

LE TRANSPORT A LA DEMANDE, UN NOUVEAU MODE DE GESTION DES MOBILITES URBAINES

Juillet 2000

Éric LE BRETON,
GIP Mutations des industries et des services

François ASCHER,
TMU - Institut français d'urbanisme

Alain BOURDIN
TMU - Institut français d'urbanisme

Nicolas CHARREL
SCP d'avocats CHARREL

Laurent DUCROUX
SCP d'avocats CHARREL

Marielle PRINS,
TMU, Institut français d'urbanisme

Ann PYCHA,
Université de Berkeley

PREDIT
Lettre de commande de la DTT n° 226 75 001 1998 6341 50
ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports

SOMMAIRE

| | |
|--|------------|
| Introduction (François Ascher) | 4 |
| Chapitre 1 / Les facteurs structurels favorables au développement des transports à la demande (François Ascher) | 12 |
| Chapitre 2 / Paratransit in Santa-Clara County (Ann Pyscha) | 32 |
| Chapitre 3 / Casestudy : the Netherlands (Marielle Prins) | 81 |
| Chapitre 4 / Le transport à la demande comme innovation institutionnelle. Trois cas français (Eric Le Breton) | 97 |
| Chapitre 5 / Transport à la demande, organisation des services et vie quotidienne (Alain Bourdin) | 141 |
| Chapitre 6 / Transport public routier de personnes - le transport à la demande. Perspective juridique. (Nicolas Charrel et Laurent Ducroux) | 160 |
| Conclusion (Eric Le Breton) | 201 |
| Table des matières | 209 |

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION | 4 |
| Définition, 4 | |
| Un mode de transport ancien, 5 | |
| Des expériences multiples, mais rarement systématiques, 7 | |
| Les enseignements des expériences récentes, 8 | |
| D'autres manières d'utiliser les TAD sont-elles envisageables ?, 10 | |
| | |
| CHAPITRE 1 / LES FACTEURS STRUCTURELS FAVORABLES AU DEVELOPPEMENT DES TRANSPORTS A LA DEMANDE | 12 |
| 1. L'évolution des formes urbaines et du fonctionnement des villes, 12 | |
| 2. L'évolution des modes de vie, 14 | |
| 3. Les exigences du développement durable, 19 | |
| 4. L'évolution du secteur des transports urbains, 20 | |
| 5. L'évolution du contexte institutionnel, 21 | |
| 6. Les potentialités ouvertes par les nouvelles technologies de communication et d'information, 23 | |
| Quelques éléments de bibliographie, 30 | |
| | |
| CHAPITRE 2 / PARATRANSIT IN SANTA CLARA COUNTY, CALIFORNIA | 32 |
| Introduction, 32 | |
| 1. Paratransit Services in Santa Clara County, 38 | |
| 1.1. Services for individuals with disabilities, 38 | |
| 1.2. Shuttle services to train stations and airports, 43 | |
| 2. Regulatory Environment, 48 | |
| 2.1. Government bodies, 49 | |
| 2.2. Laws affecting paratransit services and funding, 54 | |

3. The role of private sector, 62

- 3.1. Employers, 63
- 3.2. Contracting arrangements, 63
- 3.3. Advocacy groups, 63

4. Innovations in Paratransit, 65

- 4.1. High-tech innovations in Santa Clara, 65
- 4.2. Low-tech innovations in Santa Clara, 67
- 4.3. Innovatins that Santa Clara is considering for the future, 69

5. Future development and expansion of paratransit, 70

- 5.1. Expanding ADA paratransit technologies to services for the general public, 70
- 5.2. Expanding airport shuttle service to multiple destinations, 70
- 5.3. Providing ride-matching services during real-time for non-commute trips, 71

