explique par une augmentation des populations y vivant et par une volonté des autorités organisatrices de rendre ces périmètres plus cohérents. Mais bien souvent, les communautés d'agglomération "empiètent" fortement sur le territoire départemental, et ces extensions de périmètre ne sont pas sans effet sur la qualité des transports.

Même si les lignes de transport scolaire à l'intérieur des PTU sont à la charge de la communauté d'agglomération, dans d'autres cas, le conseil général est "obligé" d'intervenir. Un élève scolarisé à l'intérieur d'un PTU et dont le point de montée n'y est pas, et réciproquement, utilisera une ligne gérée par le conseil général avec quelques adaptations de

²⁷ Les chiffres des projections nationales sont à prendre avec précaution à cause des limites méthodologiques.

²⁸ Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, Bilans annuels de la DGCL

son offre à l'intérieur du PTU. Cette ambiguïté dans la gestion des transports scolaires peut mettre en situation de concurrence le conseil général et la communauté d'agglomération et peut complexifier ou fausser l'organisation des transports scolaires et même la répartition des finances.

On le voit, la prise de la compétence transport scolaire par la communauté d'agglomération s'accompagne d'un transfert des moyens financiers nécessaires à la réalisation de cette nouvelle mission. C'est ce dont nous allons parler maintenant.

2 – 2. La contrainte financière

L'article 95 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précise que les charges financières résultant du transfert de compétences sont compensées sous la forme d'une dotation générale de décentralisation (DGD). Dans la pratique, ce transfert financier n'est pas si évident. La lecture de la circulaire du 10 novembre 2000 est à cet égard éloquente²⁹. Avec l'acte I de la décentralisation, certains départements ont vu leurs ressources financières baisser depuis 1983. Entre 1984 et 2004 par exemple, la participation financière de l'Etat est passée de 65% à 37% dans le Pas-de-Calais³⁰. Le « risque » pour les communautés d'agglomération sera de même nature. Le transfert de DGD se fait à charges constantes et il est bien difficile de maintenir le cap face aux usagers.

Le poids des nouvelles charges

En se transformant en communautés d'agglomération, les structures intercommunales deviennent autorités organisatrices des transports de premier rang. Un transfert de compétence doit donc se faire entre le conseil général et la communauté. Et ce transfert, qualifié par certains « de tous les dangers »³¹, revêt une extrême complexité pour ces nouvelles autorités organisatrices de transport qui doivent tant bien que mal faire face à leur mission de proximité. La complexité est tout autant technique que financière ou administrative, pour des collectivités peu préparées à gérer des dépenses aussi lourdes dans un contexte où seule la

²⁹ circulaire ministérielle n°NOR/INT/B/00/00254/C du 10 novembre 2000 reproduite intégralement en annexe.

³⁰ Henri Lourme, L'extension des PTU : quel montage financier, le cas du Pas-de-Calais, In Actes du séminaire sur le "Transport scolaire et intercommunalité" organisé par l'ANATEEP, 3 décembre 2004

³¹ Dossier « *Transports scolaires : ces chers enfants !* », La lettre du cadre territorial n°228 du 1^{er} mars 2002, Dossier, pages 20 à 29.

DGD (dotation générale de décentralisation) doit légalement être transférée. Ce passage de relais n'a pas été sans frictions et vécu par certaines agglomérations comme contraire à toutes les logiques de transfert de compétences, notamment entre communes et communautés où le transfert des moyens est une condition indispensable à l'exercice de la compétence. Aujourd'hui, dans le transfert de la compétence transport scolaire du département aux communautés d'agglomération suite à la loi Chevènement, la dimension financière est considérable voire énorme. La reprise des contrats qu'il faut bien souvent réévaluer, le service que l'on met en place qui nécessite de vrais spécialistes de la question, l'outil informatique et le choix et l'organisation des itinéraires des lignes, amènent les collectivités à des dépenses de plusieurs millions d'euros. C'est pourquoi 21 % des communautés d'agglomération ont choisi de confier la compétence transport scolaire au conseil général par convention.

C'est vrai que les départements, assurant depuis plusieurs années le transport scolaire se sentent à l'aise dans cette mission. Le resteront-ils longtemps ?!... Avec la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, ils voient leurs prérogatives renforcées tant en matière sociale (RMI/RMA, gestion du handicap, protection infantile, secteur médico-social) qu'en termes de voirie et de fonctionnement des collèges. Sans oublier d'autres charges très lourdes telles que l'allocation personnalisée à l'autonomie ou encore le transfert de personnels techniques, ouvriers et de service (TOS). De plus, la loi du 11 février 2005 sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées implique une charge "prestation de compensation du handicap" (PCH). Cette indemnité unique se substitue à l'allocation compensatrice pour tierce personne et à l'allocation compensatrice pour frais personnels. En 2006, la participation des départements à cette prestation est estimée à 200 millions d'euros³², selon le tableau qui suit.

	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de bénéficiaires en euros	150 000	300 000	350 000	400 000	400 000
Coût total en Keuros	750 000	1 500 000	1 750 000	2 000 000	2 000 000
Participation Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie en Keuros	550 000	550 000	550 000	550 000	550 000
Participation des Départements en Keuros	200 000	950 000	1 200 000	1 450 000	1 450 000

Source : Ernst & Young/ADF, Estimations des données IGAS

³² Ernst & Young (Mai 2005), Etude d'impacts de l'acte II de la décentralisation : aspects financiers et organisationnels

Cette même loi prévoit la mise en place d'un schéma départemental d'accessibilité des transports publics. Les conseils généraux et les communautés d'agglomération ont donc dix années pour rendre accessibles leurs transports et leurs aires d'arrêt. Cela représente des sommes financières considérables.

Parallèlement, les répercussions financières pour les AO de l'accord FNTV/CFDT sur la rémunération des conducteurs d'autocars ou, actuellement, la hausse du prix du gazole ne font qu'augmenter un peu plus les charges des départements³³. Les transferts financiers Etat/Département ne suivent pas toujours. Ou bien ils arrivent tard, ou bien un décalage existe entre la charge réelle et le montant du transfert. L'étude pré-citée montre que cet écart réduira de moitié la capacité d'autofinancement des départements. Du coup, ils se retrouvent submergés, avec des compétences obligatoires à charges lourdes. La contrainte financière est forte. Face à cette situation, nombreux sont les départements qui ont décidé de recentrer leurs prérogatives légales, délaissant d'autres attributions, celles-là facultatives, n'ayant pas d'autres alternatives. Et cette tendance risque de se généraliser.

L'épineuse question de la dotation générale de décentralisation

Au vu de toutes ces complications, le transfert financier qui accompagne le transfert de compétences est souvent long, chaque partie ayant peur de prendre des décisions préjudiciables autant pour les autorités organisatrices que pour les élèves transportés. Le plus souvent le département s'entend avec les communautés d'agglomération, afin de signer des conventions définissant les principes de ce transfert, la négociation permettant de fixer les sommes d'argent concernées. L'imbrication des itinéraires (itinéraires extérieurs à la communauté d'agglomération, itinéraires intérieurs à la communauté d'agglomération, itinéraires mixtes) et des compétences n'est d'ailleurs pas faite pour arranger la situation. Cet état de faits montre s'il en était besoin l'importance de la concertation entre les différentes autorités.

Dans la plupart des cas, les modalités du transfert sont donc adoptées après négociations entre les différentes parties. Parfois, le département choisit de maintenir un certain taux de participation au coût du transport scolaire d'un élève subventionné en plus de la DGD, sous

³³ Henri Emmanuelli, président du conseil général des Landes, a saisi le Premier ministre « pour connaître les mesures de compensation que le gouvernement entendait apporter aux départements » dans ce contexte pétrolier tendu.

certaines conditions telles que le maintien de la gratuité ou encore l'application de certains niveaux de tarifs. Les financements autres que la DGD font l'objet de négociations parfois au prix de la création d'un syndicat mixte permettant au conseil général de garder un œil sur l'organisation du transport scolaire. Un désaccord peut toutefois exister, département et communautés d'agglomération ne trouvant pas de solution qui les satisfait. Dans ce cas, un recours peut être fait auprès du préfet, pour un arbitrage officiel. Les retours d'expériences des départements et communautés d'agglomérations montrent qu'il est extrêmement rare d'en arriver jusque là.

La méthode de calcul de la part de la DGD reversée par le conseil général aux communautés d'agglomération n'est pas unique pour tous les départements. Dans l'Allier, elle est calculée au prorata du nombre d'élèves transportés multiplié par la distance effectuée pour les lignes faisant l'objet de marchés, et, pour les lignes faisant partie d'une délégation de service public, en totalisant le coût du transport de chaque élève selon les prix du barème approuvé par chacune des parties³⁴.

Concernant le montant de la DGD reversé par le conseil général aux communautés d'agglomération, l'enquête rapide de l'ANATEEP montre que plus de la moitié des communautés d'agglomération ont une DGD inférieure ou égale à 750 000 euros et que 33% de celles-ci perçoivent tout de même une DGD supérieure à un million d'euros. La moyenne de la DGD reçue de la part du conseil général est de 932 091 euros avec une dispersion forte des montants autour de cette moyenne (un minimum de 50 000 € dans la CA du Pays Viennois ; un maximum à La Réunion avec 2,7 millions d'euros dans le Territoire de la Côte ouest et 2,5 pour la Cinor, 2,1 millions d'euros en métropole à Rouen).

Une seule communauté d'agglomération (Syndicat intercommunal des transports urbains de l'agglomération du Calaisis) affirme recevoir 100 % du coût de l'élève transporté. Mais, dans ce cas précis, il s'agit d'une mesure transitoire qui conduira le conseil général, en cinq ans, à diminuer sa participation à 37 % du coût total, soit le montant actualisé de la DGD qu'il percevait. Seulement 24% des communautés d'agglomération reçoivent une DGD supérieure à 65% du coût de l'élève transporté. En moyenne, la part reversée par le Conseil général à

³⁴ Jean-François Grimaud, Le financement des transports scolaires, In Actes du séminaire sur le "Transport scolaire et intercommunalité" organisé par l'ANATEEP, 3 décembre 2004

l'agglomération s'élève à 38 % du coût total de l'élève transporté, ce qui est relativement faible.

Alors que dans le même temps, le coût annuel moyen d'un élève subventionné est, pour 37% des communautés d'agglomération enquêtées, inférieur ou égal à 400 euros et que 11% de celles-ci affichent un coût supérieur à 800 euros. Le fait pour une communauté d'agglomération d'assurer la gratuité n'a guère d'influence sur ce coût moyen annuel, qui n'est pas très différent. Dans 67% des communautés d'agglomération, la collectivité assure de 75% à 100% du coût total du transport scolaire. Ces chiffres incluent bien évidemment la DGD versée par le Département.

Dans la majorité des communautés d'agglomération, les familles, pour aider les collectivités locales, assurent le coût de transport de leurs enfants, à hauteur de 25% au maximum. Dans certaines communautés d'agglomération, les élèves ne bénéficient d'aucune subvention et les familles paient le prix fort. Dans le même registre, le changement d'autorité organisatrice peut coïncider pour les familles avec une explosion du coût du transport scolaire, pour des conditions de transport qui sont parfois moins bonnes qu'auparavant.

Il faut faire en sorte que les élèves ne soient pas victimes des transferts de compétences. Le transfert département/communautés d'agglomération est très sensible, ces dernières étant peu préparées à gérer des dépenses aussi lourdes dans un contexte où la DGD seule doit légalement être transférée, avec des exigences de service toujours plus strictes.

Dans ce cadre financier très resserré, où les marges de manœuvre en termes de politique de transport scolaire sont faibles, les communautés d'agglomération et les départements doivent cependant faire face à des enjeux forts.

Depuis 1999, une nouvelle réalité des transports scolaires s'est dessinée. Avec un peu de recul, un premier bilan peut être établi (Enquête réalisée par l'ANATEEP auprès des communautés d'agglomération) :

- Les communautés d'agglomération (CA) qui découvrent le transport scolaire, à l'inverse des communautés urbaines, sont très impliquées dans cette nouvelle problématique.
 - Les CA ont une volonté de gérer les transports scolaires (elles représentent 79% des CA enquêtées).
 - Des efforts sont faits pour garantir une certaine qualité de service : le seuil kilométrique de prise en charge des élèves est de 2,2 kilomètres alors qu'il était traditionnellement fixé à 5 kilomètres en milieu urbain et à 3 kilomètres en milieu rural.

Toutefois, des difficultés demeurent. Elles sont surtout d'ordres organisationnel et financier. Ce sont surtout :

- Le manque de coopération entre les différentes autorités organisatrices de transport scolaire. Des échanges entre conseils généraux et communautés d'agglomération ne peuvent qu'être un plus surtout dans les débuts de la prise de fonction des CA.
- Les complications que pose le transfert financier entre CG et CA. Il est parfois flou dans son calcul et jugé insuffisant par les nouvelles autorités organisatrices. En plus, de nouvelles charges alourdissent la tâche des conseils généraux qui de plus en plus choisissent de recentrer leurs activités sur leurs attributions légales.

Pour garantir l'avenir des TS, certaines évolutions sont nécessaires.

Partie 3 : Les enjeux et perspectives : des évolutions nécessaires

3-1. Le bon niveau de délégation

On a souligné combien la dynamique intercommunale et le développement des transports scolaires avaient été étroitement liés³⁵, l'une renforçant l'autre et inversement. Les raisons d'une telle situation sont à rechercher dans trois directions, que l'analyste doit avoir à l'esprit lorsqu'il vise à déterminer le bon niveau de gestion des déplacements d'élèves. Tout d'abord, on doit relever la pertinence territoriale des regroupements de communes par rapport aux besoins. Ce constat a toujours été valable en matière de transports scolaires. Dès les origines, vers la fin des années 1950, le recrutement (secteur scolaire) d'un CES ou d'un CEG de l'époque est intercommunal. Par la suite, les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI), qu'ils soient concentrés ou éclatés, sont gérés évidemment par des syndicats intercommunaux de transport (Sivos, Sivu, Sivom,...). Le second aspect concerne l'économie de gestion liée au regroupement, impulsant une vraie solidarité financière entre communes. Le coût d'un circuit scolaire peut apparaître prohibitif pour une commune seule. En se regroupant, les communes concernées par les mêmes établissements scolaires baissent le coût par élève transporté. Enfin, on revient au principe de proximité. La connaissance exacte des besoins de transport, la résolution des petits problèmes quotidiens, la gestion concrète des transports scolaires (choix des itinéraires, développement des abris scolaires, surveillance des enfants,...) ne peuvent être pris suffisamment en compte ni à un échelon trop haut (départemental) ni à un niveau trop bas (communal ou intracommunal). Le niveau intercommunal ne peut donc être sacrifié sur l'autel des grandes réformes institutionnelles d'organisation du territoire... d'autant que le nombre de syndicats intercommunaux gérant les transports scolaires reste encore très important, de l'ordre de plusieurs milliers.

