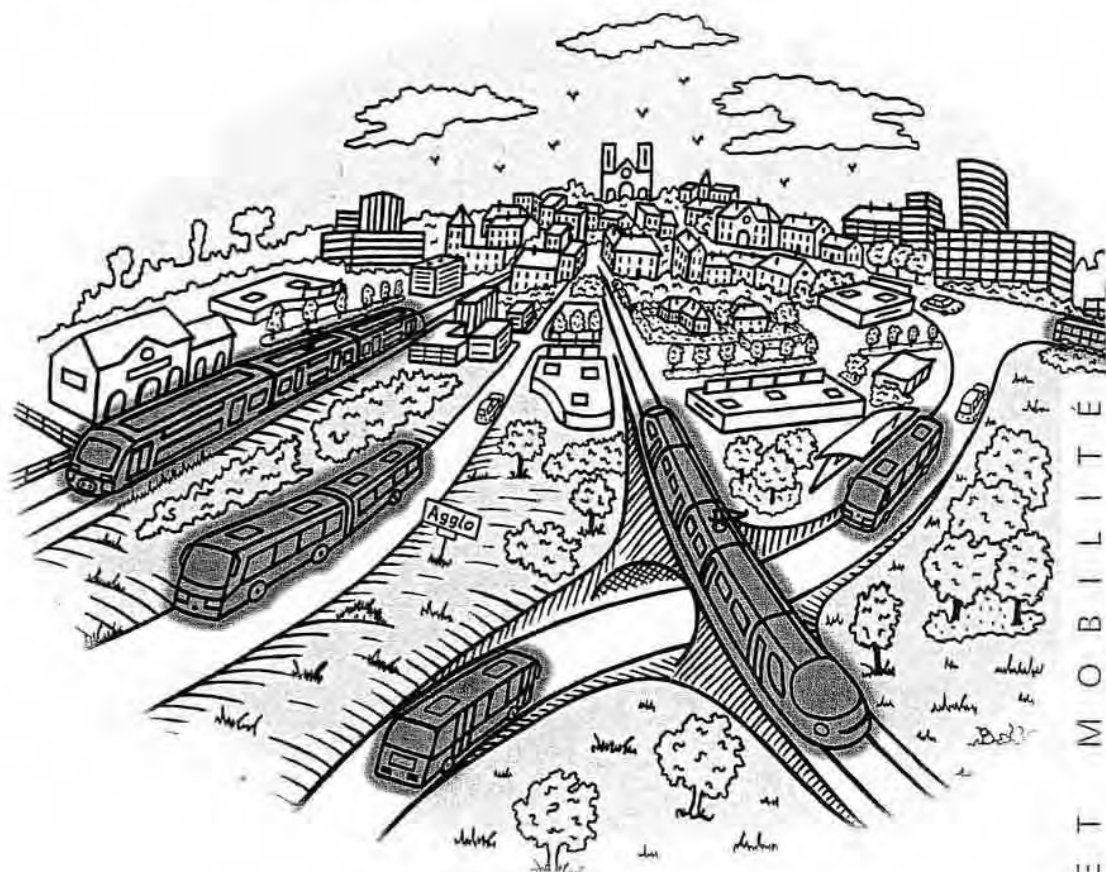


# Les intercommunalités et les départements face aux enjeux des transports publics

## Analyse des conséquences de la loi Chevènement sur les transports publics urbains



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT  
ET DE L'AMÉNAGEMENT  
DURABLES



INSTITUT NATIONAL DE RECHERCHE  
SUR LES TRANSPORTS ET LEUR SÉCURITÉ

## Les auteurs

- Cyprien Richer de l'Inrets, rédacteur de l'introduction, de la 1<sup>ère</sup> partie et de la 3<sup>e</sup> partie, et de la conclusion,
- Philippe Menerault de l'Université de Lille 1, rédacteur de la 1<sup>ère</sup> partie et de la conclusion,
- Sébastien Rabuel du Certu, rédacteur de la 2<sup>e</sup>, de la 3<sup>e</sup> et de la 4<sup>e</sup> parties,
- Vincent Colombo, du Cete de Lyon, rédacteur de la 5<sup>e</sup> partie,
- Anne Misseri du Cete de Lyon, rédactrice de la 4<sup>e</sup> partie,
- Anne Le-Ruyet, du Cete de Lyon, rédactrice de la 4<sup>e</sup> et de la 5<sup>e</sup> parties,
- Jean-François Baillet du Cete Nord-Picardie, rédacteur de la 2<sup>e</sup> partie.

## Sommaire

<b>Introduction : le redéploiement spatial des intercommunalités, objet de questionnement de l'organisation des transports publics</b>	<b>7</b>
<b>1. Transports publics et intercommunalité : histoire complexe, transformations récentes et nouvelles problématiques.....</b>	<b>13</b>
1.1 Rappel chronologique des principales évolutions législatives concernant le couple transports publics urbains et intercommunalité.....	13
1.2 La transformation des AOTU depuis la loi Chevènement : intégration des compétences, logique extensive et émergence de nouveaux enjeux...22	
<b>2. La répartition et l'exercice des compétences transports publics sur le territoire des nouvelles AOTU.....</b>	<b>29</b>
2.1 Les principes de répartition des compétences en matière de transports publics.....	29
2.2 Les conséquences de ce dispositif sur les créations ou les extensions de périmètres de transports urbains.....	33
<b>3. Présentation des neuf terrains d'études.....</b>	<b>37</b>
<b>4. L'organisation des nouvelles AOTU suite à la prise de compétence transports publics urbains.....</b>	<b>49</b>
4.1 Les conséquences du préexistant institutionnel sur la prise de compétence transports publics urbains .....	49
4.2 Une prise de compétence progressive.....	49
4.3 Une prise de compétence accompagnée de réflexions préalables à l'évolution des réseaux.....	51
<b>5. L'évolution de l'offre de transports publics suite aux extensions des PTU.....</b>	<b>53</b>
5.1 Quelle desserte pour les territoires nouvellement inclus dans le PTU ?...53	
5.2 Quelle modification de la desserte urbaine issue de l'ancien PTU ?.....60	
5.3 Quelle coordination entre les différents segments d'offre régulière ?.....61	
5.4 L'évolution qualitative des réseaux de transports urbains.....65	
<b>Conclusion : transports publics et intercommunalité, la longue marche.....</b>	<b>69</b>
<b>Processus de formation des aires urbaines.....</b>	<b>75</b>
<b>Sigles.....</b>	<b>76</b>
<b>Glossaire.....</b>	<b>77</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>79</b>
<b>Référence législatives et réglementaires.....</b>	<b>81</b>
<b>Table des matières.....</b>	<b>83</b>

## **1. Transports publics et intercommunalité : histoire complexe, transformations récentes et nouvelles problématiques**

La première partie de cet ouvrage examine l'influence des évolutions législatives sur la forme juridique et sur la géographie de l'intercommunalité en matière de transports publics. Les réflexions proposées ici s'inspirent de travaux réalisés dans le cadre d'une recherche intitulée *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*<sup>13</sup>, menée pour le 3<sup>e</sup> programme national de recherche et d'innovation dans les transports terrestres (Predit) et l'agence de l'environnement et de maîtrise de l'énergie (Ademe). Elles synthétisent les principaux éléments du constat dressé à propos du contexte national et de son évolution, réunis dans cette étude.

Pour apprécier l'ampleur des transformations récentes du paysage géo-institutionnel des transports publics urbains, il convient d'abord d'appréhender les lignes de force des mutations successives du rapport entre transports collectifs et intercommunalité. La trajectoire fixée, il devient ensuite possible de dresser un panorama de la situation actuelle. Celui-ci caractérise les bouleversements, en termes de statuts et de périmètres, qu'ont connus les autorités organisatrices de transports urbains depuis l'année 1999 et la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement<sup>14</sup>. Cette première partie expose les interrogations suscitées par le processus de recomposition territoriale. Les pistes pour y répondre sont développées dans la suite de cet ouvrage.

L'approche choisie permet aussi de situer le rôle de l'État dans la dynamique intercommunale relative aux transports publics et de repérer les tendances majeures qui la caractérisent, à l'échelle française.

