

Articulation région/communauté de communes AOM dans l'organisation des services réguliers, à la demande et scolaire

La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) vise à améliorer l'exercice de la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) en la généralisant à l'ensemble des communautés de communes (article L. 1231-1 du code des transports, modifié par l'article 8 de la LOM), sous réserve que celles-ci délibèrent en ce sens avant le 31 mars 2021 (III de l'article L. 1231-1). A défaut, la compétence est exercée par la région sur le territoire de la communauté de communes concernée à partir du 1er juillet 2021.

Toutefois, compte tenu des moyens et du périmètre de ces EPCI à fiscalité propre, la loi comporte une disposition particulière (article L. 3111-5 du code des transports, modifié par le I, 24° de l'article 8 de la LOM) prévoyant que la communauté de communes qui prend la compétence d'AOM n'est substituée à la région dans l'exécution des services réguliers de transport public, des services à la demande de transport public et des services de transport scolaire intégralement inclus dans son ressort territorial que si elle en fait la demande.

Cette disposition introduisant une exception à l'exercice de la compétence d'AOM, la présente note explicite ses conséquences pratiques pour la communauté de communes et pour la région, notamment vis-à-vis des services des catégories susmentionnées qui seraient créés ultérieurement.

Pour rappel, et pour éléments de comparaison, le cadre de gouvernance issue de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), dans lequel la loi LOM est venue s'inscrire et qui est applicable aujourd'hui pour les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles AOM, dispose que :

- les AOM sont compétentes pour tous les services de mobilité dans leur ressort territorial (L. 1231-1 du CT) qu'il s'agisse de services non urbains ou urbains (L. 1231-2 du CT), ou scolaires (L. 3111-7 du CT) ;
- les régions sont compétentes pour les services non urbains, réguliers ou à la demande (L. 3111-1 du CT) et scolaires (L. 3111-7 du CT). Elles informent les AOM territorialement compétentes de toute création ou modification de dessertes locales qu'elles organisent (L. 3111-4 du CT). Enfin, les services intégralement effectués dans le ressort territorial d'une AOM sont transférés à l'AOM lors de la création ou de l'extension du ressort territorial (L. 3111-5 du CT, L. 3111-7 du CT pour le scolaire). Elles peuvent déléguer tout ou partie de services (art. L. 1231-4).

La LOM a créé pour les communautés de communes AOM (CC AOM) un dispositif spécifique qui dispose que :

- les CC AOM sont compétentes pour tous les services de mobilité dans leur ressort territorial (L. 1231-1 du CT) qu'il s'agisse de services non urbains ou urbains (L. 1231-2 du CT) ou scolaire (L. 3111-7 du CT) ;
- les régions sont compétentes pour les services non urbains, réguliers ou à la demande (L. 3111-1 du CT) et scolaires (L. 3111-7 du CT). Elles informent les AOM y compris les CC AOM de toute création ou modification de dessertes locales qu'elles organisent (L. 3111-4 du CT). Les services intégralement effectués dans le ressort territorial d'une CC AOM sont transférés à la CC AOM à sa demande et dans un délai convenu avec la région (L. 3111-5

du CT, L. 3111-7 du CT). Elles peuvent déléguer tout ou partie de services (art. L. 1231-4).

Cette exception a été introduite afin d'éviter l'émiettement des services réguliers et scolaires régionaux actuels et également de ne pas imposer aux communautés de communes l'organisation de tels services. Elle garantit par ailleurs la prévalence de l'AOM sur son ressort territorial.

CAS 1 : Lorsque la CC devient AOM (par transfert de la compétence de la part de ses communes membres), que la CC AOM ait ou non formulé la demande du transfert des services régionaux à la région :

- La CC est compétente pour organiser des services réguliers de transport public de personnes pour le financement desquels elle peut instaurer le versement destiné au financement des services de mobilité (VM). Elle est également compétente pour organiser les services de transport à la demande, scolaire, de mobilité active, partagée, solidaire, et contribuer au développement de ces modes, ainsi que verser des aides individuelles à la mobilité (L. 1231-1 du CT). Elle est responsable de la mise en place du comité des partenaires, de la définition de la politique de mobilité sur son territoire via l'animation des acteurs concernés. Elle est seule compétente pour élaborer un plan de mobilité pour le territoire.
- Les services dépassant le ressort territorial de la CC demeurent de compétence régionale et n'ont pas vocation à être remis en cause. Il s'agit de dessertes locales (L. 3111-4 du CT).
- Les services de mobilité communaux existants sont, selon les modalités des transferts de droit commun entre une commune et son intercommunalité, transférés à la communauté de communes.