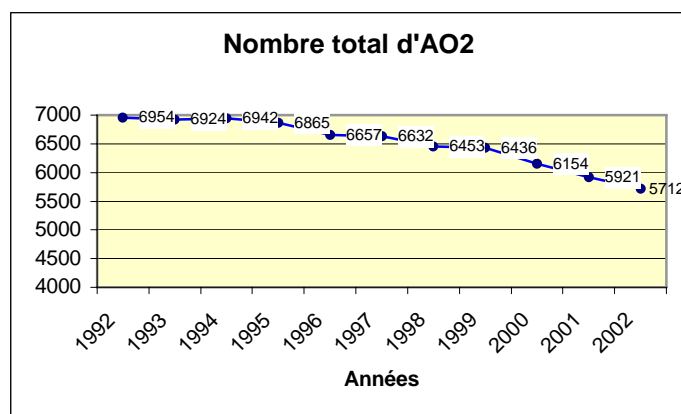
Une organisation nécessairement proche du terrain

Si la situation urbaine s'est développée d'une façon assez homogène (avec très peu d'AO2), tendance qui n'a pas été remise en cause avec les récentes évolutions législatives, la situation des départements est vite devenue hétérogène. On retrouve aujourd'hui tout l'éventail des situations : AO1 unique (Aude, Oise, Sarthe,...), AO1 déléguant à une AO2 unique (Tarn, Puy de Dôme, Pyrénées-orientales), AO1 déléguant à peu d'AO2 (la Savoie et ses 21 AO2 par exemple), ou encore AO1 déléguant à de nombreux AO2 (243 en Gironde, 229 en Seine-

³⁵ Cf. introduction et I-1.1.

Maritime, 211 en Saône-et-Loire, 208 en Vendée,...). On assiste d'ailleurs à une grande résistance de ces anciennes intercommunalités syndicales aux différentes vagues réformatrices.

Bien sûr, l'impact de la loi Chevènement s'est fait sentir. Selon les statistiques disponibles de la DTT-CERTU³⁶, si le nombre d'autorités organisatrices de second rang (AO2) a baissé de près de 20 % depuis 1992, ce mouvement s'est accéléré à partir de 2000, première année pleine depuis la mise en place de la loi Chevènement.



Source : Anateep, exploitation du document ci-dessus cité

Cette évolution s'explique par deux mouvements :

- une volonté de diminuer le nombre d'AO2 pour certains départements (Jura en 2000, Somme en 2002) ;
- l'absorption technique de syndicats intercommunaux au sein de communautés de communes plus vastes ou, dans une moindre mesure, de communautés d'agglomération.

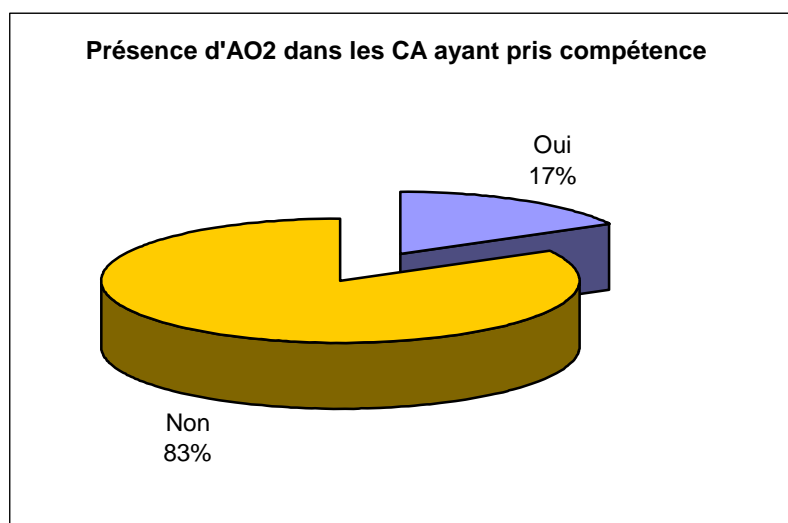
En effet, ces dernières années ont vu de nombreux syndicats intercommunaux se muer en communautés de communes. Plus qu'un changement juridique, c'est une autre façon de voir l'intercommunalité ! En effet, cela suppose une construction d'un territoire autour d'une communauté d'intérêts, à partir d'affinités culturelles, sociales, économiques, ou de contraintes techniques ou géographiques. Cela nécessite évidemment la mise au point d'un projet intercommunal global, qui transcende les susceptibilités communales. Dans ce cadre, quelle place le transport scolaire peut se voir attribuer dans la mise en œuvre du projet

³⁶ *Transports collectifs départementaux, Evolution 1997-2002*, Annuaire statistique 2002-2003, Les données. Direction des transports terrestres et CERTU.

intercommunal ? De quel poids pèse-t-il ? La complexité est de mise également lorsque la communauté de communes ne prend pas en charge les transports scolaires car il s'agit alors d'éviter les chevauchements et les rivalités avec le syndicat intercommunal ou l'AO2 responsable des transports localement (voire avec le Conseil général en cas d'inexistence d'AO2). D'autant que la réussite du projet intercommunal passe bien souvent par la question des déplacements et des transports... Aussi, on peut se poser légitimement la question de la pérennité d'une structure intercommunale syndicale (syndicat intercommunal des transports scolaires par exemple) quand un regroupement intercommunal de projet voit le jour, constitué par la totalité ou seulement une partie des communes concernées...

Les CA s'appuient généralement sur les AO2 en place

Notre enquête le montre amplement. Malgré l'article L213-12 du code de l'éducation qui prévoit la délégation de compétences, les communautés d'agglomération ne s'appuient que peu sur des organisateurs secondaires. Seules celles ayant « hérité » d'AO2 ont tendance à les maintenir. Mais aucune n'en a créé. On imagine mal le cas d'un département organisateur unique, transférant sa compétence à une communauté d'agglomération dont la première mesure serait de s'appuyer sur de nouvelles AO2...



Source : Anateep (2005)

Lorsqu'il y a maintien, le nombre d'AO2 n'est que rarement supérieur à quatre par communauté d'agglomération (24 au Puy en Velay, 13 à Grenoble et 10 à Tours). En maintenant le statu quo, ces communautés d'agglomération semblent donc vouloir se donner le temps d'évaluer la situation aussi objectivement que possible avant de définir une politique

par rapport aux AO2. Notons que leur nombre restreint (en moyenne quatre) rend cette question relativement secondaire... et peu urgente. La situation est donc radicalement différente de la réforme de 1984. En effet, à l'époque de l'Acte I, les autorités organisatrices urbaines, très majoritairement resserrées autour d'une commune centrale (commune ou Sivu), ne se sont pas appuyées sur des organisateurs secondaires, le transport scolaire se fondant dans le transport public urbain. Les nouvelles communautés d'agglomération, elles, ont des périmètres étendus, parfois très loin de leur centre, à plusieurs dizaines de kilomètres. La dominante urbaine de ces territoires « périphériques » n'est que formelle, purement théorique, en un mot « institutionnelle ». Il s'agit en fait de zones rurales. La nécessité d'organismes de proximité s'impose alors aux communautés d'agglomération.

Comme le stipule l'article 1 de la LOTI, « le système des transports intérieurs doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité ». Cette exigence a conduit le législateur à imposer le Département comme coordonnateur de l'intercommunalité des transports scolaires. La communauté d'agglomération doit trouver ses propres marques et jouer ce même rôle régulateur sur son territoire de compétences. Pour cela, elle aura besoin d'AO2. On peut donc raisonnablement penser que la baisse continue du nombre d'AO2 enregistrée depuis 1992 devrait atteindre un seuil incompressible.

3-2. Le bon niveau de service

Les communautés d'agglomération, après le transfert de compétences, se trouvent dans la même situation que les départements en septembre 1984. Il s'agit d'assurer une gestion de proximité, au plus près des besoins, afin de légitimer l'EPCI. C'est un vrai enjeu politique. La demande « scolaire » est spécifique et réclame une attention particulière. Comment acheminer les élèves vers leurs établissements scolaires ? Faut-il privilégier des doublages de lignes, créer des services spécifiques urbains ?... Quelle qualité de service exiger ? Quelle participation des familles ?... L' élu chargé de la mobilité et des transports se doit d'améliorer le réseau, comme la sécurité dans les cars et aux points d'arrêt, améliorer l'offre de service en augmentant la fréquence ou en aménageant de nouvelles lignes. Pour pouvoir proposer aux usagers scolaires le bon niveau de service, les communautés d'agglomération devront prendre en compte dans leur politique trois grandes problématiques : le coût du transport scolaire pour

les familles, leur responsabilité juridique en cas d'accident et l'inadaptation de la réglementation des transports en commun à l'intérieur des périmètres de transport urbain.

La gratuité des transports scolaires en PTU

Sur le premier aspect, les élus et techniciens deviennent la cible des demandes de gratuité du service scolaire si celle-ci ne lui a pas été imposée par le conseil général avant le transfert de la compétence. Ces derniers mois, en effet, les réactions hostiles de parents d'élèves excédés se sont multipliées sur cette problématique de tarification. Le passage de la gratuité (ou presque) de la carte départementale de transport scolaire de leur enfant à l'acquittement d'un abonnement au réseau de transport urbain, sous prétexte que leur commune de résidence avait été intégrée à une EPCI, a eu du mal à passer. D'après notre enquête, 16 % des communautés d'agglomération n'assurant pas la gratuité sont revenues sur la gratuité départementale³⁷. La grogne n'a donc pas été marginale et conduit les autorités organisatrices urbaines à la plus grande prudence. Ainsi, au cours d'un récent séminaire national³⁸, Claude Le Corre, Directrice des transports de la Communauté d'agglomération havraise (Codah), se justifiait « *du passage pour les familles de la gratuité totale à un coût par élève de 17 euros par an* ». Tout en reconnaissant que cet aspect est source d'une sourde incompréhension des parents, elle répondait que « *le tarif de 15 euros en 2002, puis de 17 euros en 2004, est en décalage par rapport à la carte urbaine allant de 100 à 250 euros* ». Pour elle, la vraie question est de savoir « *à quel rythme la Codah va développer son offre de transport, en termes de service, notamment dans les communes les plus excentrées. Alors, seulement à ce moment, la tarification évoluera !* », afin de réduire ce différentiel.

Des AO1 juridiquement très concernées par les accidents corporels

Outre cette question épineuse du coût ou de la gratuité du déplacement de l'élève, un autre aspect s'impose progressivement aux communautés d'agglomération : celui de leur responsabilité juridique en cas d'accident corporel d'enfant. Les conseils généraux ont depuis longtemps, bien avant la décentralisation³⁹, une conscience acérée de ce problème. Les

³⁷ Dans notre enquête, Bastia, Nîmes-Métropole, Orléans-Val de Loire, Cambrai, Rouen, Transport de la Côte ouest à La Réunion sont dans ce cas. Pour obtenir le chiffre de 16 %, nous avons considéré que les communautés d'agglomération n'ayant pas répondu à la question « Assurez-vous la gratuité ? », n'assurent pas la gratuité. Sinon, cette proportion passe à 29 % des communautés d'agglomération...

³⁸ Intercommunalité et transport scolaire : enjeux et perspectives, Séminaire national organisé par l'Anateep, Novotel-Bagnolet, 3 décembre 2004, Actes publiés.

³⁹ En matière de transport scolaire, la jurisprudence concernant les responsabilités d'autorités organisatrices de transport est remarquablement constante. Elle s'appuie sur des jugements anciens qui n'ont pas été remis en cause, même par les textes de décentralisation. Par exemple, l'arrêt « Epoux Faix » (CE, 30 mai 1986) pose le

récents épisodes judiciaires du Président du Conseil général de l'Orne⁴⁰, outre un émoi considérable parmi les élus en charge du dossier, ont conduit à la mise en place, au sein du Conseil national des transports, de la commission Lardeux, du nom de son président. Cette commission n'a pu que constater qu'il était juridiquement impossible de limiter la responsabilité des autorités organisatrices de transport scolaire sur et au voisinage des points d'arrêt. Le juge administratif et civil a donc toute latitude pour évaluer la responsabilité des organisateurs. Les communautés d'agglomération sont encore bien loin d'être vraiment averties de cette question alors qu'elles assument pleinement, en tant qu'autorités organisatrices de premier rang (AO1), de très lourdes responsabilités. Celles-ci sont issues des dispositions de l'article L213-11 du code de l'éducation. Gageons que cette « épée de Damoclès » sera un aiguillon pour mettre en place une politique active de sécurisation des aires d'arrêt d'autocars et, plus généralement, une sensibilisation à la sécurité des jeunes transportés. Dans l'immédiat, certaines ne savent même pas qu'elles doivent vérifier leur couverture d'assurance pour le risque « organisation du transport scolaire » !...

Une réglementation inadaptée au sein des nouveaux PTU

La troisième grande problématique que les communautés d'agglomération doivent anticiper dans leur politique, au moyen notamment de leurs conventions d'exploitation avec les transporteurs, concerne l'inadaptation actuelle de la réglementation des transports en commun à l'intérieur des périmètres de transport urbain (PTU). La question du transport debout se pose ici avec une particulière acuité. En vertu de l'article 75 de l'arrêté du 2 juillet 1982 modifié⁴¹, relatif au transport en commun de personnes, « les enfants sont transportés assis », ce qui doit leur assurer une meilleure protection en cas de choc (circulaire du 23 octobre 1984). Cette règle admet certaines dérogations⁴², prévues dans ce même article 75, ainsi que dans l'article 71 de l'arrêté sus-mentionné. Ces dérogations sont amplement utilisées par les communautés d'agglomération. Il serait d'ailleurs peut-être bon que les Préfets puissent évaluer le volume et l'étendue de ces dérogations. La dernière initiative de cet ordre remonte à 1993, à l'instigation du délégué interministériel à la sécurité routière de l'époque, Monsieur Bérard.

principe d'une responsabilité assez étendue du Département en matière d'organisation du service public de transport. Cet arrêt est encore cité dans les jugements les plus récents.

⁴⁰ Le Président avait été condamné pénalement en appel suite au décès accidentel de deux fillettes sur un point d'arrêt d'autocar.

⁴¹ JO du 5 septembre 1982

⁴² Ces dérogations sont analysées dans *Guide à l'usage des décideurs locaux et de leurs partenaires en matière de sécurité des transports scolaires*, in *Transports en commun de personnes sur route*, Collection Législation et réglementation, Les éditions des Journaux officiels, 2000, brochure n°1523, pages 22 et 23.

L'une de ces dérogations concerne le cas des autocars comportant des places debout sans condition de kilométrage, lorsqu'ils circulent à l'intérieur du périmètre de transport urbain, à condition toutefois d'avoir obtenu l'autorisation expresse du Préfet. Ces dispositions autorisent donc le transport d'enfants debout, parfois (souvent ?!...) sur des voies à grande circulation à des vitesses autorisées excessives (90 km/h !). Autre dérogation : les transports scolaires peuvent être effectués par des autobus, dans des zones assez rurales, sous prétexte que ces communes de seconde couronne sont intégrées dans un périmètre de transport urbain. Certaines communautés d'agglomération utilisent même des autobus articulés dans des voies très circulées. Or, tant en termes de sécurité qu'en termes de qualité (confort), la prestation de transport scolaire laisse à désirer.