### **1.1 Rappel chronologique des principales évolutions législatives concernant le couple transports publics urbains et intercommunalité**

Ce premier chapitre a pour objet de montrer le glissement progressif qui s'est opéré dans la conception des dispositifs législatifs. Dans un premier temps, ceux-ci tendent à isoler la compétence transports publics, alors qu'ensuite, ils l'internalisent en promouvant des organisations intercommunales aux champs d'activités plus intégrés.

---

<sup>13</sup> C. Gallez et Ph. Menerault (Dir.), *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport de convention n°C03-13 Inrets/Ademe, 2005, 277 p.

<sup>14</sup> Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

### 1.1.1 Avant 1970 : les prémices de l'intercommunalité en matière de transports

Il convient d'abord de souligner les prémices qui ont marqué, d'un point de vue juridique, l'inscription territoriale des transports publics urbains. Initialement, c'est dans le cadre de l'arrêt du Conseil d'État Société des autobus antibois du 29 juin 1932, qu'une première caractéristique d'autorité organisatrice a été reconnue au niveau communal. Les maires cherchaient alors à réguler la concurrence entre les autocaristes interurbains qui pénétraient le marché des villes, et leurs propres concessionnaires qui exploitaient des réseaux de tramways dans les zones denses. L'arrêt a reconnu aux maires le pouvoir d'établir un régime préférentiel au profit de la société exploitant un service urbain et notamment d'interdire la prise en charge et la dépose des voyageurs dans l'agglomération. Ainsi, les élus ont pu réduire au strict minimum les arrêts des transports interurbains sur leur territoire et la perméabilité des dessertes.

La reconnaissance d'une frontière à la fois spatiale et juridique pour l'organisation des transports collectifs dans les villes a été consacrée par un décret de 1949<sup>15</sup> introduisant la notion d'« **agglomération urbaine** », qui comprend « le territoire de la ville intéressée » et « les ensembles bâtis de sa périphérie » (article 3 du décret). Le problème des agglomérations pluri-communales est ainsi réglé par le choix d'une limite basée sur la continuité spatiale des constructions et non sur le découpage administratif des communes<sup>16</sup>. L'expression « **périmètre urbain** » apparaît en 1960<sup>17</sup>. Le périmètre urbain peut englober le territoire d'une ville et des ensembles bâtis de sa périphérie (article 4-4).

La définition du cadre de l'organisation des services urbains sur des critères morphologiques est alors indépendante d'une action sur le développement de l'intercommunalité. Sur ce plan, des formules juridiques souples ont été progressivement instituées pour inciter les communes à travailler ensemble dans une logique associative, et sur des domaines perçus comme strictement techniques (distribution d'électricité, eau, assainissement, voire transports). Ainsi, les *syndicats intercommunaux à vocation unique* (Sivu) ont été créés en 1890, les *syndicats mixtes* en 1955 et les *syndicats intercommunaux à vocations multiples* (Sivom) en 1959.

**En fait, jusque dans les années 1970, peu de structures intercommunales sont compétentes en matière de transports publics urbains et les formules censées être adaptées au contexte urbain comme les districts (1959) et les communautés urbaines<sup>18</sup> (1966) rencontrent un succès limité.** Elles se heurtent en particulier à l'hostilité des élus municipaux qui voient dans l'intercommunalité un moyen de faire disparaître l'échelon communal. De plus, tant que les recettes tarifaires permettent de rémunérer l'activité des transporteurs, et même si les réseaux s'étendent sur plusieurs communes, une régulation intercommunale ne semble, aux collectivités comme aux opérateurs, ni nécessaire, ni souhaitable.

<sup>15</sup> Décret n° 49-1473 du 14 novembre 1949 relatif à la coordination et à l'harmonisation des transports ferroviaires et routiers pris pour l'application de la loi n°49-874 du 5 juillet 1949 relative à diverses dispositions d'ordre économique et financier.

<sup>16</sup> Menerault Ph., « Les effets territoriaux d'un outil de financement des transports publics : le versement transport », *Transports urbains* n°78, 1993.

<sup>17</sup> Décret n°60-472 du 20 mars 1960 modifiant le décret de 1949 précité.

<sup>18</sup> Les transports collectifs sont une compétence obligatoire des communautés urbaines (mais non des districts). Cependant, plusieurs communautés choisissent d'en déléguer l'exercice à un syndicat mixte incluant le département (Menerault Ph., « Le cadre géo-institutionnel de l'organisation des réseaux de transports publics urbains de province en France », *Recherche Transports Sécurité*, n°34, juin 1992).

### 1.1.2 Des années 1970 à 1992 : le développement d'autorités organisatrices intercommunales sectorielles marqué par l'empreinte du versement transport

Au début des années 1970, l'approfondissement de la crise qui touche les transports collectifs urbains conduit à refondre le système qui commandait leur organisation. Cette crise est à la fois :

- *organisationnelle* : la définition du périmètre urbain de 1949 ne permet pas d'identifier une autorité responsable des transports urbains,
- *financière* : la diminution de la rentabilité de l'exploitation amène les opérateurs à solliciter une implication de plus en plus forte des pouvoirs concédants (les communes-centres) peu enclins à supporter des dessertes coûteuses sur les communes périphériques,
- *technique* : les matériels vieillissants et peu attractifs doivent être remplacés.

L'accord sur ce constat de crise dressé conjointement par l'État, la collectivité locale et les entreprises de transports (congrès de Tours, 1970) débouche au début des années 1970 sur la mise en place d'un nouveau dispositif technico-institutionnel qui aura des effets importants sur l'évolution des contextes intercommunaux. À côté du soutien à l'innovation industrielle sur les matériels roulants, mené dans le cadre du VI<sup>e</sup> Plan (1971-1975), la définition de l'enveloppe spatiale qui délimite l'activité des transports urbains va être revue et accompagnée de nouveaux outils de financement des réseaux.

Le « périmètre urbain » devient « **périmètre de transports urbains** » (PTU) lors d'une nouvelle modification du décret de 1949 introduite par un décret de 1973<sup>19</sup>. Il s'identifie désormais non plus à la continuité d'un ensemble bâti, mais au territoire de l'autorité administrative compétente en matière de transports urbains. Il englobe :

- soit le territoire d'une commune,
- soit le ressort territorial d'un établissement public intercommunal ayant reçu mission d'organiser les transports en commun,
- soit le territoire de plusieurs communes ayant décidé d'organiser en commun un service de transports collectifs.

Ces autorités chargées de l'organisation des transports urbains (AOTU) voient leur rôle confirmé par la loi d'orientation sur les transports intérieurs (Loti) en 1982<sup>20</sup>. Elles doivent préalablement avoir demandé la création d'un périmètre de transports urbains auprès du préfet. Ce dernier constate alors sa création par un arrêt après avoir demandé l'avis du département si le plan départemental de transports est concerné. En dehors des PTU, les transports publics routiers relèvent de la compétence des départements, hormis les lignes d'intérêt régional ou national qui demeurent respectivement de compétence régionale et étatique.

<sup>19</sup> Décret n°73-1222 du 21 décembre 1973 relatif à l'harmonisation des transports ferroviaires et routiers.

<sup>20</sup> Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (Loti).

Sur le plan financier, le **versement transport (VT)** est créé en 1971 pour Paris et les départements de la première couronne. Cet impôt est affecté exclusivement au financement des transports publics urbains<sup>21</sup>. Il est prélevé sur les salaires par les employeurs de plus de neuf salariés dont le lieu de travail est situé dans la région des transports parisiens. L'employeur a la possibilité d'obtenir le remboursement de la contribution acquittée au préalable. Pour cela, il doit justifier avoir assuré le logement permanent sur le lieu de travail ou effectué intégralement le transport de tout ou partie de ses salariés. À l'origine, l'objectif du versement transport était de faire participer les entreprises au coût financier des réductions tarifaires accordées à leurs employés pour leurs déplacements domicile-travail.

