

UTP – NOVEMBRE 2017

La dynamique d'extension des PTU et des RTAOM

En préalable, il est nécessaire de rappeler la particularité du transport public urbain hors Ile-de-France : les périmètres d'organisation n'y sont pas figés et sont sujets à de permanentes extensions, contrairement aux périmètres des transports régionaux qui correspondent aux limites administratives des Régions.

L'Ile-de-France est un cas particulier puisque l'autorité organisatrice en charge de transports est un établissement public administratif qui gère tout type de services : urbains, interurbains et régionaux. Son périmètre s'étend sur 1280 communes et près de 12 millions d'habitants.

I. UNE FORTE CORRELATION ENTRE LOIS ET PERIMETRES

L'analyse de l'extension des périmètres de transports urbains (PTU) des autorités organisatrices des transports urbains (AOTU), nouvellement dénommés ressorts territoriaux (RT) des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), montre la forte corrélation de cette dynamique avec la succession de lois touchant à l'organisation territoriale.

- Ainsi, la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982, dite « LOTI », a permis aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de prendre la compétence « transports urbains » et de devenir des autorités organisatrices des transports urbains (AOTU) sur un périmètre précis appelé le périmètre de transports urbains (PTU).
- La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, dite loi « Chevènement », a fortement modifié le paysage de l'intercommunalité, et par conséquent la situation des transports urbains, en créant les communautés d'agglomération et les communautés de communes. En effet, au regard de l'article 74 de cette loi, le périmètre de la communauté d'agglomération « *vaut périmètre de transports urbains* » (PTU).

La dynamique d'extension des PTU et des RTAOM

- Plus récemment, la création des métropoles, de par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014, dite loi « MAPTAM », a également impacté les périmètres des grandes agglomérations. Le cas le plus notable étant celui de la métropole de Marseille, née de la fusion de six établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).
- Enfin, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015, dite loi « NOTRe », est venue renforcer l'intercommunalité et a favorisé la fusion d'EPCI historiques, le plus souvent autour des pôles urbains. Le cas le plus flagrant étant celui de Bayonne avec la fusion de dix EPCI existantes.

C'est ainsi que, depuis plus de 25 ans, le processus d'élargissement des périmètres d'organisation des transports urbains n'a pas fléchi, aussi bien dans les petites que dans les grandes agglomérations, avec des phénomènes d'extensions successives dans la quasi-totalité des réseaux. En parallèle, de nouvelles autorités organisatrices se sont créées et d'autres ont disparu par absorption par une AOTU-AOM limitrophe.

II. UNE COUVERTURE DE PLUS EN PLUS LARGE DU TERRITOIRE NATIONAL

L'examen des données collectées par l'UTP sur ses réseaux adhérents, dans le cadre de ses propres travaux ou des enquêtes annuelles conduites en partenariat avec les services du ministère des transports, le CEREMA et le GART, est riche d'enseignements.

	Nb de réseaux existant en 1990 et adhérents UTP 2017	Nb total de communes des PTU/RTAOM	N/N-1	N/1990	Nb moyen communes par réseau
1 ^{er} janvier 1990	134	1 264			9
1 ^{er} janvier 1995	138	1 384	+2,7%	+9%	10
1 ^{er} janvier 2000	145	1 729	+10,3%	+37%	12
1 ^{er} janvier 2005	149	2 597	+2,0%	+105%	17
1 ^{er} janvier 2010	152	3 026	+2,4%	+139%	20
1 ^{er} janvier 2015	153	4 115	+4,2%	+226%	27
1 ^{er} janvier 2016	153	4 182	+1,6%	+231%	27

Source : UTP, novembre 2017

La dynamique d'extension des PTU et des RTAOM

Au 1^{er} janvier 1990, on comptait moins de 1300 communes dans les 134 réseaux urbains adhérents à l'UTP, hors Ile-de-France. En 2016, on dénombre près de 4200 communes dans les 153 réseaux UTP, soit une augmentation de 231 %. Dans cet ensemble, les 19 nouveaux RTAOM (qui n'existaient pas en 1990) ne représentent que 440 communes, à comparer aux 2400 communes supplémentaires sur 26 ans dans les réseaux existants en 1990.