Il faut donc que les communautés d'agglomération soient sensibilisées à cette problématique. De nombreux parents d'élèves sont manifestement excédés par ces situations. L'un d'entre eux résume ainsi la situation : « Avant, avec le Département, ma fille prenait gratuitement son car, où elle était assise, et était déposée devant son établissement scolaire. Maintenant, elle prend un autobus, moyennant un abonnement scolaire, est transportée debout et doit finir son trajet à pied pour se rendre à son établissement ». De quoi effectivement susciter quelques... incompréhensions.

3 – 3. Le bon niveau de coopération/concertation

La demande de transport des jeunes a considérablement changé ces vingt dernières années. Elle est à la fois plus importante quantitativement, plus complexe et plus multimodale. De plus, au niveau de la politique d'urbanisation, la situation peut être résumée par ce chiffre : aujourd'hui, 55% des français sont propriétaires. Ils habitent dans des zones pavillonnaires de plus en plus éloignées des centres-villes, à cause principalement du coût du m² de terrain ! Le règne de la voiture particulière y est sans partage, notamment lorsqu'il faut emmener les enfants à l'école. Cette extension du périmètre des lieux de vie n'est pas sans poser de redoutables problèmes d'accessibilité du territoire aux organisateurs de transport, confrontés à des contraintes budgétaires fortes. Le service public de transport, et donc le transport scolaire, doivent prendre en compte cette nouvelle réalité. Et, au niveau socio-économique, les jeunes de 6 à 25 ans ont un quotidien profondément différent de la génération précédente. D'un point de vue sociologique, leur statut a été bouleversé, marqué à la fois par une hausse du taux de scolarisation et par une baisse du taux d'activité pour ceux sortant du système scolaire. Alors

qu'au début des années 1980, le taux de scolarisation des 15 - 26 ans ne dépassait pas les 30%. Il atteint aujourd'hui le seuil record de 45%. Les options, les filières, les spécialités se sont multipliées. Les besoins d'activités extra-scolaires (cours de musique, entraînement sportif,...) sont parallèlement en forte augmentation.

La coopération entre AO1 : un jeu à somme positive

Ces motifs de déplacement différents renvoient donc à une pratique des transports publics quantitativement plus importante. Une étude très fouillée du CERTU et de la SNCF en 1998⁴³ avait révélé cette nouvelle réalité. Dans tous les cas, il ne s'agit plus seulement d'un aller/retour quotidien domicile/établissement. Certains doivent ainsi emprunter successivement du transport non urbain, puis urbain ; d'autres prennent le train (TER) puis du transport public (bus, métro,...). En d'autres termes, la mobilité des jeunes est donc plus dépendante de la complémentarité entre réseaux de transport : fer/route, urbain/non urbain,... La conjonction d'une demande de transport scolaire et périscolaire plus soutenue, plus complexe, plus multimodale et l'inflation des textes structurants sur l'organisation des transports ou de l'intercommunalité, ont fatalement conduit à la nécessité de rapports plus constructifs entre les différents décideurs du transport scolaire. L'efficacité du système des transports scolaires dépend maintenant tout autant de la concertation et du partenariat entre organisateurs de premier rang que du budget qui est affecté au secteur. C'est un enjeu majeur car il conditionne l'accès à l'enseignement et à la vie culturelle ou sportive de millions de jeunes chaque jour.

La résolution du congrès organisé par l'ANATEEP en 1999 à Arras affirme bien sa position en matière de coopération et de concertation :

« Les différentes autorités organisatrices (Conseils régionaux, Conseils généraux, Autorités urbaines) doivent nécessairement bâtir un schéma de transport pertinent, cohérent, bien en phase avec les bassins de vie et les zones de recrutement pédagogique. »

C'est un enjeu majeur, une œuvre de longue haleine mais il faut que la réflexion s'approfondisse, que les retours d'expérience se multiplient et se diffusent. Pour faire face à la demande de déplacements des jeunes, les autorités organisatrices des transports doivent

⁴³ « La mobilité régionale : le train et les autres modes de transport », collection Références, Transports publics, Ed. CERTU/SNCF, juillet 1998, 251 p.

s'adapter, se rapprocher le plus possible de leur demande. Elles doivent rechercher la coordination de l'offre, l'harmonisation des grilles tarifaires, la mise en place du titre de transport unique, la création de pôles d'échange, le développement de sources d'informations dynamiques, la généralisation d'un système de billettique commun, ... Il faut trouver des solutions pour améliorer l'offre, les dessertes et éviter les doublons. Le redéploiement des différents parcs de véhicules peut permettre d'augmenter leur fréquence de passages. Ce qui permettrait de compléter l'offre en heures creuses sur les lignes régulières. Le passage d'un mode à un autre doit être facilité autant que possible.

La LOTI a défini précisément les décideurs en matière de transport scolaire sur une base territoriale. Cette transparence nouvelle, si on la compare à l'opacité du système antérieur, porte pourtant en elle-même une contradiction. En identifiant des responsables pleinement responsables (la région pour les déplacements régionaux, le département pour les services réguliers ordinaires et scolaires, les communes et intercommunalités comme organisateurs secondaires), la LOTI a créé des territoires de compétences défendus souvent avec acharnement par les élus responsables, parfois au mépris de l'intérêt des personnes ou des jeunes transportés. La LOTI n'a pas prévu de structures de concertation entre les différents décideurs. Cet aspect aurait du être, sans nul doute, un des objectifs premiers de la seconde étape décentralisatrice. Las ! Aucune amélioration de la LOTI n'a été apportée en la matière dans la loi Raffarin de 2004. Pourtant, la question demeure : comment assurer la coordination des politiques locales de transport ?

Le syndicat mixte de type SRU : trouver de nouveaux moyens financiers

Une des solutions trouvées pour mieux prendre en compte cette demande de déplacements, c'est le syndicat mixte, une structure qui peut être souple. Autant il peut être mis en place pour l'intégration tarifaire, autant il peut être une véritable autorité organisatrice ou encore un maître d'ouvrages. La mise en place d'un syndicat mixte permet de mettre à plat certains dossiers techniques, elle facilite la concertation entre les différentes autorités organisatrices, des échanges d'expériences et de savoir-faire, ... Un tel choix améliore forcément la qualité des transports, et la demande est plus apte à croître. Les jeunes, avec une carte, auront non seulement la capacité de se rendre dans leurs établissements scolaires mais aussi de se rendre au sport, au cinéma, au théâtre, bref, ils l'utiliseront autant pour leurs déplacements scolaires que leurs déplacements de loisirs. L'éducation d'un enfant ne se limite pas à ce qu'il apprend

au collège ou au lycée, mais s'étend aussi aux activités culturelles les mercredis, les samedis ou pendant les vacances scolaires.

Dans la communauté d'agglomération de la Rochelle qui a un partenariat ancien avec le Conseil général, toute l'organisation des déplacements repose sur l'intégration du réseau interurbain dans le réseau urbain (fiches horaires communes entre le département la communauté d'agglomération et le transporteur, ...). La communauté d'agglomération a même utilisé les transporteurs pour compléter le réseau départemental qui était un peu faible en heures creuses et lors des vacances scolaires. Ces deux acteurs, associés à d'autres (conseil régional,...) se sont retrouvés au sein d'un syndicat mixte tarifaire. Il s'agit donc d'une communauté tarifaire.

Dans l'Hérault, les objectifs du syndicat mixte créé sont l'organisation du transport public interurbain, l'organisation du transport scolaire sur l'ensemble du département, et, la coordination au niveau des titres unifiés entre les différentes autorités organisatrices. Dans ce cas, la forme d'intégration est plus poussée. En plus d'être un outil d'intégration tarifaire, le syndicat mixte est aussi un outil de substitution pour le département, en terme de compétence.

L'élève (et plus généralement l'utilisateur des transports), étant "la victime" de tous les changements qui ont eu lieu suite aux différentes lois adoptées, doit être choyé. Certains diront que le regroupement de plusieurs autorités organisatrices de transport implique des structures et une administration lourdes. Mais à partir du moment où il est question de répondre à un besoin, il faut s'atteler à trouver la structure qui correspond le mieux. Et dans le cas présent, le syndicat mixte peut être cette structure-là..

L'un des gros problèmes rencontrés lors de l'intégration des différents réseaux, c'est la billettique. Pour faciliter les déplacements sur le territoire, les syndicats mixtes ont mis en place un tarif unique. Avec un seul titre de transport, l'utilisateur utilise le mode de transport de son choix, sans frontière avec des forfaits hebdomadaires, mensuels, en titres magnétiques et en carte à puce. Le plus important pour l'utilisateur c'est aussi avoir l'information en temps réel et grâce à différents supports (Internet, contact téléphonique, ...) sur l'origine, la destination, les horaires, l'itinéraire...

Nous terminerons cette partie par les implications financières d'un tel choix. Le syndicat mixte est reconnu comme un outil pertinent. Il bénéficie d'une ressource propre. Le versement transport additionnel (VTA), dont le prélèvement est facultatif, lui donne une capacité de financement pour l'exercice de compétences et la mise en oeuvre de services d'utilité commune dans des espaces urbains, suburbains et périurbains⁴⁴. Mais quel est son poids face aux apports des collectivités locales ou même des usagers ? Dans l'Hérault, le VTA ne représente que 1,4 million d'euros, alors que les usagers rapportent 5,4 millions et les collectivités territoriales membres 43,8 millions d'euros (soit plus de 30 fois l'apport VTA). Une réflexion sérieuse doit être engagée par les pouvoirs publics sur le calcul du VTA. Il faut arriver à inciter financièrement à la coopération car sans concertation, tout le monde est perdant. Cela passe très certainement par un VTA plus « motivant ».

Trouver les moyens de se concerter

Outre la défaillance des procédures de coopération entre AO, la concertation entre les organisateurs, les transporteurs, l'Education nationale et les usagers reste au mieux embryonnaire, au pire inexistante. La LOTI, en son article 16, a bien institué, sur le modèle du Conseil national des transports (CNT), des comités régionaux et départementaux des transports. Ils sont théoriquement « *associés à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique des transports intérieurs dans le domaine de compétence de l'Etat* » et admettent en leur sein « *les différentes catégories d'usagers* ». Ces structures n'ont malheureusement jamais joué leur rôle, d'autant qu'elles étaient présidées par le Préfet. Les collectivités territoriales s'en sont donc assez vite détournées. La seule commission vraiment utile, la commission des sanctions administratives (CSA)⁴⁵, qui était à l'origine créée au sein du comité régional des transports, a été transférée sous la responsabilité directe du Préfet⁴⁶. Ce transfert en dit long sur l'opinion de l'Etat sur ces comités. Il s'agit bien de structures obsolètes.

Et pourtant, le besoin est patent, tout spécialement quand on traite des transports scolaires. Ces derniers sont un service public de grande proximité. Les échanges formels ou informels

⁴⁴ CERTU (Mai 2005), Intercommunalités et transports urbains, Le cadre juridique depuis la loi du 12 juillet 1999 : 74 "questions-réponses" pour organiser son réseau de transports

⁴⁵ La CSA prononce les sanctions (radiation, retrait, immobilisation de véhicules,...) visant des entreprises en infraction à la réglementation des transports de personnes ou de marchandises.

⁴⁶ Décret du 14 juin 2004 relatif aux commissions régionales des sanctions administratives (CSA) dans le domaine du transport routier (JO du 16 juin 2004).

avec les usagers, que sont les parents d'élèves ou les associations spécialisées comme l'ANATEEP, permettent aux organisateurs d'avoir « un retour » sur la politique engagée. Comme l'a montré R. Levine⁴⁷, « [...] *Le mode de prise de décision publique dans les démocraties complexes reste une négociation politique et un ajustement mutuel d'intérêts [...] »*

En aval de la décision, la concertation doit permettre une bonne définition des problèmes sur lesquels portent les actions publiques. La solution d'un problème dépend en effet bien de la manière dont il aura été défini, du type de tri effectué par les partenaires. En amont, la concertation permet de tendre vers un ajustement mutuel d'intérêts. C'est pourquoi un certain nombre de conseils généraux ont mis en place des commissions informelles... afin de piloter des politiques de transport scolaire bien acceptées par les acteurs impliqués. D'autres conseils généraux n'ont malheureusement pas suivi cette logique. Ils préfèrent louvoyer entre différentes options en fonction des réactions engendrées. Ils s'en remettent parfois au hasard au lieu d'avoir à confronter leurs choix aux acteurs en présence. Les communautés d'agglomération, dans leur grande majorité, n'ont pas encore pris conscience que gérer les transports scolaires d'une manière purement technique, à l'image d'un réseau urbain, se heurte à la réalité d'un secteur soumis à des intérêts vifs et contradictoires. Il faut donc qu'elles mettent en place elles aussi des commissions *ad hoc*, plus ou moins informelles, pour piloter leurs transports scolaires.

Vingt ans après la décentralisation, les autorités organisatrices départementales se sont dotées d'une véritable capacité d'expertise. Mais on constate également un déficit de la démocratie locale, qui s'explique en partie par un manque de structures représentatives. Or, « *comment engager une politique à contenu éthico-politique si l' élu se coupe, volontairement ou non, d'une partie non-négligeable des acteurs de l'action engagée ?* »⁴⁸ La question se pose également en Ile-de-France. La réforme engagée par l'Acte II de la décentralisation, la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, ne prévoit rien sur les procédures de concertation avec les usagers : un conseil d'administration (article 38-IV) d'où les usagers sont exclus, et un Conseil interacadémique saisi de la question des transports scolaires. Lorsque l'on connaît les difficultés rencontrées dans les départements français pour

⁴⁷ R. Levine, *Evaluation research and practice*, Londres, Sage, 1981.