Bibliography, 71

Websites, 74

Maps, 75

CHAPITRE 3 /

CASESTUDY : THE NETHERLANDS

81

Introduction, 81

1. The Dutch case ; high density, a multi-centered urban structure and the increase of individual mobility,82

2. The treintaxi ; a public initiative, 85

3. Privatisation of public transport in the Netherlands ; examples in a transitin period, 89

Conclusions, 95

References, 96

CHAPITRE 4 /

LE TRANSPORT A LA DEMANDE COMME

INNOVATION INSTITUTIONNELLE. TROIS CAS FRANÇAIS 97

Introduction, 97

1. Une innovation incomplète : Ptibus à Poitiers, 103

1.1. Le service Ptibus, 104

1.2. Le transport à la demande dans l'univers de la mobilité

- dépendante, 106
- 1.3. Quels développements possibles du service ?, 112
- 2. Une innovation bridée : le touc à Toulouse, 114**
 - 2.1. Le touc comme structure de confiance, 117
 - 2.2. De l'innovation au développement, 120
- 3. Une innovation fragile : Allobus et la plate-forme de Roissy, 126**
 - 3.1. La première phase du projet : une logique de marché, 128
 - 3.2. La seconde phase du projet : le relais de la logique politique, 134
- Conclusion, 137
- Bibliographie, 138
- Annexe méthodologique, 139

**CHAPITRE 5 /
TRANSPORT A LA DEMANDE, ORGANISATION
DES SERVICES ET VIE QUOTIDIENNE 141**

- 1. La construction du mode de vie, 142
- 2. Services et modes de vie : un enjeu métropolitain, 146
- 3. Les comportements de mobilité, 147
- 4. Les services à la mobilité, 148
- 5. Les enjeux pour le transport à la demande, 152
- Conclusion, 158

**CHAPITRE 6 /
TRANSPORT PUBLIC ROUTIER DE PERSONNES -
LE TRANSPORT A LA DEMANDE. PERSPECTIVE JURIDIQUE 160**

- Sommaire détaillé, 160
- Préalables, 162
- I. Les services publics, 164**
 - I.A. Définition du transport à la demande, 164
 - I.B. Collectivités compétentes, 165
 - I.C. Principes d'organisation, 170
 - I.D. Principes de fonctionnement, 177
- II. Les services privés, 181**
 - II.A Services régis directement par les dispositions de la LOTI, 182
 - II.B. Services régis par des textes particuliers, 185
- III. Le cas particulier de la région Ile de France, 193**
 - III.A. Organisation particulière de la législation, 193

III.B. Régime spécifique des transports, 195

CONCLUSION

201

INTRODUCTION

François Ascher

Définition

Le transport à la demande (TAD) est une notion générique qui englobe a priori tous les services de transports dont tout ou partie ne s'effectue qu'à la demande expresse de ceux qui les utilisent.

Les TAD se distinguent des transports "réguliers" qui s'effectuent en fonction de programmes prédéfinis. Du point de vue des catégories économiques, ces derniers répondent bien sûr aussi à une demande, dans la mesure où une clientèle les utilise effectivement. Mais cette demande est estimée a priori et le service est produit in fine indépendamment de l'effectivité réelle de la demande.

On peut distinguer divers types de TAD, en fonction :

- de leur caractère public (les taxis par exemple) ou privé (réservés aux membres d'une collectivité particulière : par exemple les chauffeurs d'une entreprise ou d'une administration ; ou bien encore certains modes de covoiturage) ;
- de leur caractère individuel (le taxi, la petite et la grande remise) ou collectif (les navettes qui desservent les aéroports et qui vont chercher leurs clients à leur domicile ou dans leurs hôtels) ;
- de la nature de la demande qui est expressément prise en compte. La demande peut porter sur l'horaire et les lieux : le taxi ou la navette viennent chercher le client là où il est et à l'heure à laquelle il souhaite se déplacer ; le premier le dépose à l'endroit de son choix : c'est ce que nous appellerons du TAD en porte-à-porte ; la seconde le dépose à un point déterminé à l'avance : nous appellerons cela du TAD semi-polarisé. La prise en compte de la demande peut être encore plus partielle : le transporteur passe prendre le client à une heure négociée et à un lieu fixe (un arrêt prédéterminé). Mais font également partie du TAD les lignes de bus à tracé fixe dont les véhicules ne sont activés qu'en fonction des demandes effectives des clients : on appelle cela des "lignes de bus virtuelles".