Si, en moyenne, en 1990, chaque AOT-AOM regroupait 9 communes, ce chiffre atteint 27 communes en 2016. Avec une accélération notable de l'extension des périmètres depuis l'année 2000.

L'analyse sur la décennie 2006-2016 montre une hausse du nombre de communes de 50 % pour une croissance de la population de 16 % (25,5 millions d'habitants) et une progression trois fois plus importante de la superficie (+ 48 %). Ce sont les réseaux de moins de 100 000 habitants qui ont connu les plus fortes évolutions : + 89 % en nombre de communes, + 26 % en population et + 70 % en surface.

Ces évolutions globales aboutissent à une baisse moyenne de la densité de 22 %, passant de 549 habitants au km² en 2006 à 429 habitants en 2016.

Le phénomène se poursuit en 2017, du fait de la nouvelle carte de l'intercommunalité. Pour l'heure, on recense une intégration de plus de 500 nouvelles communes (+ 12,7 %) par la seule extension de 18 RTAOM.

Dans le n° 408 de sa revue *Transflash*, d'octobre/novembre 2016, le CEREMA présentait une analyse des 320 AOM de province sur la décade 2005-2015 : un total de 6300 communes (+ 75 %), une population couverte de 34,5 millions d'habitants (+ 30 %), une superficie en hausse de 90 %, entraînant une baisse de la densité de 30 %.

III. UN PARALLELE ENTRE RTAOM, UNITE URBAINE ET AIRE URBAINE

L'INSEE utilise deux notions complémentaires pour décrire l'évolution territoriale et le phénomène de métropolisation : l'une centrée sur la continuité du bâti (l'unité urbaine) et l'autre sur les déplacements domicile-travail (l'aire urbaine, qui intègre l'unité urbaine). Les définitions précises figurent en fin de document.

Au sens des lois actuelles, une « agglomération » correspond à une « unité urbaine », aussi dit « pôle urbain ».

La dynamique d'extension des PTU et des RTAOM

Unité urbaine versus RTAOM

L'inadéquation entre unités urbaines et ressorts territoriaux des AOM existe toujours, malgré l'extension des périmètres. L'écart s'est resserré mais les unités urbaines s'étendent sur des espaces qui restent sensiblement plus vastes que ceux des RTAOM.

Dans les 24 réseaux urbains de province de plus de 250 000 habitants, globalement, le nombre de communes intégrées dans les unités urbaines est supérieur de 20 % à celui des RTAOM pour une population quasi identique car les communes qui constituent l'écart sont petites et peu peuplées. On peut noter que 11 réseaux ont une unité urbaine largement plus grande que le RTAOM et que les 13 autres ont une unité urbaine de quasiment la même taille que le RTAOM.

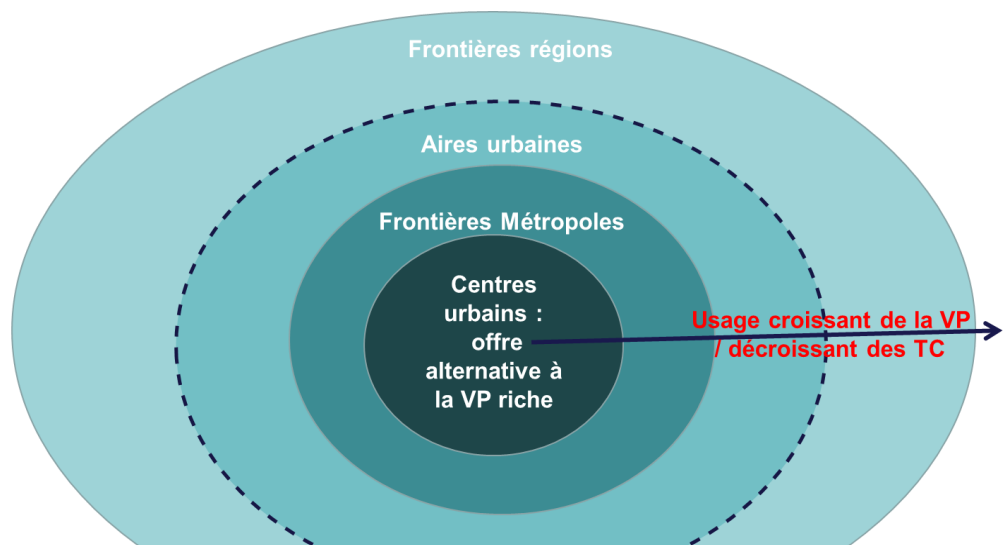
On peut ainsi considérer que les transports publics suivent les zones urbaines. Après la première couronne, la deuxième couronne voire la troisième sont désormais intégrées dans le RTAOM.