⁴⁸ Eric Breton, *Décision publique décentralisée : une application à la sécurité des transports scolaires*, Thèse d'université de sciences économiques, 1995, Université Lumière/Lyon 2, LET / ENTPE, 339 p. Lire page 285.

pouvoir saisir, comme un décret l'impose⁴⁹, le conseil départemental de l'Education nationale (CDEN) sur cette question, on imagine ce que cela va pouvoir donner en Ile-de-France, à un niveau « interacadémique » !⁵⁰

Rapprocher les mondes du transport et de l'éducation

Un autre aspect concerne le manque d'information et de coordination entre le monde du transport et l'Education nationale. Cette situation, notamment au moment des rentrées scolaires, ne crée pas les meilleures conditions pour assurer le bon fonctionnement du transport. A la suite d'une mission conjointe menée à la demande du CNT entre les inspections du ministère de l'éducation nationale, d'une part, et du ministère chargé des transports d'autre part, deux textes ont tenté de combler cette lacune : la circulaire interministérielle du 23 mars 1995 relative à l'amélioration des transports scolaires, complétée par la note de service du ministère de l'Education nationale n° 96-093 du 22 mars 1996 adressée aux recteurs, aux inspecteurs d'Académie, et aux directeurs de services départementaux. Ces textes incitent à accroître la concertation et la coopération entre les partenaires. Ils proposent la nomination dans chaque établissement d'un correspondant permanent pour les transports scolaires. Le Conseil national des transports ne cesse de demander que l'application de ces textes soit évaluée. Jusqu'à présent sans succès ! La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, si elle ne prévoit rien sur les procédures de concertation avec les usagers, apporte une évolution positive en la matière (article 90). Le décret d'application⁵¹, qui détermine les conditions de mise en œuvre de cet article 90, contraint l'autorité compétente de l'Etat à consulter par écrit le département « *avant toute décision susceptible d'entraîner une modification substantielle des besoins en matière de transports scolaires* ». La partie réglementaire du code de l'Education a donc été modifiée pour prendre en compte cette nouvelle exigence. Ce texte aura-t-il permis de régler l'ensemble des problèmes de concertation entre l'Education nationale et les autorités organisatrices de transport ? Rien n'est moins sûr. *Primo*, le recteur ou l'inspecteur d'académie doit consulter l'organisateur. Si les mots ont un sens, consultation n'équivaut pas à concertation. En

⁴⁹ Recodifié à l'article R 235-11 du code de l'éducation.

⁵⁰ L'Anateep, dans sa résolution de Congrès (Sénart, 12 mai 2001), demande « *la création de comités départementaux des partenaires du transport scolaire en Ile-de-France* ». Eux seuls permettraient au Stif de piloter au plus près des besoins les transports d'élèves.

⁵¹ Décret n° 2005-291 du 30 mars 2005 relatif à la procédure de consultation en matière de transports scolaires, paru au JO du 31 mars 2005 (page 5794 texte n°5).

l'espèce, aucune procédure d'arbitrage n'est précisément définie s'il advenait que les parties en présence ne soient pas d'un avis identique. *Secundo*, le décret ne donne pas d'indicateur précis de ce qu'il faut entendre par « susceptible d'entraîner des évolutions dans l'organisation des transports scolaires »... On notera d'ailleurs qu'entre l'article 90 et son décret d'application, on a perdu le caractère « substantiel » des modifications. Ce flou peut donc être source de conflits d'interprétation. Néanmoins, le principe va dans le bon sens. Trop souvent, les autorités organisatrices doivent faire face à des modifications de dernière heure qu'il leur est totalement impossible de prendre en compte dans le cadre des réglementations existantes, notamment celles liées aux appels d'offre.

Les représentants des communautés d'agglomération et des nouvelles intercommunalités désormais en charge des transports scolaires ne manquent pas d'être perplexes à la lecture de ces nouveaux textes : on les a oubliés !... L'article 202 de la loi Raffarin prévoit bien la tenue, au moins une fois par an, d'une « conférence des exécutifs » rassemblant Conseils régional et généraux ainsi que les communautés urbaines et d'agglomération. Mais, balayant une infinité de préoccupations, ce conseil des exécutifs ne s'occupera évidemment pas de transports scolaires. On pourrait prendre également l'exemple de la définition de la carte scolaire. Le législateur a donné aux conseils généraux la responsabilité (article 81) de « définir la carte des secteurs de collèges », en cohérence avec l'optimisation des itinéraires de transport scolaire. Mais les communautés d'agglomération n'ont pas hérité de cette prérogative sur leur territoire de compétences.

Pour éviter au transport scolaire de perdre en qualité et permettre d'améliorer le service offert, certaines considérations sont à prendre en compte. Il est impératif d'arriver à :

- un bon niveau de délégation. Le refus par les communautés d'agglomération de prendre la compétence transport scolaire fait du conseil général une AO2 et ne lui permet pas de faire appel à des autorités organisatrices de proximité (AOP). Ce qui peut influencer la nature du service offert, le TS étant un service de proximité et les AOP indispensables dans la gestion au quotidien des TS ayant fait leur preuve. L'enquête réalisée par l'ANATEEP montre que très peu de communautés d'agglomération travaillent avec des AO2.
- un bon niveau de service. Le transport des élèves est spécifique et plus exigeant que le transport collectif urbain. Il demande une attention particulière. Il est nécessaire que les nouvelles autorités organisatrices ne se cachent pas derrière dérogations et cas exceptionnels pour transporter des enfants debout ou privilégier les véhicules avec des places debout ou encore transporter en zone rurale des élèves dans des autobus. Aussi le changement d'autorité organisatrice de premier rang ne doit pas être pour les familles synonyme d'augmentation de leur niveau de participation financière ou du passage de la gratuité à la tarification du transport scolaire pour un moindre service.
- un bon niveau de coopération et de concertation. La qualité entre conseils généraux et communautés d'agglomération est aussi importante que celle entre responsables des transports et de l'éducation. Les différentes autorités organisatrices doivent travailler ensemble pour arriver à mettre en place un système de transport harmonieux. Une solution semble être le syndicat mixte. Faut-il toutefois arriver à trouver les moyens financiers nécessaires à son fonctionnement. En ce qui concerne la concertation, la circulaire du 23 mars 1995 relative à l'amélioration des transports scolaires, complétée par la note de service du ministère de l'Education nationale n° 96-093 du 22 mars 1996 adressée aux recteurs, inspecteurs académiques et directeurs de services départementaux insistent sur sa nécessité. Comment arriver en effet à organiser de manière cohérente le TS et à choisir les itinéraires si la connaissance des besoins des élèves n'est pas effective ? La qualité des TS a des effets sur les résultats scolaires des élèves.

Conclusion

Des évolutions législatives successives ont modifié considérablement le paysage institutionnel français avec la création de nouveaux degrés d'intercommunalité. Et une nouvelle réalité des transports scolaires se construit sous nos yeux. Vingt ans après l'Acte I de la décentralisation, le développement massif des communautés d'agglomération, structures créées par la loi Chevènement en 1999, constitue une étape cruciale dans l'architecture organisationnelle du secteur. En effet, elle remet en cause le rôle central du département et, *de facto*, les règles de financement et de subventionnement de centaines de milliers d'élèves en métropole mais aussi outremer. Même si cette situation résulte plus d'un effet « collatéral » que d'une intention clairement affichée, les transports scolaires ne comptant pas (ou si peu) lorsque l'on prend des dispositions législatives, les évolutions institutionnelles ont conduit à une concurrence, une compétition entre autorités organisatrices de premier rang. A l'heure où certains militent pour déterminer un « chef de file » en matière de déplacements, de mobilité et de transport, le législateur fait tout l'inverse en matière de transport scolaire. Cette rivalité n'est pas purement théorique ; elle transparaît très clairement dans les relations financières entre le département et sa (ses) communauté(s) d'agglomération. Toutefois, même si les négociations, notamment en termes de transfert de la dotation générale de décentralisation, occasionnent de rudes pourparlers, elles n'ont pas encore conduit à recourir à l'arbitrage du préfet.

Ce dessaisissement du conseil général fragilise le niveau de qualité, voire de sécurité des transports d'élèves, qui a été atteint peu à peu par les départements au niveau de leur pratique contractuelle avec les transporteurs, de l'adéquation de l'offre à la demande de transport scolaire, de la politique de sécurité mise en œuvre. En effet, les communautés d'agglomération n'ont ni le recul ni les personnels suffisants pour reprendre au pied levé, pour certaines d'entre elles, la compétence transport scolaire... et ses vicissitudes. C'est principalement le cas dans toutes ces communes périphériques aux agglomérations intégrées dans les périmètres de transport urbain. Or, en matière de transport scolaire, le destin des communes périphériques est intimement lié à celui de la commune-centre et vice-versa. C'est pour cette raison qu'il faut arriver à dépasser les rivalités éventuelles et oeuvrer ensemble afin d'améliorer la coopération, la concertation, et par conséquent la qualité du service de transport scolaire offert⁵².

⁵² Nous n'avons pas pu recenser d'initiatives intéressantes en la matière, faute de déplacements sur le terrain. Ces visites *in situ* pourraient permettre, dans une seconde phase de la présente étude, de préciser les processus

Les communautés d'agglomération peuvent répondre à de nombreuses attentes et offrir des services variés. Mais pour beaucoup d'entre elles, des accords avec les départements s'imposent afin d'offrir aux élèves un transport dont la qualité n'est pas altérée par les changements institutionnels. Cela demande de la confiance réciproque et... un temps d'adaptation...

Face à ces enjeux, le législateur a la responsabilité d'inciter à une coopération intercommunale intégrée dans les agglomérations, à éviter l'empilement des structures, à favoriser l'organisation cohérente du territoire. Devant cette exigence, la question du transfert financier qui accompagne le transfert de compétences, mais également celle du calcul de la DGD à reverser et du versement transport additionnel (VTA), doivent être traitées en profondeur. Les départements estiment ne pas pouvoir reverser plus que la DGD aux nouveaux organisateurs de premier rang qui, *a contrario*, réclament plus. Ces questions financières ne sont pas sans avoir des répercussions sur l'organisation et le financement des transports scolaires. Néanmoins, d'autres problèmes méritent un traitement adapté.

Par exemple, la recherche de qualité dans les transports scolaires ne pose-t-elle pas le problème des AO3 dans le cas des communautés d'agglomération transmettant la compétence au département qui devient alors AO2 et ne peut dans ce cas la subdéléguer à d'éventuelles autorités organisatrices de proximité ? De la même manière, la prise de compétences « transport » des communautés de communes⁵³, même si son ampleur et son impact n'ont pas été évaluée, ne fragilise-t-elle pas la structuration actuelle des anciennes intercommunalités syndicales (SIVU, SIVOS, SIVOM) qui sont la base traditionnelle des organisateurs de second rang en matière de transport scolaire ?

L'étalement et l'hétérogénéité des espaces à desservir par les transports scolaires, de même que les déplacements des jeunes de plus en plus complexes n'obligent-ils pas à donner au transport scolaire la place qui lui est due, celle d'un service structurant, incontournable, plutôt que de le concevoir comme un service annexe, supplétif ?

décisionnels à l'œuvre et de mieux comprendre les mécanismes de concertation/coopération entre autorités organisatrices de premier rang.

⁵³ La présente étude ne visait pas les communautés de communes en charge des transports, mais les remontées d'information obtenues par l'Anateep laissent penser que c'est un phénomène en développement. Il serait ainsi pertinent de lancer une nouvelle recherche pour connaître son impact sur l'organisation des transports scolaires.

Annexes

Annexe 1

Textes de référence

- La loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (Loaddt) du 25 juin 1999 prévoit neuf schémas de service et définit la notion de « pays ».
- La loi relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 va restructurer l'espace urbain, en créant notamment la communauté d'agglomération.
- La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) marque la fin de l'approche sectorielle en matière d'espace urbain, en en coordonnant les approches urbanisme / habitat / déplacements. Elle renforce les PDU, accroît la coopération entre autorités organisatrices (création de syndicats mixtes levant le versement transport) et régionalise le transport ferroviaire à partir du 1^{er} janvier 2002.
- la loi n°2002-276 du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité prévoit d'autoriser les communautés d'agglomération à transférer leur compétence en matière de transport scolaire au Conseil général !
- la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales constitue l'Acte II de la décentralisation. Les transports scolaires sont concernés : carte scolaire définie par le Conseil général, prise de compétence du STIF, ...

Annexe 2

Question écrite 5012 du 21 octobre 2002 - Exposée par Jean Dionis du Séjour, député de Lot-et-Garonne adressée au ministre compétent Assemblée nationale Coopération intercommunale Réglementation - Transports scolaires

5012. - 21 octobre 2002. - M. Jean Dionis du Séjour attire l'attention de M. le secrétaire d'Etat aux transports et à la mer sur la question des compétences en matière de l'organisation du transport scolaire dans le cadre d'une communauté d'agglomération. Les communautés d'agglomération, ayant la compétence pour l'organisation des transports publics urbains, sont également compétentes pour organiser et financer les transports scolaires à l'intérieur de leur périmètre de transport urbain. L'article L. 213-12 du code de l'éducation autorise les départements et les autorités organisatrices de transport urbain, à déléguer par convention tout ou partie de l'organisation des transports scolaires à des autorités organisatrices de second rang (AO 2). Récemment, l'article 57 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la loi démocratie de proximité a complété l'article 74 de la loi du 12 juillet 1999 par un alinéa rédigé ainsi : « Lorsque l'organisation du transport scolaire dans le périmètre d'une communauté d'agglomération relevait antérieurement à la création de cette dernière du seul département, la communauté d'agglomération peut par voie conventionnelle, transférer sa compétence en matière d'organisation des transports scolaires au département. » S'il ressort expressément de la loi du 27 février 2002 que les communautés d'agglomération peuvent transférer, par voie conventionnelle au département, l'organisation des transports scolaires qui relevait antérieurement à leur création de sa compétence, il semblerait que les communautés d'agglomération n'ait plus la possibilité de déléguer, à leurs communes membres, en qualité d'autorités organisatrices de second rang (AO 2), tout ou partie de l'organisation des transports scolaires ? En conséquence, il lui demande de bien vouloir préciser si les communautés d'agglomération ont la possibilité, comme l'y autorise l'article L. 213-12 du code de l'éducation de déléguer à leurs communes membres en qualité d'AO2, l'organisation du transport scolaire.

Réponse. - L'article 30, premier alinéa, de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 repris à l'article, L. 213-12 du code de l'éducation dispose que « s'ils n'ont pas décidé de les prendre en charge eux-mêmes, le conseil général ou l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains peuvent confier par convention tout ou partie de l'organisation des transports scolaires à des communes, établissements publics de coopération intercommunale, établissements d'enseignement, associations de parents d'élèves et associations familiales ». La question est posée de savoir si cette faculté de délégation de compétence accordée au conseil général et à l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains au profit « d'organismes secondaires » peut être utilisée dans le cas des communautés d'agglomération dotées de compétences obligatoires, au nombre desquelles figure notamment l'organisation des transports urbains, en application du I de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités

territoriales. Il convient de considérer que les dispositions de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales n'ont pas entendu rendre inopérant l'article L. 231-12 du code de l'éducation. Dès lors, cet article peut s'appliquer aux autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains ayant pris la forme d'une communauté d'agglomération. Ces dispositions impliquent qu'à l'intérieur d'un périmètre de transport urbain, une commune ou un groupement de communes autre que « l'autorité organisatrice » désignée pour tout le territoire, puisse jouer un rôle « d'organisation » pour les services de transport scolaire qui les concernent plus particulièrement, sous réserve de conclure une convention avec celle-ci. Cependant, il est rappelé que cette possibilité de délégation de l'organisation des transports scolaires ne peut se cumuler avec l'application de l'article 74 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 modifiée.