Une autre distinction peut être introduite en s'inspirant de la classification d'Allan Black¹ :

- le *many-to-one* : les passagers sont collectés chez eux mais déposés au même endroit;
- le *many-to-few* : passagers transportés en un nombre limité d'endroits ;
- le *many-to-many* : destinations multiples dans une même zone, autrement dit le *one-to-one* ou le porte-à-porte.

Un mode de transport ancien

Le TAD n'est pas nouveau, mais il semble rencontrer aujourd'hui un regain d'intérêt nouveau en France comme dans de nombreux pays.

Son ancêtre est le taxi collectif, dont la formule a été codifiée légalement en France en 1930. Mais les autorisations d'exploitation ne furent pas renouvelées après la guerre (même si quelques lignes ont continué de fonctionner jusque dans les années soixante-dix)². Le taxi collectif est aussi fréquent dans des zones rurales, sous des formes variées, par exemple pour se rendre au bourg les jours de marché. Depuis quelques années, des formules diverses ont été mises en place par des Conseils Généraux et par la SNCF, pour permettre aux ruraux d'accéder aux gares malgré la disparition d'un grand nombre d'entre elles.

Le taxi collectif est toujours très présent dans les villes des pays en voie de développement avec toute une gamme qui va des Jeepneys au Touctoucs en passant par les taxis-brousse.

Aux États-Unis, le TAD connaît un développement significatif sous l'appellation de *paratransit*, défini de la façon suivante : *public passenger transportation that are demand responsive, usually nonscheduled, and not necessarily operated on a fixed route*. Sont également utilisées les formules *dial a bus* ou *dial a ride* (voir page suivante la classification proposée par R. Cervero). En Allemagne, on utilise l'expression *Rufbus*.

Les spécialistes du transport s'intéressent depuis longtemps à ce mode de transport public. Nous n'avons pas fait de recherche historique particulière mais on peut signaler entre autres un ouvrage américain sur le paratransit, publié en 1974, qui s'interrogeait déjà sur les raisons pour lesquelles un mode de transport aussi

¹ BLACK, Allan (1995) : "Urban Mass Transit Transportation and Planning" (McGraw-Hill, 409 p.) Chapitre 6 : "Paratransit"

² Source : "Coopération taxi transports publics : mode d'emploi - guide pratique" (1998) (voir pour plus de détails sur les partenariats existants UTP (1998) "Taxi et exploitants de transport public : synthèse des réponses sur les partenariats menés"

intéressant était négligé par les transporteurs urbains³ ainsi qu'un rapport pour l'administration américaine sur ce sujet⁴.

in Cervero, Roberto (1996), « Paratransit in America : Jitneys, Vans and Minibus », Praeger Press, Westport CT.

³ KIRBY, Ronald E., KEMP, Michael A., WOHL, Martin (1974) : "Paratransit : neglected Options for Urban Mobility" (The Urban Institute, Washington D.C.

⁴ WEBSTER, A., WEINER, E., WELLS, J.-D. (1974) : "The role of taxicabs in urban transportation" (US Department of Transportation)

En France aussi, à la même époque, ont été menés divers travaux sur ce sujet, notamment par l'Institut de recherches sur les transports (IRT) et l'IAURIF en 1976. Des recherches sur les taxis ont été impulsées aussi dans le cadre de l'ATP socio-économie des transports, avec des analyses tant sur les chauffeurs que sur les clientèles. Il faut signaler en particulier la recherche du CRESAL (1978)⁵ qui, à partir d'ouvrages nord-américains et anglais, a largement exploré les potentialités et les difficultés d'extension des missions et modalités de fonctionnement des taxis. Ils ont ainsi passé en revue les diverses tentatives d'innovations et les obstacles auxquels elles se heurtent : l'instauration de régimes spéciaux aux heures de pointe permettant à certains taxis de charger plusieurs personnes à la fois ; le droit pour le taxi d'afficher une destination afin de faciliter l'utilisation collective du taxi, l'instauration de systèmes d'abonnement aux taxis pour des petits groupes d'usagers se déplaçant en même temps dans le même véhicule, la distribution de bons de transports à prix réduit à certaines catégories d'usagers (personnes âgées, handicapés physiques etc.), spécialement pour l'usage du taxi, la possibilité de réserver à l'avance un taxi et de bénéficier alors d'un tarif réduit, la possibilité pour les taxis d'effectuer des livraisons de colis et d'objets pendant les heures creuses.