À partir de 1973<sup>22</sup>, le versement transport peut être instauré en province sur décision de l'AOTU au-delà d'un seuil de population fixé tout d'abord à 300 000 habitants. Puis, à la demande des élus des grandes villes, le seuil est abaissé, dès 1974, à 100 000 habitants. Entre 1975 et 1982, le versement transport joue un rôle essentiel et oriente la structuration de l'intercommunalité en matière de transports publics urbains. Durant cette période, 44 autorités organisatrices choisissent d'instaurer cet impôt. Dans 75 % des cas, la création ou l'extension d'une structure intercommunale est obligatoire pour atteindre les 100 000 habitants et percevoir le versement transport (*Voir l'exemple de Bayonne, figure n°1*). De nombreuses autorités organisatrices deviennent alors intercommunales et beaucoup de périmètres de transports urbains sont étendus. Lors de cette phase, la géographie de ces périmètres est directement dictée par une dynamique propre aux transports publics<sup>23</sup>.

Après 1982, l'influence du versement transport sur le développement de l'intercommunalité décline avec le nouvel abaissement du seuil de perception à 30 000 habitants<sup>24</sup>. En effet, même si 80 autorités organisatrices mettent en place le versement transport entre 1982 et 1987, le rapport de l'impôt à l'intercommunalité est radicalement changé puisque dans la majorité des collectivités qui l'ont institué, la commune-centre dispose maintenant, à elle seule, de plus de 30 000 habitants. Elle n'est donc plus tributaire de sa périphérie, même si elle peut en rester solidaire<sup>25</sup>.

**En définitive, la période qui s'étend des années 1970 à 1992 est surtout marquée par l'émergence d'autorités organisatrices intercommunales de type Sivu aux dépens d'autorités organisatrices communales. Ce glissement vers les formes syndicales, lié à la perception du versement transport, révèle une dynamique sectorielle propre à la compétence transport.** Alors que le développement des coopérations entre communes est mis entre parenthèses dès la fin des années 1970 à la suite du traumatisme causé par les tentatives de groupements autoritaires (loi Marcellin sur les fusions de communes en 1971<sup>26</sup>, esprit du rapport Guichard en 1976<sup>27</sup>), les transports publics tendent, au contraire, à s'affirmer comme un vecteur essentiel de solidarités intercommunales.

<sup>21</sup> Prévu initialement pour être affecté à l'investissement, le VT sera par la suite utilisé pour couvrir d'autres dépenses.

<sup>22</sup> Loi n°73-640 du 11 juillet 1973 autorisant certaines communes et établissements publics à instituer un versement destiné aux transports en commun.

<sup>23</sup> Menerault Ph., article cité, 1993.

<sup>24</sup> Le seuil de perception du versement transport connaîtra de nouvelles diminutions. Il sera abaissé à 20 000 habitants en 1992 avec la loi ATR (loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République) puis à 10 000 habitants en 2000 avec la loi SRU (loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains).

<sup>25</sup> Menerault Ph., article cité, 1993.

<sup>26</sup> Loi n°71-585 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, dite loi Marcellin.

<sup>27</sup> Rapport Guichard, *Vivre ensemble*, remis au président de la République le 22 octobre 1976.

*Figure n°1 : Le seuil de perception du versement transport, moteur de l'extension des PTU - l'exemple de Bayonne.*

Réalisation : C. Richer (2006)



### 1.1.3 De 1992 à 1998 : l'intercommunalité de projet et la nouvelle donne pour les transports publics urbains

Au cours de la période 1992-1998, les textes législatifs marquent une tendance au déclouisonnement des politiques de transport. Le législateur encourage l'inclusion de la compétence transports publics urbains dans des dispositifs de portée transversale (sur l'environnement) ou de réforme territoriale.

C'est d'abord la **loi d'administration territoriale de la République (ATR)** ou loi Joxe<sup>28</sup> en 1992 qui traduit la volonté de promouvoir une « intercommunalité de projet »<sup>29</sup>. Elle initie un mouvement de réformes territoriales qui encouragent la définition d'un projet commun à l'échelle de l'agglomération et non plus seulement la gestion d'un ensemble de compétences isolées. La loi crée les communautés de communes et les communautés de villes. Ces dernières concernent les agglomérations de plus de 20 000 habitants.

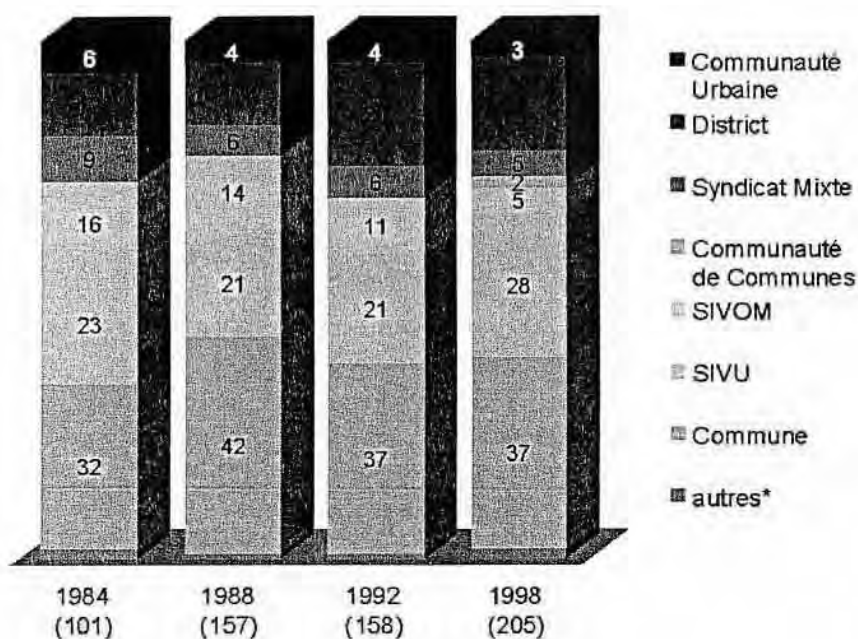
<sup>28</sup> Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR).

<sup>29</sup> Gueranger D., « Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR », in *Politiques et Management Public*, vol. 18, n°3, sept. 2000, pp.121-134.



Ces nouvelles structures sont dotées d'un bloc de compétences obligatoires en matière de développement économique et d'aménagement de l'espace et d'une autonomie fiscale. Mais la compétence « création, aménagement et entretien de voirie, plans de déplacements urbains et transports publics urbains » demeure optionnelle pour les communautés de villes. De plus, la loi ne prévoit pas de compétence spécifique en transports publics urbains pour les communautés de communes<sup>30</sup>.

*Figure n°2 : De 1984 à 1998, une phase marquée par la stabilité des formes juridiques des AOTU (exprimée en pourcentages)*



Ce graphique représente l'évolution des statuts des autorités organisatrices de province entre 1984 et 1998, exprimée en pourcentages. Le nombre de réseaux concernés est indiqué entre parenthèses sous la date.

(\*) Les autres types d'autorités organisatrices correspondent aux syndicats d'agglomérations nouvelles (SAN) ou communautés de villes (CV).

Réalisation : C. Richer (2005) d'après l'enquête annuelle sur les transports collectifs urbains - Certu- DGMT - Gart - UTP

La loi ATR vise à renforcer la cohérence intersectorielle mais ne rencontre pas le succès escompté. En ce qui concerne les transports publics urbains, malgré une augmentation importante du nombre d'autorités organisatrices entre 1984 et 1998, la part des communes reste dominante et le syndicat intercommunal demeure la forme de coopération la plus développée. Tout au plus peut-on signaler l'érosion de la part relative des Sivom au profit des Sivu.

<sup>30</sup> Certaines communautés de communes intègrent toutefois cette compétence au titre de l'aménagement de l'espace.

En outre, cherchant à échapper à l'imposition, par l'État, de structures de coopération pressenties comme plus contraignantes et susceptibles de nuire à leur autonomie, de nombreuses communes ont anticipé la réforme en créant des districts avant 1992.