Annexe 3

**Question écrite 5299 du 28 octobre 2002 - Exposée par Jean Dionis du
Séjour, député de Lot-et-Garonne adressée au ministre compétent
Assemblée nationale
Coopération intercommunale
Réglementation - Transports scolaires**

5299. - 28 octobre 2002. M. Jean Dionis du Séjour attire l'attention de M. le secrétaire d'Etat aux transports et à la mer sur la question du transfert des compétences dans le domaine du transport scolaire. L'article 57 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la loi démocratie de proximité a complété l'article 74 de la loi du 12 juillet 1999 par un alinéa rédigé ainsi : « Lorsque l'organisation du transport scolaire dans le périmètre d'une communauté d'agglomération relevait antérieurement à la création de cette dernière du seul département, la communauté d'agglomération peut, par voie conventionnelle, transférer sa compétence en matière d'organisation des transports scolaires au département. » S'agissant d'un transfert et non d'une délégation de compétence, le département semble retrouver sa compétence d'autorité organisatrice de premier rang pour l'organisation, voire le financement du transport scolaire, à l'intérieur du PTU. En conséquence, il lui demande de bien vouloir lui préciser si, dans l'hypothèse où une communauté d'agglomération décidait de transférer au département, dans les conditions définies par la loi, l'organisation des transports scolaires, le département pourrait, le cas échéant, déléguer à une autorité organisatrice de second rang, comme l'y autorise l'article L. 213-12 du code de l'éducation, l'organisation de ses services, ou bien si le département n'a d'autre faculté que de gérer (passation des contrats) directement les services ainsi retransférés.

Réponse. - Afin de remédier aux difficultés pouvant résulter, dans certains cas, de la création des communautés d'agglomération, le législateur a accordé à ces établissements publics de coopération intercommunale la faculté de transférer au département l'organisation des transports scolaires relevant normalement de leurs attributions, lorsque le département était seul compétent pour l'organisation de ces services dans leur périmètre. Ainsi, l'article 57 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité complétant l'article 74 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale prévoit-il que « lorsque l'organisation du transport scolaire dans le périmètre d'une communauté d'agglomération relevait antérieurement à la création de cette dernière du seul département, la communauté d'agglomération peut, par voie conventionnelle, transférer sa compétence en matière d'organisation des transports scolaires au département ». Ces dispositions n'autorisent pas le département à confier, à son tour, par voie de convention, l'organisation de tout ou partie des transports scolaires ainsi transférés à des personnes morales de droit public ou de droit privé énumérées à l'article L. 213-12 du code de l'éducation (c'est-à-dire à des communes, établissements publics de coopération intercommunale, établissements d'enseignement, associations de parents d'élèves et associations familiales), dénommées « organisateurs secondaires » ou « de second rang ». Il ne peut renoncer à l'exercice de cette compétence qui, le cas échéant, lui est transférée de

manière exclusive. En effet, il est de jurisprudence constante que, sauf texte autorisant la subdélégation, le délégant ne peut déléguer que ses pouvoirs propres et ne peut subdéléguer des compétences qui lui ont été déléguées. A cet égard, l'emploi par le législateur des termes « transfert de compétences » au lieu de « délégation de compétence », n'est pas déterminant : un transfert de compétence s'analyse en fait et en droit en une délégation de pouvoirs et inversement une délégation de pouvoirs opère un transfert de compétence entre les autorités administratives intéressées. De plus, il ressort clairement des termes mêmes de la loi et des travaux parlementaires que, si la mise en oeuvre des dispositions de l'article 74 de la loi du 12 juillet 1999 modifiée peut conduire, concrètement, au maintien du département dans ses responsabilités antérieures en cette matière, celui-ci n'exercerait plus désormais ces attributions que par une « délégation » expresse et conventionnelle de la communauté d'agglomération. Les dispositions de l'article L. 213-12 du code de l'éducation précité qui permettent soit au conseil général, soit à l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains - « s'ils n'ont pas décidé de les prendre en charge eux-mêmes » - de confier tout ou partie de l'organisation des transports scolaires à des organisateurs de second rang, ne paraissent pas davantage invocables. Ces dispositions régissent seulement les rapports entre les autorités compétentes de plein droit, titulaires de pouvoirs propres, et les organisateurs de second rang, intervenant par délégation conventionnelle des autorités organisatrices de premier rang. Ceci ne correspond pas à l'hypothèse envisagée. En conséquence, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, cette compétence d'organisation des transports scolaires ne peut être assurée, en cas de transfert provenant d'une communauté d'agglomération, sur le fondement de l'article 74 de la loi du 12 juillet 1999 précitée, que par le département lui-même.

Annexe 4

Question écrite 16986 du 28 octobre 2002 - Exposée par Jean Claude Frécon, sénateur de la Loire, adressée au ministre compétent Situation des transports scolaires en Ile-de-France publiée dans le JO Sénat du 07/04/2005 - page 962

M. Jean-Claude Frécon attire l'attention de M. le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer sur la situation des transports scolaires en Ile-de-France et sur la demande exprimée depuis plusieurs mois par l'Association nationale pour les transports éducatifs de l'enseignement public (ANATEEP) qui consiste à prévoir la possibilité d'une subdélégation de compétences en matière de transport scolaire en Ile-de-France. En effet, l'article 38-1 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales confie l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires au syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), qui devient donc l'autorité organisatrice de premier rang. Le STIF va pouvoir « déléguer tout ou partie des attributions, à l'exception de la politique tarifaire, à des collectivités territoriales ou à leurs groupements ». Cette possibilité permettra donc d'associer utilement à la production du service public de transport scolaire les quelque 300 organisateurs de proximité existant actuellement dans la région francilienne, principalement en seconde couronne. Toutefois, l'expérience de plus de vingt ans de décentralisation des transports scolaires en France a montré que le niveau départemental était l'échelon territorial pertinent de coordination des transports scolaires. Il serait donc bon d'introduire un relais efficace du STIF, en créant un niveau plus pertinent pour l'appréciation des besoins du terrain et la mise en oeuvre d'une politique de transports spécialisés en direction des élèves. Cet échelon de mise en cohérence des politiques de transport scolaire infra régionale est naturellement le département qui intervient notamment pour la définition de la carte scolaire, comme c'est le cas pour tous les autres départements de France. La législation actuelle ne permet pas la subdélégation à des « organisateurs de troisième rang » (région, départements, organisateurs de proximité). Une telle disposition permettrait, si le STIF ou les conseils généraux titulaires d'une délégation d'attributions du syndicat en décidaient ainsi, de conserver une gestion de proximité au plus près du terrain et des besoins des usagers grâce au réseau d'organisateur secondaires préexistant. Cela permettrait d'éviter une trop grande disparité des conditions de mise en oeuvre des services de transport et de leur qualité dans le respect du principe d'égalité d'accès des usagers au service public sur un périmètre départemental. Il lui demande donc s'il entend mettre à l'ordre du jour cet indispensable amendement de respiration du service public de transport scolaire en région Ile-de-France.

*Transmise au Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer
En attente d'une réponse ministérielle*

Annexe 5

Financement des transports urbains

Circulaire DGCL n° NOR/INT/B/00/00254/C du 10 novembre 2000

Relative au versement du concours particulier de la dotation générale de décentralisation

Aux autorités organisatrices des transports urbains - Compétences des Communautés urbaines et d'agglomération en matière de transports scolaires

Textes de référence

- articles 29 et 30 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.
- article 29 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 modifiée d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI).
- articles let 5 de la loi n° 99- 586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, codifiés aux L. 5216-5 et L.5215-20 du code général des collectivités territoriales.

Le régime juridique et financier des transports scolaires résulte de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 modifiée d'orientation des transports intérieurs (LOTI) et des lois relatives à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat qui ont notamment organisé les modalités de la décentralisation de cette responsabilité.

I - LE CADRE JURIDIQUE DES TRANSPORTS SCOLAIRES.

L'article 29 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 a défini les transports scolaires comme des services réguliers publics au sens de l'article 29 de la LOTI, c'est-à-dire comme des transports publics réguliers non urbains de personnes.

L'organisation et le fonctionnement de ces transports relèvent de la compétence des départements. Par dérogation, à l'intérieur des périmètres de transports urbains existants au 1er septembre 1984, date d'effet du transfert de la compétence, cette responsabilité est exercée par les autorités organisatrices des transports urbains (A.O.T.U), qui peuvent être des communes, des syndicats, ou des districts.

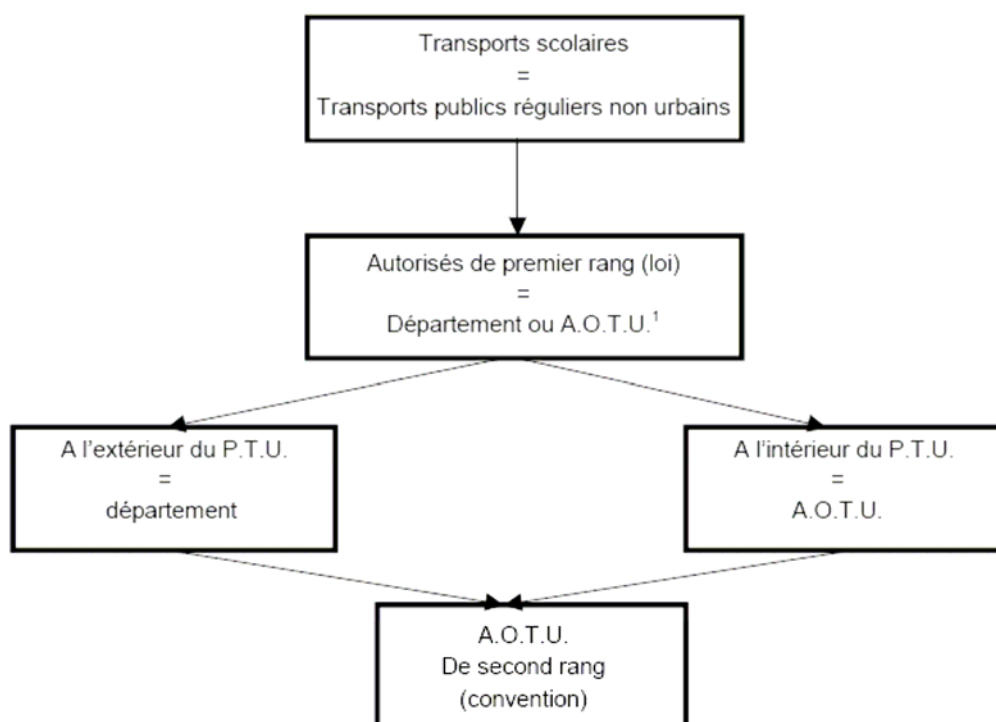
La délimitation des périmètres des transports urbains (PTU) n'a pas été figée par la LOTI. L'article 29 de la loi du 22 juillet 1983 prévoit qu'en cas de création ou de modification d'un périmètre de transports urbains postérieurement à la publication de cette loi, une convention doit être passée entre l'A.O.T.U et le département afin de fixer les conditions de financement des services de transports scolaires dans le nouveau périmètre, avec recours à l'arbitrage du préfet en cas de litige, dans les conditions fixées par le décret n° 84-324 du 3 mai 1984.

Cette convention s'analyse comme une convention définissant les modalités financières du transfert de compétences dans le nouveau périmètre.

En vertu de l'article 30 de la loi du 22 juillet 1983, le département ou les A.O.T.U «peuvent confier par convention tout ou partie de l'organisation des transports à des communes, groupements de communes, ou syndicats mixtes».

Ces différentes personnes morales sont qualifiées «d'organismes secondaires » par rapport aux organisateurs de plein droit ou de premier rang que sont les départements ou les AOTU existant à la date du 1er septembre 1984.

La répartition des compétences en matière de transports scolaires s'établit comme suit :



(1) : AOTU (communes, syndicats, groupements) compétents au 1er septembre 1984

II - LA COMPENSATION DES CHARGES TRANSFÉRÉES EN MATIÈRE DE TRANSPORTS SCOLAIRES AUX DÉPARTEMENTS ET AUX A.O.T.U.

En contrepartie du transfert par l'Etat de la compétence en matière de transport scolaire, un droit à compensation financière a été attribué aux départements et aux autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains existantes au 1er septembre 1984.

Ce droit à compensation a pris la forme :

- pour le département, d'un transfert de fiscalité et s'il y a lieu, de l'attribution de la dotation générale de décentralisation, évalués globalement dans le cadre de l'ensemble des transferts de compétences dont il a bénéficié ;
- pour les AOTU existant à la date du 1er septembre 1984, d'un concours particulier de la D.G.D.

La désignation de deux autorités compétentes dans ce transfert de compétence a rendu nécessaire un décompte des charges transférées à chacune d'elles. Il s'est effectué selon les règles fixées par le décret n° 84-473 du 18 juin 1984. Le montant du droit à compensation pour les AOTU éligibles de votre département a été fixé par l'arrêté du 6 novembre 1985.

Chaque année, vous répartissez les crédits qui vous sont délégués entre ces A.O.T.U. Le montant dû au titre d'une année est égal à celui de l'année précédente, actualisé du taux de croissance de la D.G.D.

Lorsque l'exercice de la compétence évolue par suite de création ou de modification d'un PTU, il est traditionnellement fait application des articles 29 et 30 de la loi du 22 juillet 1983 précitée, qui laissent le soin au département et/ou aux A.O.T.U. qui exerçaient initialement la compétence en matière de transports scolaires de fixer par convention avec la nouvelle autorité compétente les modalités de financement du service des transports scolaires dans le nouveau périmètre.

Il était considéré que cette évolution, résultant des décisions des assemblées élues, était sans incidence sur les bénéficiaires du droit à compensation versé par l'Etat en application des lois de décentralisation précitées.

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale conduit à nuancer cette interprétation.

III . LES INCIDENCES DE LA LOI DU 12 JUILLET 1999 SUR LE DROIT A COMPENSATION AU TITRE DES TRANSPORTS SCOLAIRES

Les communautés d'agglomération créées par la loi du 12 juillet 1999 ainsi que les communautés urbaines sont investies, aux termes des articles L. 5216-5, L. 5215-20 et L.5215-20-I du code général des collectivités territoriales, d'une compétence pour l'organisation des transports urbains au sens de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982. C'est une compétence qui leur est dévolue à titre obligatoire. Le périmètre des communautés urbaines ou d'agglomération vaut par ailleurs périmètre de transports urbains (P.T.U.) aux termes de l'article 74 de la loi susvisée.

Les communautés urbaines ou d'agglomération qui sont aujourd'hui autorités organisatrices des transports urbains sont devenues, de ce fait, de plein droit, compétentes pour les transports scolaires à l'intérieur de leur périmètre. Toute autorité organisatrice des transports urbains est, en effet, compétente de plein droit pour les transports scolaires quelle que soit la date de sa création.