Lorsqu'elle devient AOM, la CC ne se voit pas automatiquement transférer les services régionaux effectués intégralement dans son ressort territorial par la région (à la différence du cas des CA, CU et Métropoles AOM). Il s'agit d'un dispositif spécifique, dérogatoire, prévu par la LOM. Ainsi, au moment où elle devient AOM, la CC ne se voit transférer aucun service de la région.

La CC AOM peut demander la reprise des services régionaux intégralement inclus dans son ressort à tout moment ou ne jamais la demander.

Même si le transfert ne se fait qu'à la demande de la CC, une bonne pratique, pourrait toutefois être que les CC matérialisent cette non reprise des services régionaux dans une délibération et en informent la région.

Hypothèse A : Prise de compétence par la CC sans demande de transfert des services régionaux organisés au sein de son ressort territorial (cas qui s'applique au moment de la prise de compétence)

- **En l'absence de demande de la CC**, la région reste responsable de l'exécution des services réguliers de transport public, des services à la demande de transport public et des services de transport scolaire intégralement inclus dans le ressort territorial de la communauté de



communes, que la région organisait précédemment.

- La région continue à organiser ces services. Elle peut reprendre des marchés quand ceux-ci s'achèvent. Dans ce cadre, ces services sont assimilés à des dessertes locales et la région informe la CC AOM de toute modification.
- Tant que la CC AOM n'a pas décidé de demander le transfert des services régionaux intégralement effectués par la région sur son ressort territorial, les modalités d'action de la CC seront les suivantes :
 - **En matière de services réguliers, à la demande, la CC pourra organiser de tels services, qui constitueront une offre complémentaire aux offres de la région.**
 - **En matière de transport scolaire**, la spécificité de ce service conduit à traduire la poursuite de l'organisation des services par la région par la poursuite de la prise en charge des élèves, quand bien même les circuits devraient évoluer du fait de nouveaux élèves ou de nouvelle offre scolaire. Il ne serait pas envisageable de prévoir un découpage avec une prise en charge d'élèves « historiques » par la région, les nouveaux élèves relevant de la responsabilité de l'AOM. **En poursuivant son service, la région continue d'être responsable du transport scolaire et de son fonctionnement.**

Hypothèse B : Prise de compétence par la CC avec demande de transfert des services régionaux organisés au sein de son ressort territorial (cas qui s'applique si la CC AOM en fait la demande expresse)

- **La demande de « reprise » des services effectués intégralement dans son ressort territorial par la CC se matérialise par une délibération.**
- La reprise, quand elle est demandée, **se fait pour tous les types de services (transports réguliers, à la demande, scolaires) organisés par la région et effectués intégralement dans son ressort territorial par la région.** On parle alors de reprise « en bloc ».
- **La région ne peut s'opposer à la reprise de ses services par la CC AOM, mais convient du délai de reprise avec la CC AOM** et, ce, pour tenir compte des marchés en cours notamment. La loi ne fait pas obstacle à ce que ce délai puisse varier d'accord partie selon les différents marchés (transport scolaire, TAD, ...).
- Lorsque la communauté de communes a délibéré pour reprendre les services, la région reste responsable de l'exécution des services réguliers de transport public, des services à la demande de transport public et des services de transport scolaire intégralement inclus dans le ressort territorial de la CC qu'elle organisait précédemment, **jusqu'à l'expiration du délai prévu par la délibération** (pour rappel, ce délai est pris avec accord de la région). La région ne pourra, dans la période séparant l'accord et la date effective de reprise, adapter ces services sans l'accord de la communauté de communes.
- Une fois le délai de reprise des services régionaux arrivé à échéance, la CC AOM devient seule compétente pour adapter ces services, les supprimer ou créer de nouveaux services réguliers de transport public, à la demande et scolaires intégralement inclus dans son ressort territorial.