En 1996, la **loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE)** dite loi sur l'air<sup>31</sup>, relance l'élaboration des plans de déplacements urbains (PDU)<sup>32</sup>. Cette procédure avait été instaurée en 1982 par la Loi afin de décloisonner l'objet transport public, pour l'inclure dans une perspective de planification plus large, celle des déplacements. La loi sur l'air rend obligatoire l'élaboration des PDU au sein des périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ou les recoupant, sans toutefois encourager la mise en œuvre de mécanismes favorisant l'aboutissement d'une démarche globale de planification urbaine<sup>33</sup>.

**Globalement, les opportunités offertes par la législation pour favoriser la coordination des politiques n'ont pas contribué à l'évolution locale du paysage organisationnel des transports urbains (Voir le graphique, figure n°2).** Les PDU de première génération comme ceux issus de la loi sur l'air n'ont guère permis de décloisonner les logiques sectorielles, et les rares communautés de villes ou de communes n'ont pas intégré les transports urbains à leurs compétences<sup>34</sup>. Simultanément, le succès persistant des Sivu (de 33 % à 44 % des autorités organisatrices intercommunales entre 1984 et 1999) pose alors de manière insistante la question de l'enfermement sectoriel des transports publics<sup>35</sup>.

#### **1.1.4 La loi Chevènement (1999) : outil pour une démarche intersectorielle dans un contexte de réformes des cadres de l'urbanisme et des transports**

En 1999, la **loi Chevènement** transforme le paysage institutionnel tout en restant fidèle à l'idée d'une « intercommunalité de projet » introduite dans la loi ATR de 1992<sup>36</sup>. Les communes restent à l'initiative de la coopération intercommunale, mais celle-ci est rendue très avantageuse par les incitations financières mises en place, comme par exemple la bonification sur la dotation générale de fonctionnement. Ainsi, le nombre d'organismes intercommunaux ayant opté pour la taxe professionnelle unique a été multiplié par dix, entre 1999 et 2004, et la population de ces groupements par huit.

La loi Chevènement s'appuie sur trois formes d'intercommunalités dénommées respectivement communauté de communes, communauté d'agglomération et communauté urbaine. La communauté d'agglomération, qui est la seule formule juridique nouvelle, doit former

<sup>31</sup> Loi n°96-1236 du 30 décembre 1996, loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE).

<sup>32</sup> Yrpez J. (Dir.), *Le Plan de Déplacements Urbains, un processus sous le regard des chercheurs*. Arcueil, Inrets, Actes n°95, 2004.

<sup>33</sup> En 2000, la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) réaffirmera le besoin de mieux relier les PDU aux documents d'urbanisme (SCOT et PLU).

<sup>34</sup> À l'exception de La Rochelle et Flers.

<sup>35</sup> Pinson G., « Projets urbains et construction des agglomérations : échelles fonctionnelles et politiques », in *Annales de la Recherche Urbaine*, n°82, 1999.

<sup>36</sup> Marcou G., « L'application de la loi du 12 juillet 1999, stratégies et problèmes de mise en œuvre », in *Annuaire 2000 des collectivités locales : la réforme de l'intercommunalité*. Paris, CNRS Édition, 2000.

Rangeon F., « La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ? », in *Annuaire 2000 des collectivités locales : la réforme de l'intercommunalité*. Paris, CNRS Édition, 2000.

un ensemble de plus de 50 000 habitants autour d'une ou plusieurs communes-centres de plus de 15 000 habitants. Comme pour la communauté urbaine, la taxe professionnelle unique (TPU) y est obligatoire. Celle-ci reste optionnelle pour les communautés de communes. D'un point de vue démographique, la communauté d'agglomération s'insère ainsi entre les deux autres dispositifs prévus par la loi. Compte tenu de l'armature urbaine française, elle est amenée à devenir la forme la plus courante d'intercommunalité en milieu urbain<sup>37</sup>.

Bien que la loi Chevènement ne soit pas une loi sur les transports urbains, elle comporte des dispositions qui modifient leur dynamique spatiale et institutionnelle. Ainsi, la communauté d'agglomération possède un socle de compétences obligatoires<sup>38</sup> qui intègre « l'organisation des transports urbains » au titre de « l'aménagement de l'espace communautaire ». Le rôle d'autorité organisatrice des transports urbains de la communauté d'agglomération (incluant l'élaboration des PDU) peut aussi être complété par d'autres missions : création, aménagement, gestion et entretien de la voirie et des parcs de stationnement d'intérêt communautaire, délégués par les communes à titre optionnel. La loi tente ainsi de promouvoir une meilleure intégration des compétences sectorielles.

Au niveau spatial, la loi Chevènement laisse moins de souplesse que la loi ATR pour la définition des périmètres intercommunaux qui doivent être « d'un seul tenant et sans enclave »<sup>39</sup>.

**Avec la loi Chevènement, « la communauté d'agglomération se trouve donc en mesure de disposer des principaux leviers de pilotage d'une politique globale de déplacements :** transports collectifs, infrastructures, stationnement, ainsi que la maîtrise d'ouvrage de trois documents de planification complémentaires : le PDU, le schéma directeur<sup>40</sup> et le programme local de l'habitat » (Offner, 2006)<sup>41</sup>.

La loi Chevènement s'inscrit dans un dispositif d'ensemble qui comprend deux autres textes d'importance, l'un porté par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (loi Voynet<sup>42</sup>), l'autre par celui de l'Équipement, des Transports et du Logement (loi SRU<sup>43</sup>) (*Voir la chronologie, figure n°3*). Ces textes se confortent sur plusieurs points mais divergent sur d'autres. Ainsi, la loi Voynet promeut le couple d'une aire urbaine fonctionnelle associée à un projet d'agglomération en tant que support à la constitution d'Établissements publics de coopération intercommunale permettant une contractualisation avec l'État et les régions.

<sup>37</sup> Les communautés urbaines créées après la loi Chevènement devront réunir plus de 500 000 habitants, ce qui en limite fortement le développement.

<sup>38</sup> Compétence obligatoire en matière de développement économique (1), en matière d'aménagement de l'espace communautaire (2), en matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire (3) et en matière de politique de la ville dans la communauté (4).

<sup>39</sup> Dans la pratique, on observe plusieurs entorses à la règle.

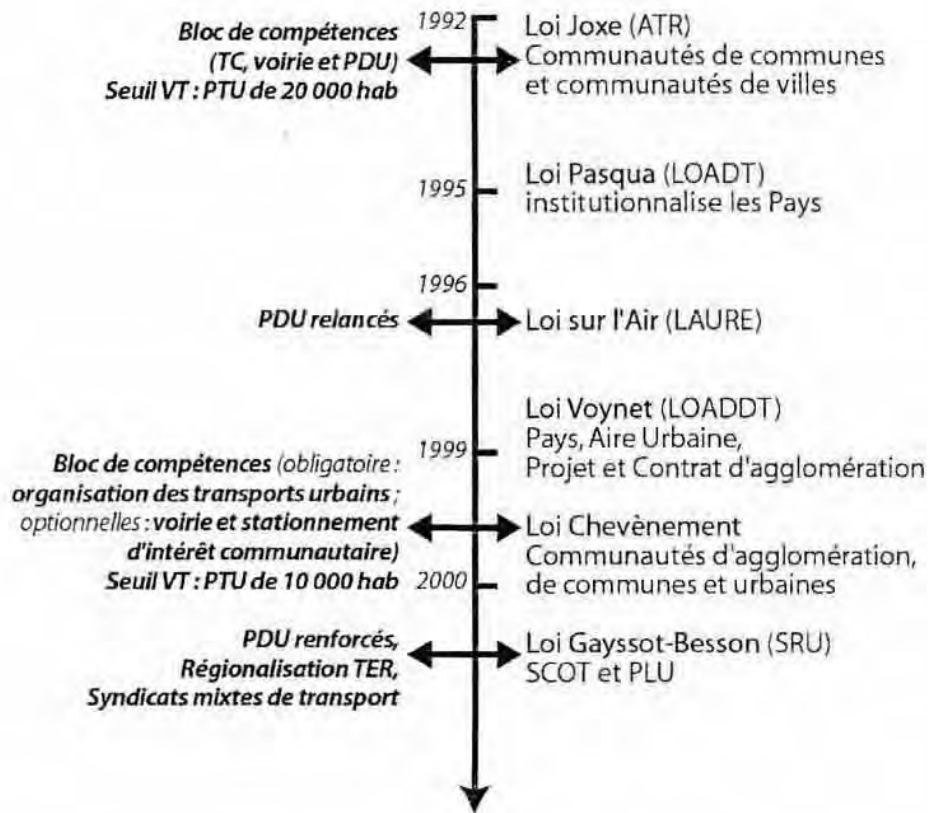
<sup>40</sup> Le schéma directeur deviendra le SCOT avec la loi SRU en 2000.