Les chercheurs du CRESAL ont ensuite réalisé des enquêtes auprès d'usagers des taxis dans l'agglomération lyonnaise. Leurs analyses, très intéressantes, soulignent l'importance du nombre de personnes qui ont suggéré des utilisations collectives des taxis . Mais elles montrent également que le taxi a une forte connotation sociale (un transport luxueux) qui surdétermine ses modalités d'usage ou de non usage. De nombreux groupes sociaux ont le sentiment que ce mode ne leur est pas destiné. Ils en concluaient que l'action pour promouvoir l'usage des taxis à l'intérieur du système de transports publics passait par une action sur l'offre, de telle manière que celle-ci s'adapte mieux à la diversité croissante des besoins de mobilité et des clientèles potentielles.

Des expériences multiples, mais rarement systématiques

De fait, si depuis une trentaine d'année on évoque souvent le TAD, les recherches comme les expériences sont restées assez ponctuelles.

En Allemagne, la conception de TAD a commencé en 1974-78 par un programme de recherche-développement du ministère de la Recherche et de la Technologie et premières expériences à Friedrichshafen et à Wunstorf. Par ailleurs, un système ancien de taxis collectifs fonctionnait depuis plusieurs années à Tübingen le soir et la nuit, en porte à porte et était très utilisé par les étudiants.

⁵ LANEYRIE, Philippe, GARNIER, André, NIZEY, Jean, VENNIN, Bruno (1978) : "Le taxi en France" (Vol. 2 : Pratiques de la clientèle et relations offre-demande" (CRESAL, Saint-Étienne, 155 p. + annexes)

Aux Etats-Unis, les travaux de Robert Cervero ont mis en évidence à partir de diverses études de cas, les potentialités mais aussi les difficultés du paratransit.

En France, de premiers systèmes sont mis en place dès le début des années 80, en particulier dans l'Aveyron. En Haute Vienne des "Taxicars" sont également mis en place à partir de 1984 pour desservir progressivement une soixantaine de communes du département. Depuis, d'assez nombreuses expériences de TAD ont été tentées dans les zones rurales. On compte des réussites, mais aussi un certain nombre d'échecs. Ces expériences ont été analysées par une filiale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) dans une étude intitulée "Transports publics et avenir des zones rurales"⁶.

La situation est sensiblement différente en zone urbaine, où les expériences sont généralement plus récentes. Toutefois, le Cresal s'était déjà penché sur l'échec du taxi collectif à Besançon au début des années 1970, échec paradoxal puisque c'est le succès du dispositif qui avait entraîné sa disparition par transformation en un transport collectif plus classique avec des minibus. Transcet a également réalisé une dizaine d'études de cas en 1996 sur la "Desserte des zones peu denses en milieu urbain"⁷. Et surtout, le Groupement des autorités responsables de transport (GART) a publié en 1998 un important rapport d'études sur le TAD, en s'appuyant également sur une dizaine d'études de cas.

Les enseignements des expériences récentes

A la lecture de la presse professionnelle comme des quelques études qui se sont penchées sur le TAD, on éprouve d'abord le sentiment qu'il s'agit là d'un mode de transport qui connaît un certain succès, en zones rurales et urbaines, qui est souvent "astucieux", mais qui relève plus du bricolage que du système.

⁶ TRANSDEV - CDC (1998) : "Transports publics et avenir des zones rurales" (La documentation française, 151 p.)