- **La région devra assurer le transfert financier permettant à la CC AOM d'organiser les services.** Ce transfert financier est régi par le code des transports.
 - Pour les **transports scolaires**, la région compense intégralement les charges transférées à l'AOM (L. 3111-8 du CT), selon le principe de neutralité financière.
 - Pour les **transports non urbains**, la loi NOTRe a introduit, pour les AOM qui agrandissent leur périmètre, un mécanisme permettant de prendre en compte le VM perçu par l'AOM, en minorant la compensation financière (due par la région) de l'augmentation « mécanique » du VM à taux constant* (délibéré précédemment par l'AOM). Ce dispositif est donc favorable aux régions, tout en étant neutre financièrement pour l'AOM.
 - * *La rédaction du L. 3111-5 vise l'évolution du périmètre géographique du VM, et non du taux : « en tenant compte notamment d'une éventuelle modification du périmètre de l'assiette du versement transport, [ancienne dénomination du versement mobilité]. »*
 - NB 1 : Pour les AOM existant avant la LOM qui n'ont pas instauré de VM et qui s'agrandiraient, il n'y a pas d'augmentation « mécanique » du VM, donc la région compense intégralement les charges.*
 - NB 2 : Pour les EPCI qui prennent la compétence AOM dans le cadre de la LOM, qui de fait ne prélevaient pas de VM auparavant, il n'y a pas d'augmentation « mécanique » du VM, donc la région compense intégralement les charges.*

CAS 2 : Lorsque la CC n'est pas AOM, c'est la région, devenue AOM locale « par substitution », qui est la seule compétente pour organiser des services publics de transport/mobilité sur le ressort de la CC, en plus de son rôle d'AOM régionale. La région mettra en place le comité des partenaires et sera compétente pour élaborer un plan de mobilité.

- Seule la compétence d'AOM donne cette possibilité d'organiser des services publics. La CC ne peut donc pas organiser de services publics de transport et de mobilité.
- La CC peut toutefois organiser des services privés pour ses personnels ou pour certains administrés (L. 3131-1, R.3131-1 et R.3131-2 du CT), qui sont des services gratuits, ou encore des services occasionnels pour le transport de groupes déterminés (R. 3112-1 du CT), par exemple, pour transporter des élèves aux centres de loisirs, des colonies de vacances, ...
- La CC ne peut co-financer un service de mobilité sauf à le justifier au titre d'une autre compétence inscrite dans les statuts (ex : co-financement pour une tarification sociale.)
- La CC ne peut pas intervenir seule en matière de plateforme de covoiturage (création d'une telle plateforme). Cette compétence est dévolue lorsqu'il s'agit d'un acteur public aux AOM et AOM régionales (L. 1231-5 du CT).
- La CC ne peut mettre en place ni financer des services de location de vélos, d'autopartage.
- La CC ne peut verser des aides individuelles à la mobilité, sauf à le justifier au titre d'une autre compétence (compétence sociale, si elle a été prise). C'est également le cas pour le conseil en

mobilité.

- La CC peut intervenir en matière d'infrastructures (ex : itinéraires vélos) si elle dispose de la compétence voirie.
- La CC peut se voir déléguer tout ou partie de services par la région (L. 1231-4 du CT).

Les services de mobilité communaux qui étaient organisés précédemment à la LOM peuvent demeurer à la commune, cette dernière continuant à les exploiter librement en continuant de prélever du VM pour les financer, le cas échéant. Les communes n'étant toutefois plus AOM à partir du 1^{er} juillet 2021, elles ne pourront pas organiser d'autres types de services que leurs services qu'elles avaient mis en place avant le 1^{er} juillet 2021.

Cas d'une communauté de communes ayant délibéré pour l'organisation d'un service de mobilité (ex : transport à la demande). Cette compétence est en réalité attachée juridiquement à la compétence d'AOM. Dès lors, si la communauté de communes est AOM, elle sera compétente pour poursuivre, à défaut, elle ne pourra plus les organiser.

CAS DES SYNDICATS MIXTES (ou assimilés) :

L'ensemble de ces dispositions sont applicables aux AOM relevant d'un syndicat mixte, d'un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) ou d'un établissement public porteur de SCOT dès lors que ces structures ne regroupent que des communautés de communes. Dans le cas contraire, c'est-à-dire si ces structures regroupent au moins un autre type d'ECPI (CA, CU, métropole), la reprise des lignes est obligatoire.

Références juridiques

- **Les compétences de l’AOM régionale sont encadrées à l’article L. 1231-3 du CT :**

L. 1231-3 du CT - [...] *En ce qui concerne les services d'intérêt régional, elle est compétente pour :*

1° *Organiser des services réguliers de transport public de personnes ;*

2° *Organiser des services à la demande de transport public de personnes ;*

3° *Organiser des services de transport scolaire définis aux articles L. 3111-7 à L. 3111-10 ; [...]*

L. 3111-1 du CT- *Sans préjudice des articles L. 3111-17 et L. 3421-2, les services non urbains, réguliers ou à la demande, sont organisés par la région, à l'exclusion des services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires. Ils sont assurés, dans les conditions prévues aux articles L. 1221-1 à L. 1221-11, par la région ou par les entreprises publiques ou privées qui ont passé avec elle une convention à durée déterminée.*

Toutefois, lorsque, à la date de publication de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, il existe déjà, sur un territoire infrarégional, un syndicat mixte de transports ayant la qualité d'autorité organisatrice en matière de transports urbains et de transports non urbains, ce syndicat conserve cette qualité.