L'intégration ou l'adhésion des anciennes A.O.T.U. à une communauté urbaine ou d'agglomération peut avoir pour effet de les dessaisir intégralement ou partiellement de leurs compétences en matière d'organisation et de financement des transports scolaires.

Cette modification des conditions d'exercice de la compétence des A.O.T.U. préexistantes conduit à s'interroger sur les relations contractuelles et financières en résultant et à reconsidérer, dans certains cas, les conditions d'attribution du concours particulier de la dotation générale de décentralisation.

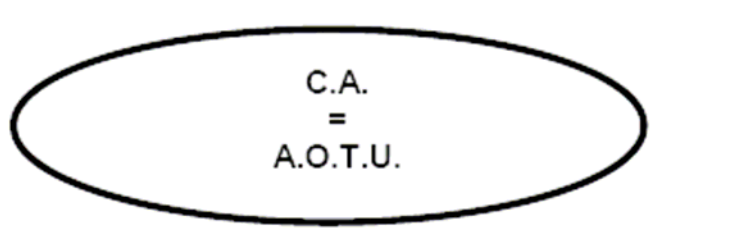
Plusieurs cas de figure peuvent se présenter. Par souci de simplification, ne sera évoquée que la situation des communautés d'agglomération (C.A.), celle des communautés urbaines (C.U.) pouvant faire l'objet d'une interprétation analogue et d'une transposition des conclusions.

1er cas: Le périmètre de la C.A. est identique à celui d'une AOTU éligible au concours particulier de la D.G.D.

En cas d'identité de périmètre entre l'ancienne et la nouvelle autorité compétente, la CA se substitue de plein droit à l'A.O.T.U. préexistante qui est dissoute, en application de l'article L.5216-6 du code général des collectivités territoriales.

Par conséquent, le droit à compensation dont bénéficiait jusqu' alors l' AOTU par le biais du concours particulier de la D.G.D. revient de fait et pour un montant identique à la CA.

Schématiquement, ce cas de figure peut être ainsi représenté :



Résumé :

Vous verserez directement à la C.A. le concours particulier de la D.G.D. dont bénéficiait précédemment l'ancienne A.O.T.U.

2ème cas: Le périmètre de la CA inclut totalement une ou plusieurs A.O.T.U.

Il peut s'agir de communes ou de groupements de communes, anciennes A.O.T.U., totalement incorporés dans le périmètre de la C.A.

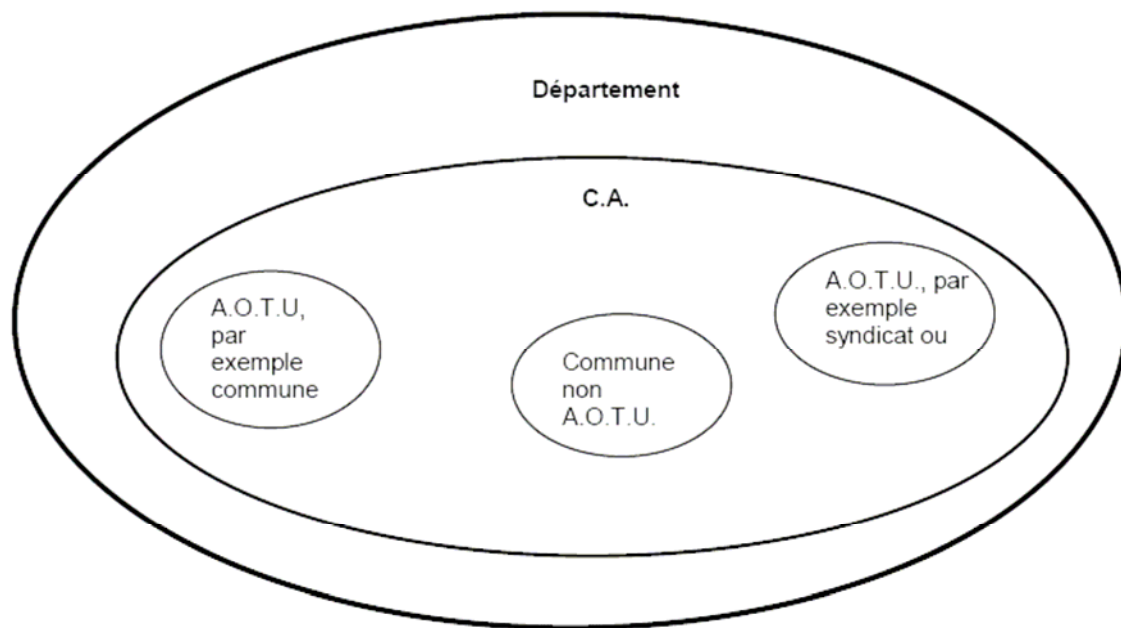
Les anciennes A.O.T.U. sont intégralement dessaisies de leurs compétences en matière de transports scolaires au bénéfice de la communauté d'agglomération. Ce transfert intégral de compétence a pour effet de priver de fondement le maintien du versement aux anciennes A.O.T.U. du droit à compensation correspondant, qui présente désormais un caractère fictif.

Dans ces conditions, le bénéfice du concours particulier de la D.G.D. revient à la C.A.

Toutefois, le périmètre de la C.A. peut également comprendre des communes qui n' étaient pas membres d'une ancienne A.O.T.U. et dont le transport scolaire était pris en charge par le département. La constitution de la C.A. a pour effet de dessaisir le département de sa responsabilité en la matière dans la limite du périmètre de la C.A.

En application de l'article 29 de la loi du 22 juillet 1983 précitée, il appartient à la C.A. de conclure une convention avec le département fixant les modalités de financement de ce transfert de compétence.

La situation évoquée peut ainsi être représentée :



Résumé :

1° - La C.A. perçoit directement, et pour un même montant, le concours particulier de la D.G.D. versé précédemment aux anciennes A.O.T.U. intégrées dans son périmètre

2° - La C.A. passe une convention avec le département pour régler les conditions de financement du service transféré.

3ème cas: Le territoire de la CA intègre une ou plusieurs communes membres d'un syndicat A.O.T.U.

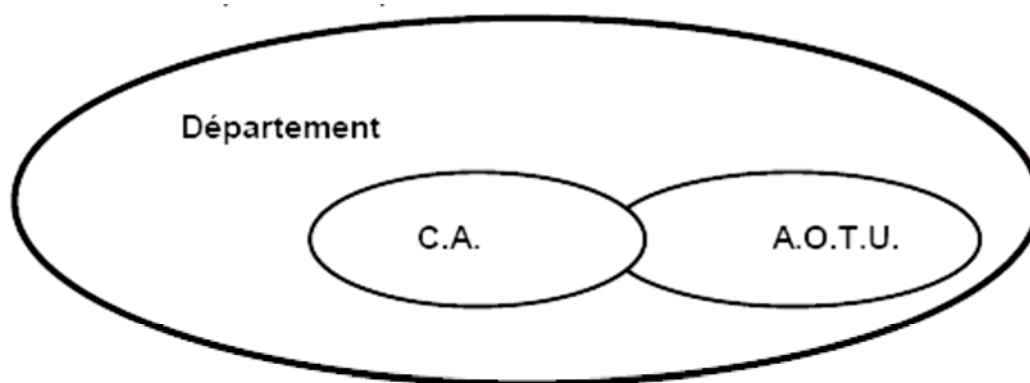
Dans cette hypothèse, la C.A. inclut une partie des communes membres d'un syndicat de transport. Les périmètres de l'une et de l'autre se chevauchent, comme il est représenté dans le graphique ci-dessous.

En application de l'article L. 5216-7 II du CGCT, les communes membres de la C.A. doivent se retirer du syndicat.

Cette situation n'a pas pour effet de dessaisir intégralement le syndicat de sa compétence en matière de transports scolaires, puisqu'il continue à exécuter le service au profit de ses autres membres. Son statut d'A.O.T.U. est maintenu. Il doit à ce titre continuer de percevoir un concours particulier de la D.G.D.

Il appartient à la C.A. de passer une double convention avec :

- l' A.O.T.U. pour arrêter les conditions financières d'exercice de la compétence au titre de la ou des commune(s) intégrée(s) dans le périmètre de la C.A. et relevant anciennement de l'A.O.T.U. ;
- et avec le département pour les autres communes membres.



Résumé :

1° - L.A.O.T.U. continue à être bénéficiaire de l'intégralité du concours particulier de la D.G.D.

2° - L.A.O.T.U. et la C.A. concluent une convention pour déterminer les conditions de financement du service « transports scolaires » au titre des communes relevant précédemment du ressort de l'A.O.T.U.

3° - Le département et la C.A. passent une convention pour les autres communes membres relevant précédemment du ressort du département.

4ème cas: Le périmètre de la C.A. intègre des communes dont l'organisation du transport scolaire relevait département.

La création d'une communauté d'agglomération emportant l'établissement d'un périmètre de transports urbains, le département est d'office dessaisi de la compétence pour organiser le transport scolaire pour les communes membres de la C.A. En application de l'article 29 de la loi du 22 juillet 1983, il devra conclure une convention avec cette dernière pour déterminer les conditions financières d'exercice de la compétence transférée à la C.A.



Résumé :

1° - Le département reste bénéficiaire du droit à compensation (transfert de fiscalité et s'il y a lieu D.G.D.).

2° - Le département passe une convention avec la C.A. pour déterminer les conditions de financement de l'organisation du service au bénéfice des communes dont le transport scolaire est désormais pris en charge par la C.A.

5ème cas : La C.A. adhère à un syndicat mixte A.O.T.U.

L'article 74 de la loi du 12 juillet 1999 réserve la possibilité à la C.A. de transférer sa compétence d'organisation des transports urbains à un syndicat mixte dans le périmètre duquel elle est incluse. Elle délègue donc sa compétence en matière de transports scolaires.

Le périmètre de la CA étant intégralement inclus dans celui du syndicat, cette situation est sans incidence sur le versement du concours particulier de la D.G.D.

Le syndicat en conserve le bénéfice.

L'adhésion de la C.A. au syndicat mixte peut, le cas échéant, avoir pour effet d'élargir le périmètre de ce dernier, en intégrant des communes, dont le transport scolaire relevait auparavant de la compétence du département. Si tel est le cas, le syndicat devra conclure une convention avec le département pour régler les conditions de financement de la prise en charge des transports scolaires au titre de ces communes.

Schéma sans extension de périmètre :

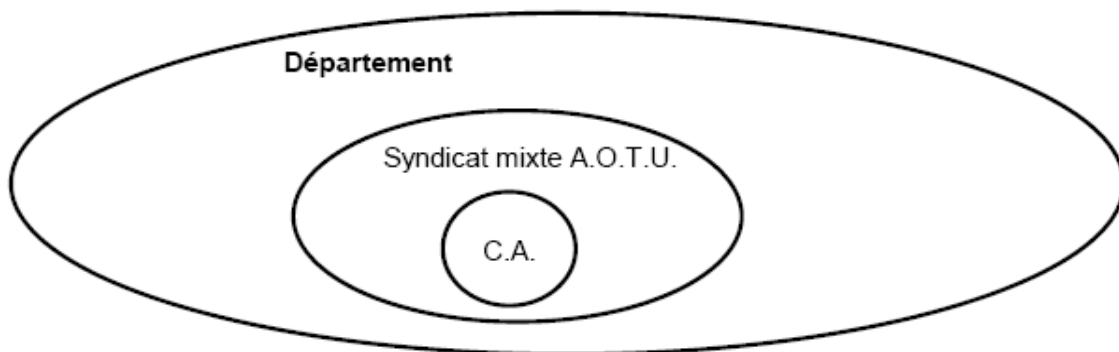
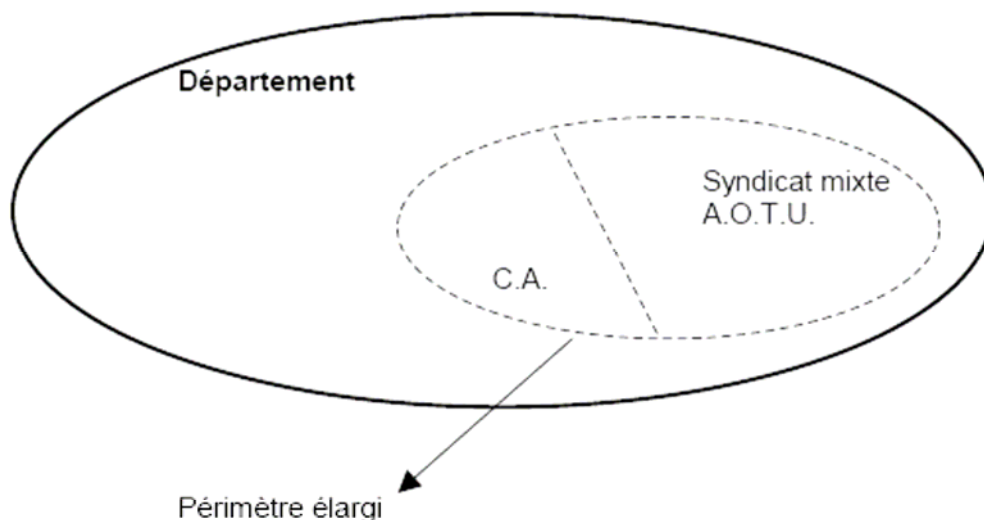


Schéma avec extension de périmètre :



Résumé :

1° - maintien du versement au syndicat du concours particulier D.G.D.

2° - en cas d'élargissement du périmètre du syndicat du fait de l'adhésion de la C.A., une convention devra être conclue entre le syndicat et le département.

En conclusion, les communautés urbaines ou d' agglomération peuvent donc bénéficier :

- du versement direct du droit à compensation en cas de disparition totale des anciennes AOTU ou de perte intégrale de leurs compétences au profit de la CU/CA ;
- et d'un financement conventionnel ;
- avec le département pour les communes nouvellement intégrées dans le PTU - CAICU et dont le transport scolaire relevait auparavant de la responsabilité de celui-ci ;
- avec la ou les collectivité(s) ou groupements (notamment syndicat de transport) qui sont aujourd'hui éligibles au concours particulier de la DGD, dès lors que la CAICU n'intègre qu'une partie de leurs membres (collectivité(s) ou groupements bénéficiaires de la D.G.D.-A.O.T.U.).

Les cas exposés ci-dessus n'ont pas vocation à être exhaustifs. Il n'est en effet pas exclu que les différentes hypothèses présentées puissent se combiner.

Mes services restent bien évidemment à votre disposition pour répondre à vos interrogations.

Vous me rendrez compte des difficultés éventuelles d'application de la présente circulaire, sous le timbre :

- sous-direction des finances locales ou de l'action économique -bureau du financement des transferts de compétences tél. : 01-49-27-31-51 ou 01-49-27-25-28 ou 01-49-27-29-66 s'agissant des aspects financiers ;
- sous-direction des compétences et des institutions locales - bureau des structures territoriales - tél. : 01-49-27-23-29 ou bureau des services publics industriels et commerciaux . tél. : 01-49-27-29-24 pour les questions relatives aux compétences.