<sup>41</sup> Offner J.M., *Les plans de déplacements urbains*. Paris, Documentation Française, 2006.

<sup>42</sup> Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi Voynet.

<sup>43</sup> Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain dite loi SRU.

Figure n°3 : Transports collectifs et évolutions législatives entre 1992 et 2000



Réalisation : Ph. Menerault (2005).

Les communautés issues de la loi Chevènement ne se forgeront cependant pas sur cette base et elles échapperont largement au guidage des aires urbaines. De même, en poussant la mise en place de syndicats mixtes des transports<sup>44</sup> incluant différents niveaux de collectivités pour résoudre la question des dessertes périurbaines et de la coordination entre AOT (offre, tarification, information), la loi SRU encourage une logique qui contredit ses propres ambitions de cohérence intersectorielle comme celles de la loi Chevènement. En outre, la nouvelle architecture de la planification issue de la loi SRU permet de confier à l'autorité responsable du SCOT la réalisation du PDU. Cette mesure est en opposition avec l'institution d'une cohérence à l'échelle des communautés d'agglomération intégrant la compétence transports publics au sein de « l'aménagement de l'espace communautaire »<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Un syndicat mixte « type SRU » est créé afin, au minimum, de coordonner des services urbains et périurbains, de mettre en place un système d'information multimodale et d'harmoniser les tarifs. Les autorités membres peuvent également lui transférer tout ou partie de leurs compétences d'organisation des transports (article 111 de la loi SRU).

<sup>45</sup> Offner J.M., Menerault Ph., Sachet S., « Les transports urbains entre secteurs, réseaux et territoires », in *L'organisation territoriale de la France, demain*. Annuaire 2002 des collectivités locales. Paris, Ed. CNRS, 2002.

Après ce rappel chronologique des rapports entre transports publics urbains et réforme territoriale jusqu'au début des années 2000, nous nous attacherons dans la sous-partie suivante à détailler les transformations du cadre géo-institutionnel des transports collectifs après la promulgation de la loi Chevènement en 1999.

## 1.2 La transformation des AOTU depuis la loi Chevènement : intégration des compétences, logique extensive et émergence de nouveaux enjeux

Pour décrire les évolutions des autorités organisatrices des transports urbains depuis la loi Chevènement et mettre en évidence les nouveaux enjeux, on peut distinguer préala-blement :

- les **logiques intensives** d'intégration des compétences sectorielles (1.2.1),
- les **logiques extensives**, marquées par l'agrandissement de la taille des périmètres de transports urbains (1.2.2).

Ces deux logiques sont souvent simultanées.

### 1.2.1 Les communautés d'agglomération, forme privilégiée d'autorité organisatrice des transports urbains

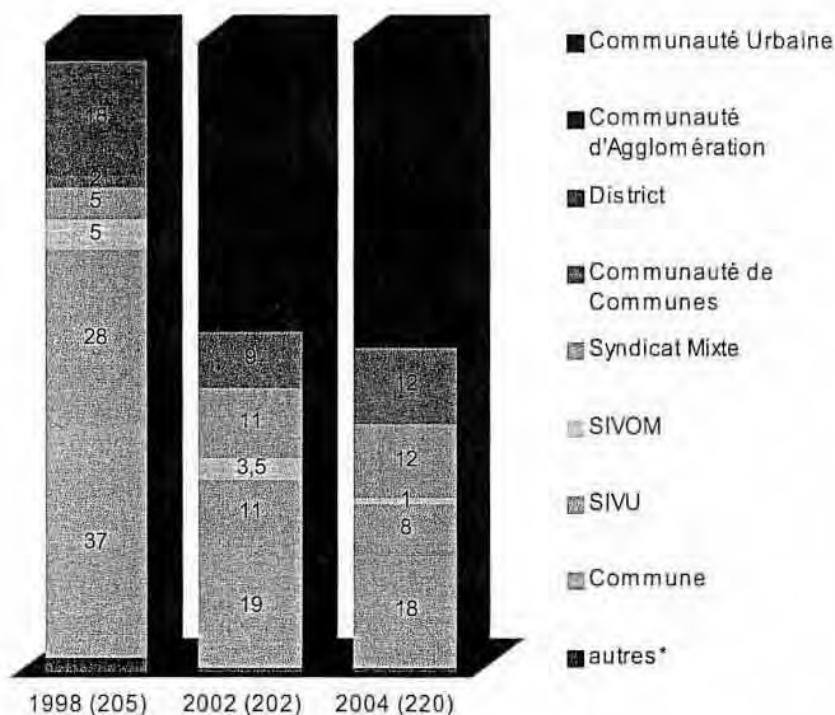
**Entre 1999 et 2004, les changements de statuts enregistrés concernent plus des deux tiers des autorités organisatrices des transports urbains (70 %).** Cette vague de transformations contraste avec la relative stabilité antérieure des statuts juridiques qui étaient dominés par la formule des syndicats intercommunaux à vocation unique (Sivu).

Les modifications survenues dans cette période sont marquées d'un côté par une augmentation du nombre d'autorités organisatrices, et de l'autre par la réduction très sensible de la part des communes et des Sivu dans l'ensemble des organismes responsables des transports urbains. Ces dynamiques, associées à la suppression des districts (conformément à la loi Chevènement), profitent au développement des communautés d'agglomération. En 2004, celles-ci représentent 43 % de l'ensemble des autorités organisatrices des transports urbains (*Voir le graphique, figure n°4*).

Quelques communautés urbaines sont créées, comme à Marseille ou à Nantes, tandis que les communautés de communes progressent plus significativement. Elles sont notamment alimentées par les anciens districts qui n'atteignent pas le seuil des 50 000 habitants nécessaires à la création d'une communauté d'agglomération.

Sans toutefois être une condition suffisante, la transformation du statut des autorités organisatrices est compatible avec l'objectif d'améliorer l'intégration des compétences intercommunales.

*Figure n°4 : L'évolution des statuts des autorités organisatrices des transports urbains entre 1998 et 2004 (exprimée en pourcentages)*



Ce graphique représente l'évolution des statuts des autorités organisatrices de province entre 1998 et 2004 exprimée en pourcentages. Le nombre de réseaux concernés est indiqué entre parenthèses.

(\* Les autres types d'autorités organisatrices correspondent aux syndicats d'agglomérations nouvelles (SAN) ou communautés de villes (CV).

Réalisation : C. Richer (2005) d'après l'enquête annuelle sur les transports collectifs urbains - Certu- DGMT - Gart - UTP

En contrepoint de cette évolution, l'augmentation du nombre de syndicats mixtes rappelle l'existence d'une logique intercommunale propre aux transports publics. Entre 1999 et 2004, leur nombre a été multiplié par trois (de 10 à 31). Cette formule reste cependant peu utilisée en regard des communautés d'agglomération, et ne représentent, en 2004 que 12 % du total des autorités organisatrices. Malgré tout, très peu des 21 syndicats mixtes nouvellement créés relèvent d'une adhésion à la loi solidarité et renouvellement urbain (5 sur 21)<sup>46</sup>. Leur objectif est en fait de préserver l'unité des périmètres de transports urbains antérieurs face à la création de communautés d'agglomération qui les fragmentent (16 sur 21). Ces syndicats mixtes remplacent généralement d'anciens Sivu et associent désormais

<sup>46</sup> En 2006, on compte 8 syndicats mixtes créés en application de la loi solidarité et renouvellement urbain.

une (ou deux) communauté(s) d'agglomération à un ensemble de communes. Finalement, le triplement du nombre de syndicats mixtes a surtout donné naissance à une forme « de préservation » en réaction à la loi Chevènement.