L. 3111-7 du CT- *Les transports scolaires sont des services réguliers publics.*

La région a la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces transports. Elle consulte à leur sujet les conseils départementaux de l'éducation nationale intéressés. [...]

- **Les compétences de l’AOM sont encadrées à l’article L. 1231-1-1 du CT**

« **L. 1231-1-1 du CT** - [...] *Sur son ressort territorial, chacune des autorités organisatrices de la mobilité mentionnées au I de l'article L. 1231-1, ainsi que la région lorsqu'elle intervient dans ce ressort en application du II du même article L. 1231-1, est compétente pour :*

1° *Organiser des services réguliers de transport public de personnes ;*

2° *Organiser des services à la demande de transport public de personnes ;*

3° *Organiser des services de transport scolaire définis aux articles L. 3111-7 à L. 3111-10, dans les cas prévus au quatrième alinéa de l'article L. 3111-7 et à l'article L. 3111-8 ; [...]*»

« **L. 1231-2 du CT** - *Les services de transport public de personnes mentionnés à l'article L. 1231-1 peuvent être urbains ou non urbains.*

Lorsqu'ils sont urbains, ces services concernent les transports routiers, fluviaux et maritimes et, sur les réseaux relevant de la compétence des autorités organisatrices de la mobilité, les transports ferroviaires ou guidés. [...] »



- **L'articulation de la région et de l'AOM est traitée par le CT que ce soit les dessertes locales (article L. 3111-5 du CT) que les services intégralement dans le ressort d'une AOM (article L. 3111-5 du CT) avec un cas spécifique pour les communautés de communes.**

***L. 3111-4 du CT** - Les dessertes locales des services réguliers non urbains organisés par une autorité organisatrice de transport autre que l'autorité organisatrice de la mobilité territorialement compétente sont créées ou modifiées après information de cette dernière.*

***L. 3111-5 du CT** - Sans préjudice du premier alinéa de l'article [L. 3111-8](#), en cas de création ou de modification du ressort territorial d'une communauté urbaine, d'une communauté d'agglomération ou d'une métropole entraînant l'inclusion dans son ressort territorial de services de mobilité organisés par une région, cet établissement public est substitué à la région dans l'ensemble de ses droits et obligations pour l'exécution des services de mobilité désormais intégralement effectués sur son ressort territorial. Cette substitution intervient, de droit, dans un délai d'un an à compter de cette création ou de cette modification.*

Lorsque la compétence d'organisation de la mobilité est transférée par les communes qui en sont membres à une communauté de communes, créée ou préexistante, ou lorsque le périmètre d'une communauté de communes dotée de cette même compétence est modifié en entraînant la même situation d'inclusion, la substitution, pour l'exécution des services réguliers de transport public, des services à la demande de transport public et des services de transport scolaire, intervient à sa demande, dans un délai convenu avec la région.

Une convention entre les autorités organisatrices concernées fixe les modalités du transfert et les conditions de financement des services de transport non urbains transférés, en tenant compte notamment d'une éventuelle modification du périmètre de l'assiette du versement transport. En cas de litige, le second alinéa de l'article L. 3111-8 s'applique aux procédures d'arbitrage.

Si l'autorité organisatrice de la mobilité créée ou dont le ressort territorial est modifié ne relève pas de la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, l'autorité organisatrice de la mobilité peut se substituer aux autres autorités organisatrices de transports après accord entre les parties.

- **L'article L. 3111-7 du CT vient compléter ces dispositions pour le transport scolaire.**

***L. 3111-7 du CT** - Les transports scolaires sont des services réguliers publics.*

La région a la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces transports. Elle consulte à leur sujet les conseils départementaux de l'éducation nationale intéressés.



**MINISTÈRE
CHARGÉ
DES TRANSPORTS**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

L'autorité compétente de l'Etat consulte la région, dans des conditions fixées par voie réglementaire, avant toute décision susceptible d'entraîner une modification substantielle des besoins en matière de transports scolaires.

Toutefois, à l'intérieur des périmètres de transports urbains existant au 1er septembre 1984, devenus depuis des ressorts territoriaux, cette responsabilité est exercée par l'autorité compétente pour l'organisation de la mobilité. [...]