⁷ TRANSCET (1996) : "Desserte des zones peu denses en milieu urbain" (Groupe Transdev, 274 p.) Ce rapport souligne l'intérêt du TAD pour les sociétés de transports collectifs vis-à-vis des autorités organisatrices de transport (AOT), en termes d'image, de pouvoir s'occuper aussi des zones peu denses et des heures très creuses. Il permet de faire face également à la pression des communes périphériques qui veulent entrer dans les PTU. Cette étude de 10 cas met en évidence les avantages suivants : frais de personnel faibles car emploi de conducteurs avec un permis de conduire automobile, convivialité et proximité, adaptation au marché, simplicité de fonctionnement, souplesse. Les inconvénients les plus fréquents sont : difficultés d'accès au véhicule pour les microbus et les minibus, coûts d'amortissement des matériels, doublons parfois avec les bus, logiciels pas toujours performants. La clé de voûte de bien des systèmes de TAD semble être la collaboration avec un GIE de taxis. Un conseil pratique aussi : les systèmes à horaires variables ne doivent être privilégiés qu'en cas de sous-traitance, à des taxis notamment, ce qui permet de faire reposer sur le sous-traitant le coût de l'attente. Les horaires fixes semblent préférables mais ils peuvent générer un kilométrage beaucoup plus important.

Le TAD apparaît tout d'abord comme un dispositif complémentaire d'un système classique de transports collectifs. Il permet par exemple de desservir sous des formes diverses (de la ligne virtuelle au taxi classique) des bouts de lignes dans des zones peu denses, ou de remplacer des bus à des heures creuses ou certains jours. C'est le cas de figure le plus fréquent.

De fait, confier par exemple à des taxis le rabattement sur un terminus de ligne en zone périurbaine, ou le remplacement des bus le dimanche, est une solution qui s'avère relativement économique. Le taxi ne coûte que si l'on s'en sert, alors que le bus de ligne roule quoiqu'il arrive et quelque soit son taux de remplissage. De fait, le TAD de complément présente du point de vue économique un aspect paradoxal : c'est une solution généralement chère (de 30 à 50 francs par voyage), mais économique comparative à la solution classique qu'il faudrait proposer à la place du TAD.

Des accords entre l'Union des Transports Publics (UTP) et la Fédération Nationale des taxis existent depuis 1993 (charte de partenariat) ; ils ont été prolongés par une charte qui de façon très ambitieuse a été intitulée "charte de l'intermodalité" (1996), puis en 1997 par une nouvelle convention qui associe cette fois le GART ; enfin a été publié en 1998 par ces trois partenaires un guide pratique visant à promouvoir les coopérations taxi / transports publics.

Toutefois, ces liens entre taxis et transports collectifs sont encore tenus et relèvent plus de complémentarités marginales que de démarches fondées sur des projets de systèmes et dispositifs intermodaux.

Le TAD est aussi utilisé comme moyen supplétif ou de remplacement. La SNCF l'a pas mal employé lors de la suppression d'arrêts dans de petites gares et lors de leur fermeture. Cette politique s'est appuyée à partir de 1995 notamment sur un accord national entre la SCETA, filiale de la SNCF et la Fédération Nationale des Artisans Taxis (FNAT). Actuellement plus de 200 communes sont ainsi desservies par les taxis "TER". Des sociétés de transports collectifs le proposent parfois aux autorités publiques lorsqu'elles veulent mettre fin à une ligne trop peu utilisées, ou lorsqu'elles souhaitent modifier un parcours. Mais il apparaît que c'est souvent là une modalité de transition plus qu'un dispositif appelé à durer.

Le TAD est également employé comme dispositif ad hoc, pour des situations (personnes ou territoires) particulières, avec des moyens très ciblés. Le cas le plus fréquent est celui des personnes âgées et des handicapés. Le ramassage scolaire s'organise aussi parfois, peu ou prou sous la forme d'un TAD.

Le TAD sert également pour desservir spécifiquement les habitants ou les usagers d'une zone très périphérique ou très enclavée, voire les usagers d'un équipement collectif : spectateurs d'un théâtre, utilisateurs d'un aéroport, clients d'une station de ski, salariés d'une entreprise ou d'une zone d'activités.

En Grande Bretagne, cette dynamique est soutenue par la Community Transport Association qui incite et aide les associations d'habitant à organiser de tels dispositifs. Aux Etats-Unis, les universités organisent souvent des systèmes de TAD pour les étudiants.

Mais très rarement le TAD est employé de façon systématique et intégrée avec l'ensemble des autres modes de transports publics. Pourtant, un certain nombre d'expériences étrangères apparaissent prometteuses.