Annexe 6
**Enquête rapide sur les transports scolaires auprès des communautés
d'agglomération**
Réalisée par l'ANATEEP au deuxième trimestre 2005

Fiche technique

Contexte

Le transport scolaire et la qualité du service offert par les départements sont remis en cause avec les lois Voynet, Chevènement, SRU, Vaillant, Raffarin qui bousculent le schéma organisationnel des transports scolaires. Et, depuis l'année 1999 qui marque l'entrée sur le marché des nouvelles autorités organisatrices que sont les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, aucune enquête n'a été réalisée sur le sujet. C'est dans le souci de regarder le transport scolaire sous un nouvel angle, et plus particulièrement de mieux connaître les communautés d'agglomération en plein essor dans leur nouvelle fonction, que l'ANATEEP a réalisée une prospection intitulée "Enquête rapide sur les transports scolaires auprès des communautés d'agglomération".

Période

Le deuxième trimestre de l'année 2005.

Organisme de recherche

Le BETECS, bureau d'études de l'ANATEEP.

Objectifs de l'enquête

Les objectifs de l'enquête sont de faire ressortir les impacts des lois de décentralisation sur l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires : les effets sur la qualité de service, la participation des familles, le nombre d'enfants transportés, le coût de l'élève transporté pour la collectivité, Et d'avoir une idée du service offert par les nouvelles autorités organisatrices.

Méthodologie

Les résultats de l'enquête réalisée auprès des communautés d'agglomération sont basés sur l'analyse des données recueillies au moyen d'un questionnaire rempli par 56 d'entre elles. Le questionnaire couvrait un large éventail de sujets liés au transport scolaire et au transfert de compétence CG/CA. Il était composé de quatre grandes parties qui sont "Le profil de l'EPCI", "Les jeunes et le transport", "Les règles de subventionnement des élèves" et "Les transferts financiers". Le questionnaire a été conçu par l'ANATEEP. Chacune des CA a reçu un courrier postal contenant le questionnaire, de même que l'adresse du site de l'ANATEEP où il se trouvait.

Echantillon

L'enquête s'est adressée aux 162 communautés d'agglomérations qui existaient à la date du 1^{er} janvier 2005.

Profil des répondants à l'enquête

Les communautés d'agglomération ayant répondu à l'enquête sont aussi bien de la métropole que d'outremer.

Tableau : Profil des CA ayant répondu à l'enquête

Profil des CA (Valeurs moyennes)	CA
Nombre d'extension	1
Nombre de communes du PTU	18
Population totale	141 649
Superficie (Km ²)	298
Délégation de la compétence TS au département (Oui)	21%
Budget transport (euros)	16 451 105
Budget transport scolaire (euros)	3 195 913
Effectifs scolaires transportés	7 696
Effectifs subventionnés	5 568
Seuil kilométrique de prise en charge	2,2
Coût annuel moyen d'un élève subventionné (euros)	456
Part de la collectivité dans le coût social (%)	64
Gratuité (Oui)	32%
Réduction tarifaire sur la carte du réseau urbain (Oui)	74%
Pourcentage de la réduction sur le réseau urbain	54
Prix de la carte jeune sur le réseau urbain (euros)	127
Gratuité assurée par le CG avant la prise de compétence de la CA (Oui)	58%
Montant de la DGD (euros)	932 091
Part de la DGD reversée par le conseil général (%)	38

Synthèse des principaux résultats (Voir le compte-rendu de la réunion au Sénat)

Compte rendu de la réunion du 29 septembre 2005 au Sénat regroupant l'ADF, l'ADCF, le GART, le STIF et l'ANATEEP autour de la question "transport scolaire et intercommunalité"

Depuis 1999 (Loi Chevènement), l'ANATEEP s'intéresse aux effets de l'intercommunalité sur les transports scolaires. En 2002 déjà, elle a organisé son congrès sur le thème "Intercommunalité et transport scolaire". Fin 2004, elle a réalisé un séminaire sur "Intercommunalité et transport scolaire : constat et perspectives". Dans cette continuité, elle a organisé au deuxième trimestre 2005 une enquête rapide sur les transports scolaires auprès des communautés d'agglomération. Et, avec une subvention de la DTT (actuelle DGMT), elle a réalisé entre avril et novembre 2005 une étude sur l'intercommunalité et le transport scolaire "Etat des lieux et perspectives : la nouvelle réalité des transports scolaires".

Le jeudi 29 septembre 2005, comme demandé dans la commande de la DTT pour cette étude, l'ANATEEP a réuni au Sénat l'ADF, l'ADCF, le GART et le STIF pour une séance de travail. Au cours de cette réunion, l'ANATEEP a présenté les premiers résultats de l'étude. Ont suivi les exposés des points de vue des différentes organisations présentes sur la problématique en question, suivis des échanges sur les perspectives d'évolution des transports scolaires.

Résultats d'exploitation de l'enquête présentés au cours de la réunion (principaux résultats)

Sur les 162 communautés d'agglomération (CA) auxquelles ont été envoyés l'enquête, 56 y ont répondu. Ce qui représente un taux de réponse satisfaisant de 34,5 %.

Profil des communautés d'agglomération ayant répondu à l'enquête

Les CA enquêtées comptent en moyenne 18 communes. Les $\frac{3}{4}$ de ces CA ont moins de 200 000 habitants et la moitié d'entre elles a moins de 100 000 habitants.

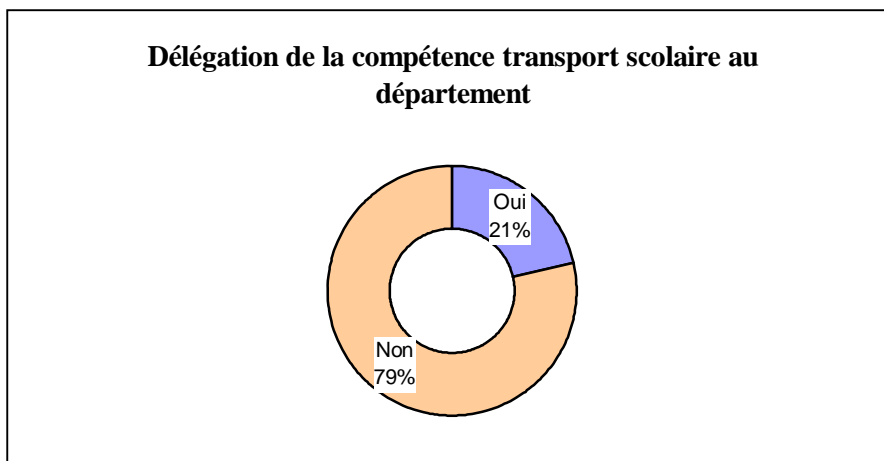
- Min : 3 (Cinor) ; Max : 58 (CA Artois)
- moyenne : 141 649 habitants

Il y a très peu d'extension des CA après leur création. 60% d'entre elles se sont étendues au maximum une seule fois. Et, leur budget transport moyen est de 6,45 millions d'euros.

- min = 1,53 million €(Saint Malo) ; max = 98,4 millions €(Rouen)

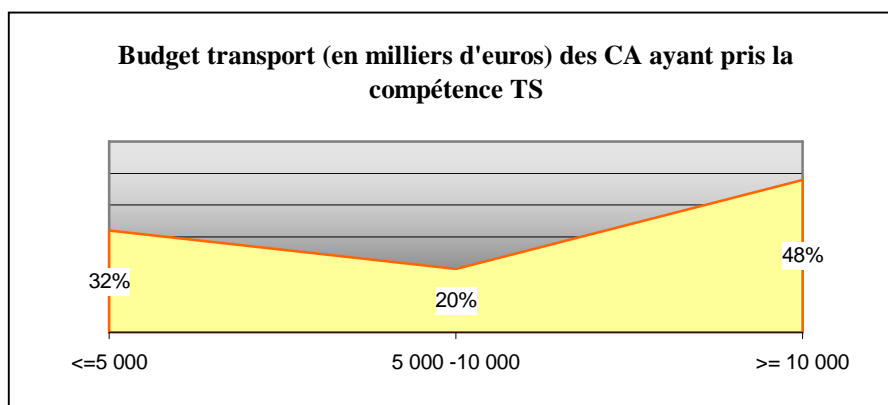
Les communautés d'agglomération ayant pris la compétence transport

Des agglomérations impliquées



Les 21% des CA qui ont délégué la compétence TS au département ont un profil particulier. Elles sont plus rurales avec 187 hab./km² (contre 497 pour l'ensemble des CA enquêtées) et moins bien dotées avec 4,8 millions d'euros (contre 19,7 millions d'euros pour l'ensemble des CA enquêtées) de budget transport.

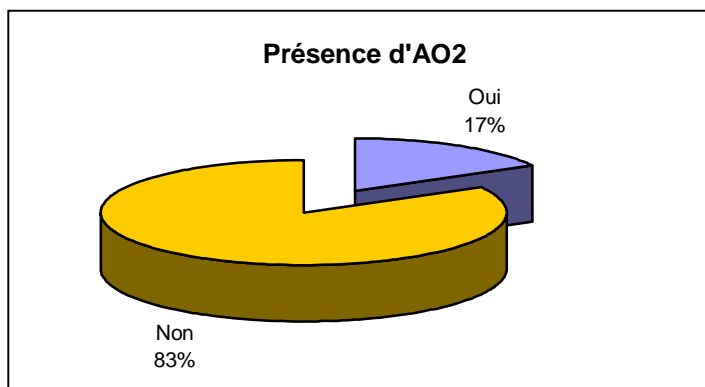
Budget transport des CA ayant pris la compétence TS



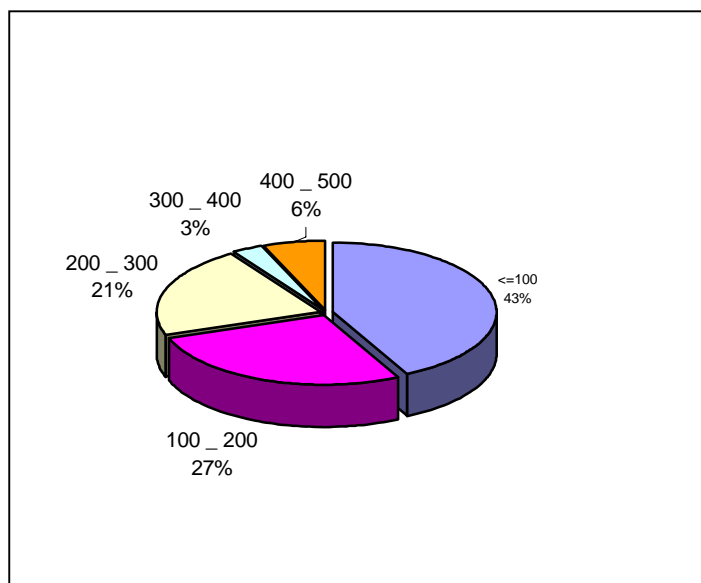
47% de ces CA ont un budget TS inférieur à 25% du budget transport et 94% d'entre elles ont un budget TS inférieur à 50% du budget transport.

Peu de délégation à des AO2

Pour les 79% des CA ayant pris la compétence transport scolaire, une d'entre elle travaille avec 24 AO2 (Le Puy en Velay), c'est le maximum. D'une manière générale, les AO2 sont assez rarement plus de 4 dans une communauté d'agglomération donnée (10 à Tours, et 13 à Grenoble).



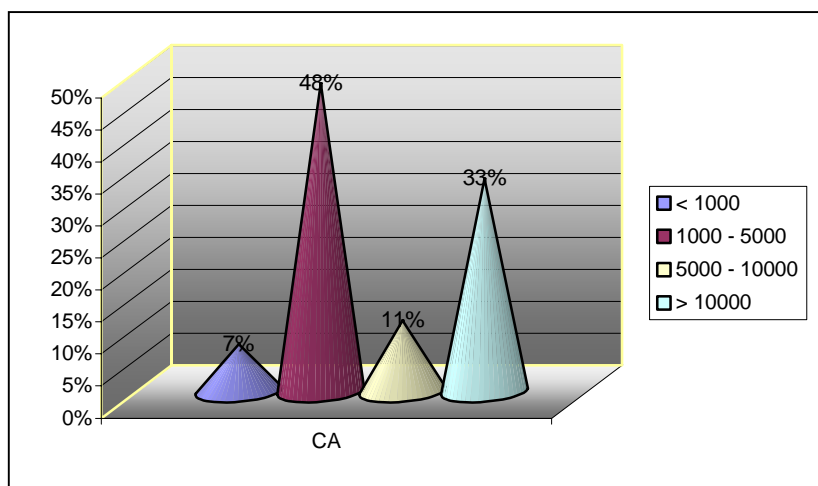
Population (en milliers) des CA ayant pris la compétence transport scolaire



43% de ces CA ont une population de moins de 100 000 habitants et 6% d'entre elles ont plus de 400 000 habitants. La population moyenne dans les CA ayant pris la compétence TS est de 157 000 habitants.

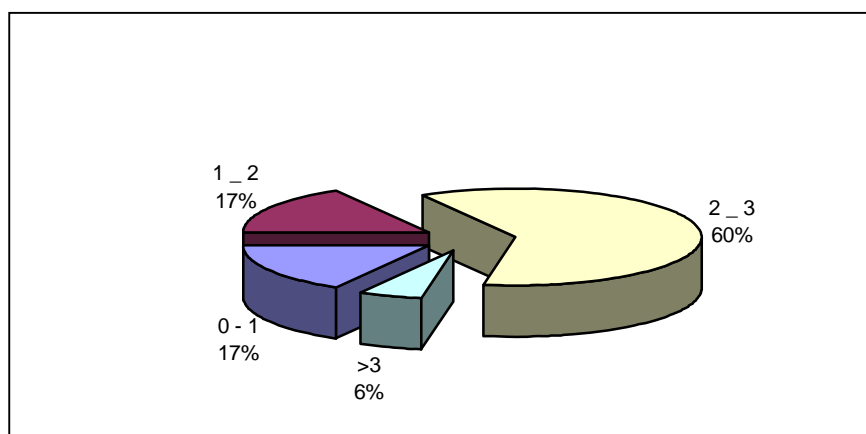
- Min : 51 342 (2B) ; Max : 270 000 (45 OVL)

Effectifs scolaires transportés dans les CA ayant pris la compétence transport scolaire



Le nombre moyen d'élèves transportés est de 7696 élèves. Les CA transportent environ 23 % des scolaires de leur département.