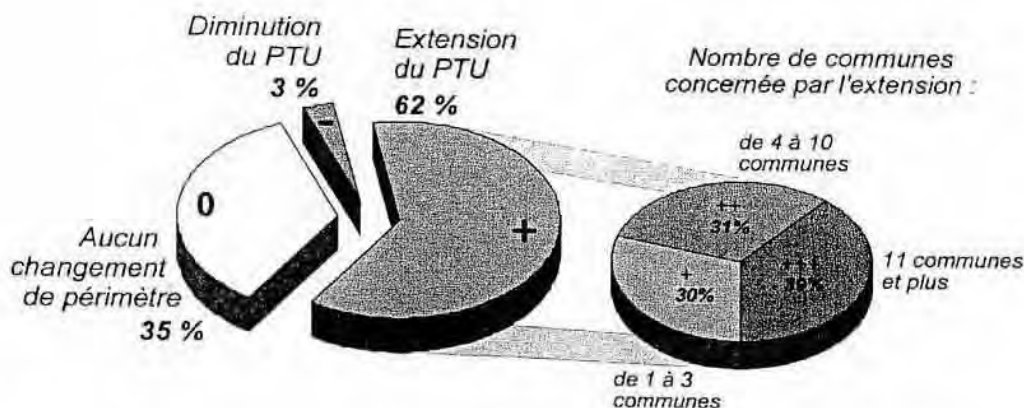
Le développement des communautés d'agglomération ne répond pas à un seul modèle de structuration institutionnelle. Sur certains aspects – qui peuvent jouer sur l'intégration des compétences – il se heurte à la multiplication des syndicats mixtes. Ainsi, trois situations peuvent être identifiées :

- les communautés d'agglomération qui cumulent les compétences en matière d'organisation des transports urbains et d'élaboration des principaux documents de planification, dont le SCOT,
- les communautés d'agglomération qui ont la responsabilité des transports urbains mais qui n'élaborent pas le SCOT, réalisé à une autre échelle, par un syndicat mixte. C'est la situation majoritaire,
- les communautés d'agglomération qui ont délégué à un syndicat mixte leur compétence sur les transports urbains et qui n'élaborent pas elles-mêmes le SCOT.

### 1.2.2 L'élargissement des périmètres de transport urbain : une dynamique qui résulte de l'émergence des communautés d'agglomération

Entre 1999 et 2004, plus de 60 % des autorités organisatrices voient la dimension de leur périmètre de transports urbains croître. L'intégration de nouvelles communes est souvent significative. Ainsi, en 2004, 40 périmètres de transports urbains ont gagné plus de 15 communes (Voir le graphique, figure n°5). Ces extensions signifient l'inclusion de nouveaux territoires, souvent périurbains, à desservir.

Figure n°5 : L'évolution des périmètres de transports urbains de province entre 1999 et 2004



Réalisation : C. Richer (2006) d'après l'enquête annuelle sur les transports collectifs urbains - Certu- DGMT - Gart - UTP

Parmi les autorités organisatrices qui ont étendu leur territoire, plus des trois-quarts ont adopté le statut de communauté d'agglomération. Pour une partie d'entre elles, cela traduit l'influence de la loi Chevènement sur l'évolution des périmètres de transport. En effet, d'après l'article 74 de la loi Chevènement, l'arrêté de création d'une communauté d'agglomération veut établissement d'un PTU.

**Cette logique extensive pose la question de la pertinence des périmètres dans un contexte où les transports publics subissent désormais une dynamique spatiale à laquelle ils se trouvent associés, mais dont ils ne sont plus porteurs.** Pour justifier cette affirmation, deux arguments peuvent être mobilisés : l'un géo-institutionnel, l'autre démographique.

Du point de vue géo-institutionnel, l'évolution des Sivu à vocation transports publics apporte un éclairage significatif. En effet, ceux qui n'ont pas changé de statut après la loi Chevènement et ceux qui se transforment en syndicats mixtes des transports conservent un périmètre stable (24 cas). En revanche, lorsque les Sivu disparaissent au profit de communautés d'agglomération, la dimension du périmètre des transports urbains augmente sensiblement dans tous les cas (24 cas). Ces deux évolutions divergentes attestent conjointement de l'indépendance de la dynamique spatiale des communautés d'agglomération par rapport à la logique propre du transport portée par les Sivu.

Du point de vue démographique, le seuil nécessaire pour pouvoir créer une communauté d'agglomération a constitué un puissant moteur du regroupement intercommunal. Le seuil des 50 000 habitants requis semble avoir un rôle similaire à celui, jadis discriminant, fixé pour l'instauration du versement transport<sup>47</sup>. Ainsi, entre 1999 et 2004, 23 collectivités ont intégré de nouvelles communes pour atteindre la taille nécessaire à la formation d'une communauté d'agglomération<sup>48</sup>. Les incitations financières par habitant – en moyenne deux fois plus importantes pour les communautés d'agglomération que pour les communautés de communes – ont joué un rôle déterminant. Cependant, si les effets territoriaux du versement transport et de la dotation globale de fonctionnement se traduisent par l'extension des périmètres de transports urbains, les logiques ne sont pas identiques. Dans le premier cas, elles sont uniquement liées au transport, dans le second, elles relèvent d'autres priorités.

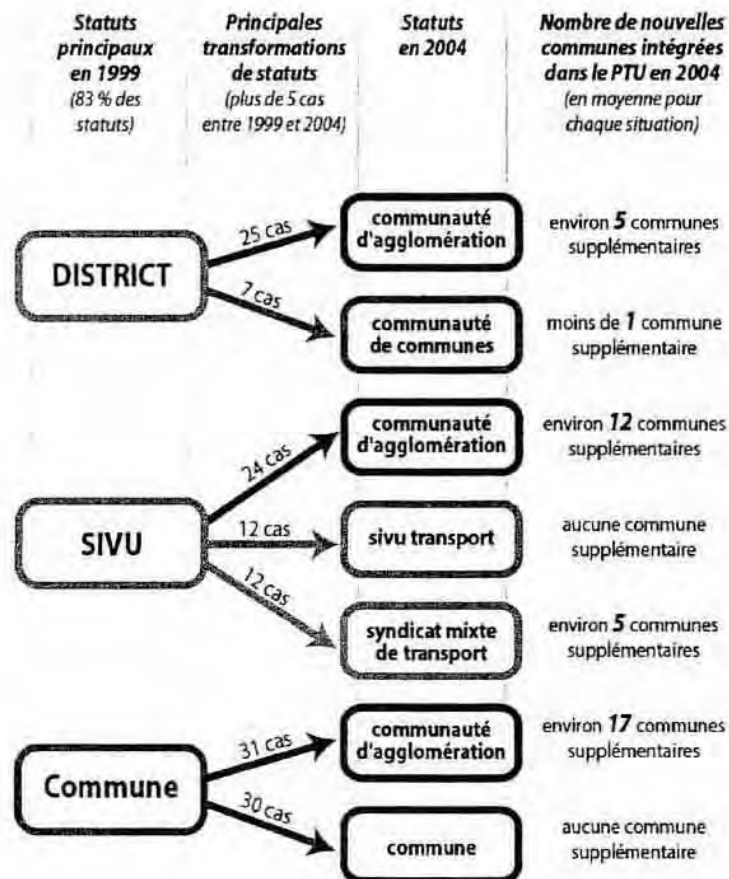
La compétence transports publics urbains, fer de lance dans la reprise du dialogue intercommunal au niveau local après l'échec de la politique autoritaire et fédérative impulsée par l'État, n'a cependant pas pu servir de support à la mise en œuvre d'une autorité intercommunale chargée des déplacements. **Aujourd'hui, les transports publics n'orientent plus guère la géographie d'une intercommunalité dont les compétences motrices tournent principalement autour du développement économique et de la politique de la ville. Ils sont englobés dans une dynamique d'extension géographique des périmètres à laquelle ils sont associés, mais dont ils ne sont plus porteurs.**

<sup>47</sup> Cf. article cité, Ph. Menerault, 1993.