Il convient de noter que cette dynamique d'extension, qui ne se ralentit pas, n'est pas sans conséquence sur l'équilibre économique des réseaux de transport public. Les RTAOM couvrent des territoires de plus en plus vastes et de moins en moins denses, où développer une offre de transport pour un trafic peu conséquent coûte de plus en plus cher. Avec le principe de la tarification plate, les dessertes de ces extensions de territoire génèrent des ratios « recettes commerciales sur dépenses d'exploitation (R/D) » inférieurs à 10 %, à comparer à la moyenne nationale de 30 %. La possibilité offerte aux AOM, par la loi NOTRe, d'organiser sur leur RTAOM des services de transports « urbains » et des services de transports « non urbains » devrait permettre le développement d'une offre différenciée, privilégiant le multiservice et l'intermodalité.

Aire urbaine versus RTAOM

Lors des ateliers thématiques des Assises de la Mobilité, la notion d'aire urbaine a semblé prendre le pas sur celle d'agglomération, au motif que son approche « déplacements domicile-travail » permettait de mieux correspondre aux bassins de vie ou de mobilité.

La dynamique d'extension des PTU et des RTAOM



- Polarisation autour de deux AO : Région et Métropoles / villes
- Intérêt de raisonner en bassins de vie / aires urbaines sans se soucier des frontières administratives
- Les centres urbains sont divers (métropoles, villes taille moyenne, petites villes)

Source : ATEC ITS France, COSTRAT Mobilité 3.0, octobre 2017

Pour les 24 réseaux urbains de plus de 250 000 habitants, la comparaison entre aires urbaines et RTAOM montre, en global, un nombre de communes intégrées multiplié par près de 5 pour une population supérieure de 36 %. Dans certains réseaux, l'écart entre communes de l'aire urbaine et du RTAOM est de l'ordre du facteur 10....

Si le périmètre de l'aire urbaine devait devenir celui du RTAOM, l'enjeu d'une couverture de ces immenses territoires par les transports publics dépasserait très largement le cadre actuel. Au regard du modèle économique des transports publics observé à ce jour, du principe de la tarification plate et de la tendance à une augmentation très contenue des prix payés par les voyageurs, il risque de se traduire par un recours massif aux contributions des collectivités locales et des employeurs, par l'élargissement de la zone de perception du Versement Transport.

La dynamique d'extension des PTU et des RTAOM**DEFINITIONS DE L'INSEE****Unité urbaine**

La notion d'unité urbaine repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2000 habitants.

Si l'unité urbaine se situe sur une seule commune, elle est dénommée ville isolée. Si l'unité urbaine s'étend sur plusieurs communes, et si chacune de ces communes concentre plus de la moitié de sa population dans la zone de bâti continu, elle est dénommée agglomération multicommunale.

Sont considérées comme rurales les communes qui ne rentrent pas dans la constitution d'une unité urbaine : les communes sans zone de bâti continu de 2000 habitants, et celles dont moins de la moitié de la population municipale est dans une zone de bâti continu.

L'actuel zonage daté de 2010 a été établi en référence à la population connue au recensement de 2007 et sur la géographie du territoire au 1^{er} janvier 2010.

Aire urbaine

Une aire urbaine ou grande aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

Le zonage retenu date de 2010.

Les notes économiques Département des Affaires Economiques et Techniques
Commission Economie et Mobilité, présidée par Alain Quinet



CONTACT Anne Meyer +33(0)1 48 74 73 28 ameyer@utp.fr