Seuil kilométrique de prise en charge dans les CA ayant pris la compétence transport scolaire



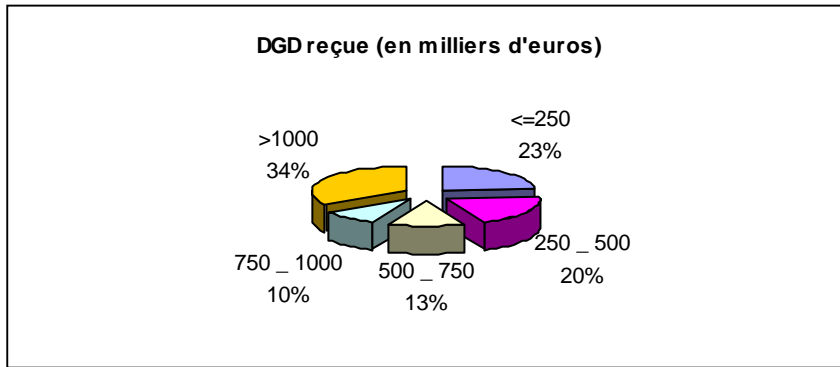
Une seule agglomération a maintenu le seuil de 5 km (Montargis) traditionnel. Pour la prise en charge des élèves, le seuil kilométrique moyen pris en compte est de 2,2 (13% des CA ont aboli les seuils).

Le coût du transport scolaire Le coût moyen annuel par élève du TS est de 479 € (contre 603 € dans les départements en 2002). Mais il est de 595 € pour les CA qui n'ont pas pris compétence en matière de TS (convention financière avec le CG) !

- Min = 156 € (Nevers) ; Max = 877 € (St Malo)

Le transfert financier La DGD moyenne reçue est de 1 115 779 € (39% du coût total).

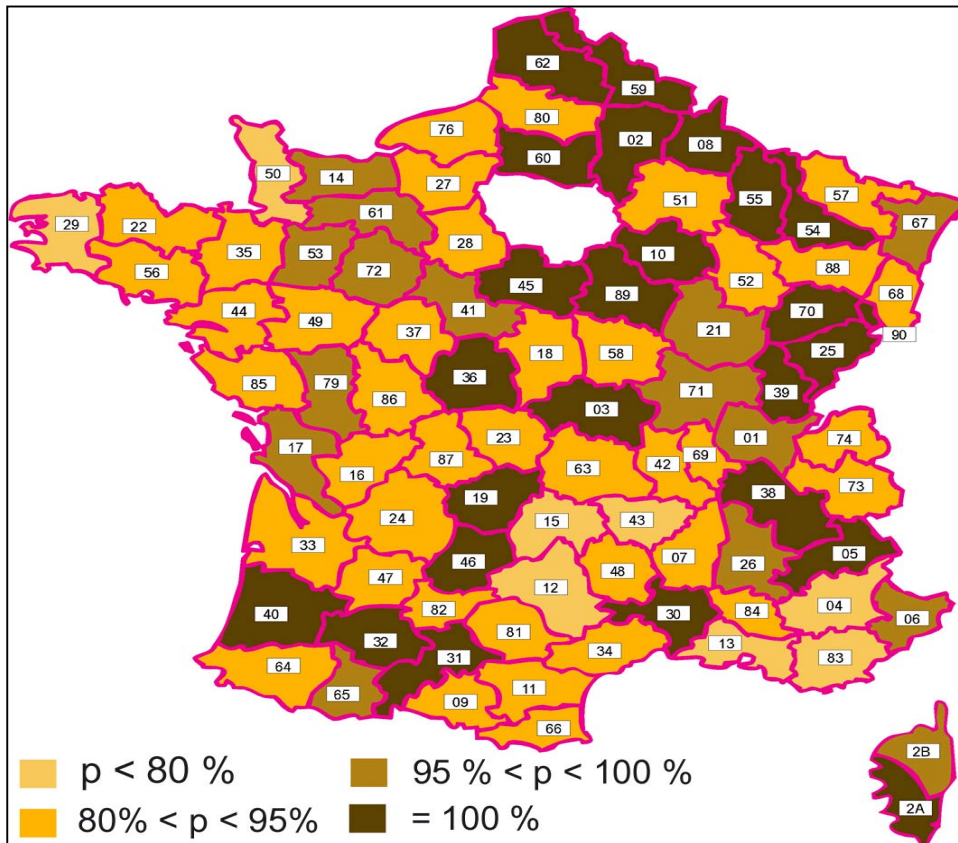
- Min = 50 000 € (Pays viennois)
- Max = 2,7 millions (TCO) ou 100% du coût d'un élève (Calais)



CA : la gratuité aussi ! 67% des CA assurent entre 75% et 100 % du coût total du transport scolaire et 18 CA sur 56 assurent la gratuité (32% de l'ensemble). 38% des CA font payer et 30% des CA ne répondent pas à cette question. Nous supposons qu'elles n'assurent pas la gratuité.

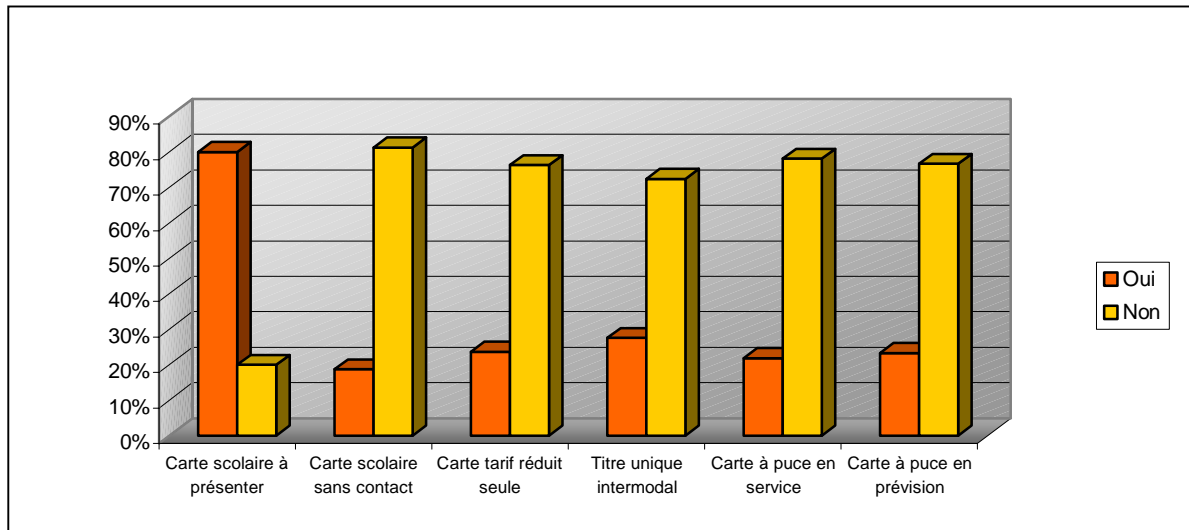
La gratuité dans les CG24 départements assurent la gratuité totale, 16 départements prennent en charge plus de 95% du coût (pour les familles, environ 30 € sur l'année). Nous pouvons estimer à 40 le nombre de départements « gratuits ».

La gratuité, une réalité



Nombreuses réductions ! 74% des CA pratiquent des réductions tarifaires pour les jeunes (mais 62% d'entre elles font une réduction inférieure à 50%). Le prix moyen de la carte jeune est de 127 € par année. Min = 60 € (Pays Voironnais, Cinor) ; Max = 230 € (Centre de la Martinique)

La billettique dans les CA



La carte scolaire « support papier » est présentée à la montée du car dans un grand nombre de communautés d'agglomération (80 %), qui se dispensent donc de l'outil « billettique ». La carte à puce est en service dans 22% des réseaux. Elle est naturellement intermodale. Un autre quart des communautés d'agglomération (23%) envisagent de mettre en place une carte à puce afin de mieux gérer leur clientèle (origine-destination, segmentation de l'offre,...)

Tableau : Profils de quelques CA

Profil des CA (Valeurs moyennes)	CA à dominante rurale	CA à dominante urbaine	CA SKPC* < 3	CA SKPC* ≥ 3	CA dont gratuité par le CG avant	CA dont pas gratuité par le CG avant
Nombre d'extension	1	2	2	1	1	1
Nombre de communes du PTU	17	24	14	23	21	17
Population totale	88 304	219 089	121 008	146 282	171 326	115 565
Superficie (Km ²)	269	347	309	324	390	306
Délégation de la compétence TS au département (Oui)	32%	10%	20%	23%	19%	20%
Budget transport (Euros)	7 152 587	31 795 939	14 261 633	14 326 536	20 735 467	12 483 105
Budget transport scolaire (Euros)	2 407 576	6 563 626	2 969 268	4 848 507	4 744 098	1 683 439
Effectifs scolaires transportés	4 034	11 938	6 090	5 282	11 340	3 450
Effectifs subventionnés	3 673	9 803	7 586	3 561	9 843	2 712
Seuil kilométrique de prise en charge	2,4	2,8	1,0	3,2	2,6	1,8
Coût annuel moyen d'un élève subventionné (Euros)	539	375	555	469	403	469
Part de la collectivité dans le coût social (%)	91%	56%	42%	80%	64%	64%
Gratuité (Oui)	41%	56%	50%	62%	70%	21%
Réduction tarifaire sur la carte du réseau urbain (Oui)	72%	80%	70%	83%	81%	62%
Pourcentage de la réduction sur le réseau urbain	66%	52%	56%	53%	55%	42%
Prix de la carte jeune sur le réseau urbain (Euros)	117	138	115	133	119	127
Gratuité assurée par le CG avant la prise de compétence de la CA (Oui)	50%	70%	70%	73%	100%	0%
Montant de la DGD (Euros)	608 958	1 155 079	940 939	901 568	1 283 515	544 372
Part de la DGD reversée par le conseil général (%)	44%	25%	33%	49%	39%	46%

SKPC* : Seuil kilométrique de prise en charge

Compte rendu des débats engagés au cours de la réunion

Les discussions entre les différentes parties présentes ont permis de faire plusieurs constats. Dans les départements, les situations sont multiples avec une reprise ou non de la compétence transport scolaire par les communautés d'agglomération, la présence ou non d'AO2, Certains faits marquants de l'enquête réalisée sont la forte implication des CA dans la problématique TS ou encore la rareté des extensions des CA qui peut s'expliquer par le fait qu'une extension bouscule tout le processus. Il est par exemple très compliqué de modifier la taxe professionnelle unique.

Les trois grandes interrogations que l'on se pose avec la mise en application des lois de décentralisation sont le transfert financier, la place des "anciennes" AO2 et la qualité du service offert par les nouvelles autorités organisatrices. Les CA réclament en plus des 65% de la DGD perçue, le complément que le conseil général (CG) budgétisait pour financer le TS. Or, dans les CA, il y a une ressource supplémentaire, le versement transport (VT), alors que le CG n'a pas toujours les moyens. Les départements ne sont pas prêts aujourd'hui à faire plus financièrement.

La loi Vaillant comporte une aberration, puisqu'elle prévoit une prise de compétence obligatoire en terme de transport scolaire. Si la CA refuse de prendre la compétence TS, pourquoi le CG ne resterait-il pas alors AO1? Ainsi il aurait la possibilité de faire appel à des AO2 en cas de besoin. C'est une situation plaidable, qui juridiquement serait plus facile à faire passer que la mise en place de AO3. Dans le cas contraire, les autorités organisatrices sont poussées à se regrouper en syndicat mixte. Ainsi le CG et les CA pourraient se regrouper et travailler avec des AO2.

Enfin, la qualité du service offert dépend de la qualité de la concertation CG/CA. La prise de compétence des CA ne doit pas être synonyme de transport d'enfants debout, de délaissement de certaines zones difficiles d'accès ou encore d'augmentation de la participation des familles au TS de leurs enfants.

En Ile-de-France où la situation est particulière, les responsables découvrent le dossier et vont y consacrer du temps pour réfléchir à l'organisation à retenir à terme. Il existe d'énormes points d'interrogation avec un système rendu complexe avec les lois de décentralisation.

Bibliographie

Ouvrages

Prédit (Mai 2005), *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Séminaire de rencontre entre chercheurs et acteurs, ENPC-Paris

¹ CERTU (Mai 2005), *Intercommunalités et transports urbains, Le cadre juridique depuis la loi du 12 juillet 1999 : 74 "questions-réponses" pour organiser son réseau de transports*

Ernst & Young (2005), *Etude d'impacts de l'acte II de la décentralisation : aspects financiers et organisationnels*

Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (2005), *Intercommunalité : une dynamique renforcée dans un cadre juridique rénové, Bilan au 1er janvier 2005*

ANATEEP (Décembre 2004), *Les actes du séminaire "Transport scolaire et intercommunalité : constat et perspectives*, Décembre

Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (2004), *Intercommunalité : vers une couverture complète du territoire, Bilan au 1er janvier 2004*

Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (2003), *Intercommunalité : après l'essor, la consolidation, Bilan au 1er janvier 2003*

CERTU (2003), *Transports collectifs départementaux, Evolution 1997-2002*, Annuaire statistique 2002-2003, Les données, Direction des transports terrestres et CERTU

CERTU, (Janvier 2002), Diagnostics de territoires et systèmes d'acteurs, *L'Intercommunalité : un atout des politiques publiques ?* Actes de la journée d'études du 17 janvier à Nantes, Cahier n°3

ADCF (Avril 2001), *Le choix de l'intercommunalité, notions essentielles et principes d'action*, in Cahier 2, n°15-1593 de La Gazette des communes

Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie (Juillet 2001), *L'intercommunalité après la loi du 12 juillet 1999*

Bruno Cordier (Août 2000), *La part des boucles de déplacements dans l'accompagnement des enfants : le potentiel de report vers les modes non motorisés*, Adetec/Ademe, Predit

Législation et réglementation (2000), *Guide à l'usage des décideurs locaux et de leurs partenaires en matière de sécurité des transports scolaires*, in Transports en commun de personnes sur route, Les Journaux officiels, brochure n°1523, pages 22 et 23

CERTU (juillet 1998), *La mobilité régionale : le train et les autres modes de transport*, CERTU/SNCF

R. Levine (1981), *Evaluation research and practice*, Londres, Sage

Eric Breton (1995), *Décision publique décentralisée : une application à la sécurité des transports scolaires*, Thèse d'université de sciences économiques, Université Lumière/Lyon 2, LET / ENTPE, 339 pages

Articles

Transports scolaires, *Devant l'école, le grand bazar*, Revue n°132/Premier trimestre 2001, pages 15 à 19

Transports scolaires, *Coopération intercommunale : une clarification*, Revue n° 134/Troisième trimestre 2001, Dossier, page 19

Transports scolaires, *Intercommunalité et transport scolaire*, Revue n° 138/Troisième trimestre 2002, Dossier, pages 15 à 20

La lettre du cadre territorial, *Transports scolaires : ces chers enfants !*, n°228 du 1^{er} mars 2002, Dossier, pages 20 à 29

Transports scolaires, *L'acte II de la décentralisation adopté au forceps*, Revue n° 147/Octobre 2004, Dossier, pages 14 à 18

Transports scolaires, *Intercommunalité, Extension des agglomérations : l'onde de choc*, Revue n° 148/Janvier 2005, Dossier, pages 14 à 19