<sup>48</sup> 13 communes, 8 Sivu, 1 Sivom et 1 district de moins de 50 000 habitants en 1999, se sont étendus pour atteindre le seuil de 50 000 habitants et former une communauté d'agglomération.



*Figure n°6 : Extension des PTU de province (en nombre de communes)  
et transformation du statut des autorités organisatrices*



Source : C. Richer (2005) d'après l'enquête annuelle sur les transports collectifs urbains - Certu- DGMT - Gart - UTP

### 1.2.3 Les enjeux de l'organisation des transports publics sur les nouveaux espaces d'intervention

Parallèlement aux transformations des autorités organisatrices de transports urbains que nous venons de voir, de nouveaux enjeux émergent et justifient l'intérêt porté aux réflexions sur les **nouvelles autorités organisatrices des transports urbains**, en

particulier sur les communautés d'agglomération. En effet, ces évolutions géo-institutionnelles modifient, d'une part les leviers dont disposent les institutions pour agir conjointement sur les réseaux de transports et l'organisation urbaine, et d'autre part les espaces d'interventions des collectivités.

Cette seconde thématique fait plus spécifiquement l'objet des travaux développés dans la suite de cet ouvrage. Sans omettre l'importance des questions posées par l'intégration des compétences au niveau des communautés d'agglomération, les extensions de périmètres qui ont accompagné la création de ces dernières sont porteurs d'enjeux majeurs.

Elles posent en effet à nouveau la question de la place des transports publics, la redéfinition du rôle des acteurs (institutions, opérateurs et usagers), la gestion des mécanismes et des relations inter-institutionnelles, ainsi que l'adéquation entre l'offre de transports et les territoires d'intervention.

Ce diagnostic pointe directement les problèmes posés par l'adaptation de la desserte en transports collectifs aux territoires des nouvelles autorités organisatrices des transports urbains.

Il suggère aussi plusieurs interrogations sur les relations réseaux/territoires :

- **Les extensions de périmètres des transports peuvent amener à repenser la production des services de transports sur l'ensemble du territoire des autorités organisatrices des transports. Quelle offre globale de transports publics ces dernières doivent-elles mettre en œuvre ? De quels moyens disposent-elles ?**
- **Ces mêmes extensions amputent les départements d'une partie de leur territoire de compétence. Quels nouveaux équilibres cette dynamique conduit-elle à mettre en place, en termes institutionnels et financiers, et d'offre de transport dans les secteurs périurbains ?**
- **En particulier, quels sont les choix des collectivités pour le transport des scolaires sur leur territoire ?**

## Conclusion : transports publics et intercommunalité, la longue marche

Les études réunies dans cet ouvrage se sont attachées à rendre compte des réactions, des éléments de blocages et des solutions suite aux extensions spatiales des périmètres de transports urbains. Dans le prolongement de ces travaux, les réflexions suivantes visent à resituer les démarches locales observées dans une perspective plus générale. Elles tentent, en particulier, de dégager quelques tendances susceptibles de faire évoluer les mécanismes qui participent à l'organisation des réseaux de transports publics.

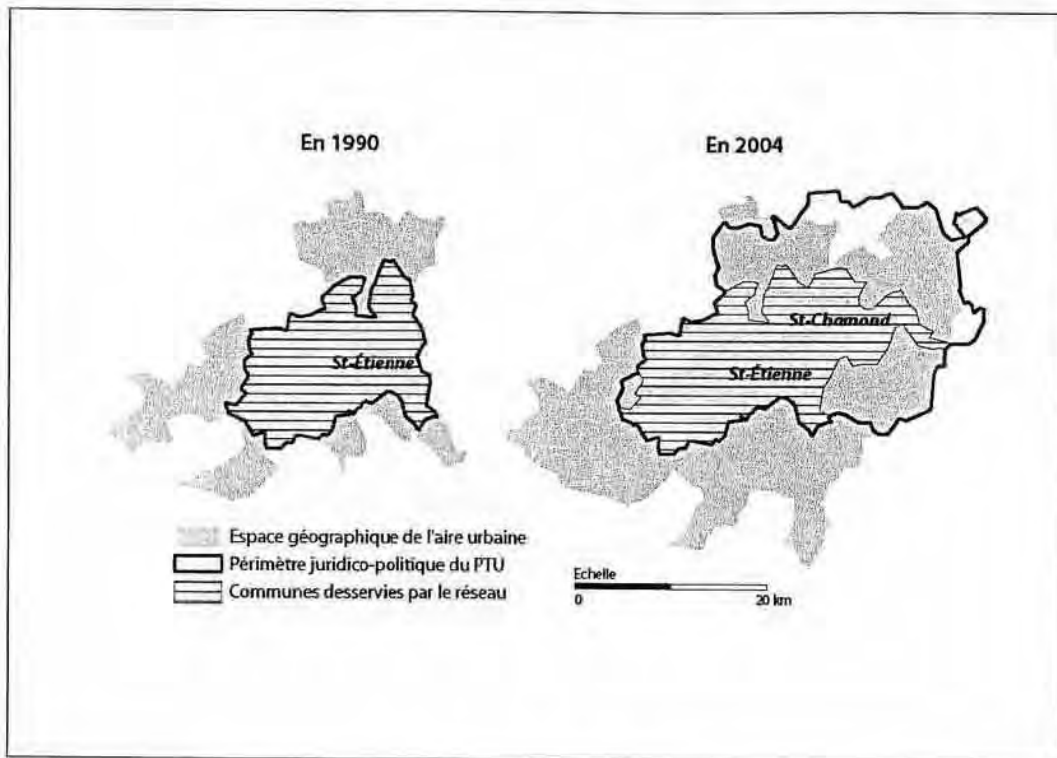
### ➤ Une grille de lecture des relations entre réseaux de transports et territoires

L'inscription des réseaux de transports publics dans leur territoire est une question toujours complexe qui peut être approchée selon trois niveaux :

- un espace géographique exprimé à travers les statistiques de l'Insee qui traduit une certaine image du fait urbain. Son référentiel a évolué dans le temps, marqué d'abord par une dimension morphologique, à travers la notion d'**agglomération**<sup>61</sup>, pour aboutir, dans les années 1990, à une dimension fondée sur la mobilité avec les **aires urbaines**,
- un **périmètre juridico-politique** sur lequel s'exerce le pouvoir de l'autorité organisatrice des transports urbains, qui correspond au périmètre de transports urbains (PTU) tel qu'il a été défini dans la circulaire du 7 octobre 1974 : « ressort territorial de l'autorité administrative compétente en matière de transports urbains »,
- un **territoire de desserte** formé par les communes desservies par un réseau de transports publics urbains aux caractéristiques variables (modes de transport, maillage, fréquences, tarification, etc.).

<sup>61</sup> On parle aujourd'hui de **pôle urbain** (voir définitions dans le lexique).

Figure n°12 : Transports publics et territoires : l'exemple de Saint-Étienne



Réalisation : C. Richer, 2007.

Selon les périodes considérées, l'adéquation entre ces trois niveaux a été plus ou moins forte, comme le montre l'exemple de l'agglomération stéphanoise. Ainsi, à partir des années 1970, la participation des collectivités au financement des services de transports publics a fortement joué en faveur du rapprochement des périmètres juridico-politiques et des territoires de desserte par les réseaux urbains, tandis que le développement de la périurbanisation a, au contraire, encouragé la rupture avec l'organisation urbaine. Dans les années 2000, l'ambition de rapprocher le découpage fonctionnel des aires urbaines d'un découpage intercommunal s'est heurtée aux équilibres politiques locaux et aux projets qui les accompagnent. Toutefois, le nouveau cadre législatif a impulsé à la fois une multiplication et une extension des organismes intercommunaux, ainsi qu'un accroissement de leurs attributions et de leurs prérogatives. En retour, cette évolution a suscité des tensions nouvelles entre le périmètre juridico-politique et le territoire desservi par le réseau de transports urbains.

Au-delà de ces tendances générales, les neuf cas étudiés dans cet ouvrage illustrent la grande diversité des situations rencontrées.

L'extension géographique des PTU est une constante : la plupart d'entre eux s'étendent au-delà des pôles urbains. En revanche, le rapport entre PTU et aire urbaine est variable. Certaines AOTU débordent largement l'aire urbaine, incluant même des communes rurales et non polarisées au sens de l'Insee (Morlaix, Voiron). D'autres font apparaître une correspondance entre le PTU et le périmètre de l'aire urbaine (Cholet, Forbach). D'autres PTU encore se trouvent englobés dans des aires urbaines plus vastes (Besançon, Soissons).

Enfin, dans certaines situations complexes, on voit des chevauchements de PTU et d'aires urbaines (Saint-Étienne et Chaumont). Cette variété de rapports spatiaux témoigne de la diversité des logiques qui président à la constitution des intercommunalités.

De même, à l'extension géographique des PTU correspond un large spectre de réponses et d'ajustements par rapport aux réseaux de transports publics que cet ouvrage met en lumière. Cette problématique ouvre aussi de nombreuses pistes de réflexions sur le choix des modes de transport, sur l'articulation des niveaux de services offerts, sur le rapport entre réseau et identité des territoires intercommunaux, sur les échelles de perception du versement transport, sur les options en matière de tarification et sur la progressivité des mesures d'adaptation entre réseaux et territoires.

### ➤ **La dynamique des réseaux dans des périmètres de transport élargis : des réponses variées et souvent transitoires**

Il convient d'insister d'abord sur le fait que l'ajustement des réseaux de transports publics à l'extension des périmètres institutionnels n'est jamais automatique et s'inscrit, lorsqu'elle se produit, sur plusieurs années.

Les communautés d'agglomération nouvellement formées doivent faire face à l'accumulation des compétences qui leur sont dévolues, et qui correspondent soit à des transferts de responsabilités communales, soit à l'intégration d'organismes intercommunaux préexistants, dont les périmètres sont décalés par rapport à ceux de la communauté d'agglomération. Dans ce contexte, les nouvelles autorités organisatrices des transports urbains doivent déjà assumer, à l'échelle des anciens PTU, un héritage en termes d'effectifs, d'organisation, de moyens financiers, de programmation des opérations, de perspectives inscrites dans les documents de planification (PDU). Simultanément, l'inclusion de nouveaux territoires appelle une réflexion sur la mise en œuvre de nouvelles dessertes, sur la définition de nouveaux services, sur l'élaboration de nouveaux principes de tarification, sur l'adaptation des PDU, ainsi que sur la négociation avec le conseil général et les opérateurs concernés afin de définir de nouvelles relations contractuelles. Cette tension entre la gestion de l'héritage et l'actualité d'une demande de transports publics sur un périmètre élargi apparaît alors d'autant plus difficile à résoudre que l'expertise des autorités locales ne connaît généralement pas un développement à la hauteur de l'accroissement des tâches et que les moyens financiers sont de plus en plus inadaptés. La mise en œuvre de dispositions transitoires résulte de cette tension et se traduit notamment par la multiplication du recours à la procédure de délégation temporaire de compétence des autorités organisatrices urbaines vers les départements.

Les études menées dans cet ouvrage identifient des modifications de l'organisation des transports publics qui sont souvent transitoires. Néanmoins, la nature et l'intensité des évolutions de cette offre peuvent être considérées comme un indicateur de l'enjeu que représente la compétence transports publics pour les collectivités. L'offre oscille entre deux pôles :

- une version minimaliste qui consiste à ne rien changer à l'offre préexistante malgré l'extension du PTU, en déléguant au département la responsabilité qu'il exerçait précédemment de plein droit ;
- une version maximaliste fondée sur une réorganisation complète du réseau permettant la desserte renforcée de l'intégralité du PTU.

Entre ces deux extrêmes, un ensemble de solutions existe, procédant d'une démarche visant à une adaptation progressive de l'offre.

Pour une organisation territoriale récemment créée, comme c'est le cas des communautés d'agglomération, il est important de donner à voir son territoire. Or les réseaux de transports collectifs constituent des outils qui, au-delà de l'accessibilité qu'ils permettent, matérialisent ce lien entre les communes adhérentes. Cette dimension se trouve réactualisée par l'extension des PTU qui incite les autorités organisatrices urbaines à inscrire l'évolution des réseaux, en fonction du contexte et de leur histoire, dans des trajectoires diversifiées.

### ➤ **De nouvelles tendances qui questionnent l'unité des réseaux et des territoires urbains**

Pour répondre à l'extension de l'échelle des périmètres juridico-politiques, ces solutions diversifiées semblent cependant aller au-delà d'un simple prolongement de tendance, inscrit dans le cadre de l'organisation du système des transports publics existant. De façon schématique, ce dernier pourrait se résumer par la présence d'une autorité organisatrice liée contractuellement à un exploitant en situation de monopole sur un périmètre au sein duquel une ressource fiscale est perçue de façon homogène, sur l'ensemble du territoire, pour financer le développement des transports publics. Or aujourd'hui, des fissures dans ce schéma peuvent être repérées et différentes évolutions se dessinent.

D'une part la fragmentation des territoires de desserte associée à l'élargissement d'un PTU semble parfois remettre en question le monopole d'exploitation. En effet, on voit apparaître les prémices d'une pratique d'allotissement dans certains périmètres de transports urbains, comme celui de la communauté d'agglomération du Grand Besançon. Or l'allotissement est en rupture avec la « tradition française » et remet directement en cause l'unité du réseau urbain.

D'autre part la dynamique intercommunale récente n'est plus prioritairement portée par la compétence transports collectifs. Or cette évolution pose problème par rapport au territoire de perception du versement transport. Ainsi, dans certaines communes nouvellement intégrées au PTU et non couvertes par le réseau de transports urbains, des entreprises ont refusé de s'acquitter de cet impôt ou négocient avec l'autorité organisatrice une participation à taux réduit. Une telle possibilité a été introduite par la loi Démocratie de proximité du 27 février 2002<sup>62</sup>, à titre transitoire, pour une période de cinq ans avant uniformisation des taux. Une étude récente du GART<sup>63</sup> portant sur dix-sept collectivités ayant opté pour des taux variables au sein d'un même PTU montrait à la fois une banalisation de cette pratique, l'inexistence de véritables règles quant à la fixation des taux allégés sur les communes périphériques, mais aussi des incertitudes sur le délai d'harmonisation finalement envisagé (même lorsque les cinq ans sont révolus).

Cette évolution semble exprimer une période charnière dans le système de financement des transports publics urbains en France. Le caractère strictement dual de l'intérieur/extérieur du PTU se fragmente au profit d'un système aux composantes non encore stabilisées. Sous une autre forme, l'instrument que représente le *versement transport addition-*

<sup>62</sup> Article L. 2333-67 du Code général des collectivités territoriales.

<sup>63</sup> GART, *Le versement transport en 2005*, information économique n°41, 2007.

*nel (VTA)* proposé dans le cadre des syndicats mixtes SRU pour le financement des transports en secteur périurbain procède de cette même logique. Elle tente de traduire en termes de zones et de limites la fluidité toujours accrue de la dimension urbaine. On peut d'ailleurs objecter que des entreprises situées à l'intérieur d'une aire urbaine mais restant en dehors d'un PTU échappent au versement transport, alors qu'elles appartiennent à un espace de relations construit avec le périmètre urbain.

Enfin, les extensions de PTU posent clairement la question de la coexistence souvent difficile entre les réseaux de transports publics urbains gérés par les AOTU et les réseaux interurbains organisés majoritairement par les départements. Cependant, des formes de coopération et de coordination renforcées permettent parfois de rompre ces cloisonnements en favorisant le développement de l'intermodalité et l'optimisation des moyens mis en œuvre.

En définitive, la réforme de l'intercommunalité issue de la loi Chevènement n'est guère porteuse de la simplification suggérée par l'intitulé de la loi. En provoquant des extensions sensibles du territoire des autorités organisatrices urbaines, elle a créé une situation inédite qui demande des adaptations des réseaux de transports publics. Selon les contextes locaux, les modifications de l'offre connaissent des orientations diverses et les dynamiques à l'œuvre paraissent aujourd'hui loin d'être achevées, laissant à l'expérimentation un large champ dans le registre technique, mais surtout organisationnel, managérial et juridique.