On cite souvent l'exemple québécois où plusieurs communes, trop petites et trop vastes pour déployer un système de transports public classique, ont mis sur pied un service public uniquement à base de taxis⁸.

Le système TOV-Ticket développé en Belgique semble assez intéressant : il consiste à coupler un aller en transports collectifs avec un retour en taxi. Ce système est performant pour les courses (retour chargé de paquets) et pour les retours tardifs la nuit (du travail ou pour les loisirs). Ce système est installé à Anvers, Gand, Ostende et s'implante maintenant à Bruxelles. Certes, cela reste un dispositif complémentaire, mais il présente un caractère général et intégré au réseau normal qui le distingue des dispositifs de nuit ou de bout de lignes qui fleurissent un peu partout aujourd'hui en France (aux noms variés et plus ou moins poétiques comme "Clair de lune" à Roubaix ou "lignes de nuit" à Lyon).

En Suisse le TAD et les taxis collectifs se sont développés en liaison avec la mise sur pied de Rail 2000, grand système de coordination des trains. Ce type de système existe depuis de nombreuses années aux Pays-Bas.

Aux États-Unis, une trentaine d'agglomérations de plusieurs centaines de milliers d'habitants ont mis sur pied avec succès des dispositifs de Demand-Response fonctionnant en moyenne chacune avec une centaine de véhicules. Chicago est la plus importante des grandes agglomérations où fonctionne un système de TAD avec plus de 1000 véhicules dédiés. Le TAD y fonctionne dans les zones urbaines, en opérant principalement du rabattement sur les gares.

D'autres manières d'utiliser les TAD sont-elle envisageables ?

Le bilan des expériences françaises en matière de TAD est modeste, et la simple prolongation des pratiques actuelles ne laisse pas augurer d'un boom particulier de ce type de dispositifs.

⁸ Longueil, Sherbrooke, Rimouski - Voir la communication de Michel Trudel à l'International Association of Transportation [IATR, Miami, 3 nov. 1998] ; ces cas mériteraient d'être étudiés de plus près - le système fonctionne à partir de lignes virtuelles, si des demandes sont formulées. A Rimouski, la fréquentation du "TAXIBUS", où il existe depuis 1993, sa fréquentation a été doublée ces cinq dernières années.

Certaines expériences étrangères apparaissent plus prometteuses. Elles dessinent en tous les cas des évolutions possibles intégrant le TAD de façons novatrices dans des conceptions d'ensemble de la mobilité et des transports urbains.

Mais surtout, il nous semble qu'une série de facteurs, et en premier lieu l'évolution des formes urbaines, des modes de vie et des technologies de communication, créent peu à peu des conditions particulièrement favorables pour que le TAD change de statut et devienne un élément important du transport public.

C'est sur la base de cette hypothèse que nous avons construit et réalisé la présente recherche.

Celle-ci s'est appuyée tout d'abord sur la réflexion sur l'évolution des mobilités urbaines que nous menons entre autres dans notre laboratoire. Nous avons accordé une place particulière tant à la question des usages à venir des nouvelles technologies de l'information et de la communication, qu'aux jeux locaux des acteurs et aux manières dont se construisent les décisions.

Nous avons parallèlement entrepris une série d'études de cas en France et à l'étranger. Aux Etats-Unis, nous avons étudié la mise sur pied et le fonctionnement du paratransit dans le comté de Santa Clara, c'est-à-dire au cœur de la Silicon Valley. Cette partie de la Bay Area de San Francisco et de San José est une zone de densité moyenne, marquée par une très forte mobilité. Le transport collectif y est traditionnellement beaucoup plus réduit qu'en Europe. Le TAD mis en place, qui mobilise fortement les NTIC, présente donc un intérêt tout particulier.

Aux Pays-Bas, pays à grande expérience en matière de transports et de logistique, nous avons porté notre attention sur la coopération qui s'est construite en zones urbaines et périurbaine, entre les chemins de fer et les taxis.

En France, nous avons choisi d'étudier trois expériences très différentes :

- AlloBus, qui rend accessible Roissy à toute heure du jour et de la nuit par transport collectif, pour les employés de l'aéroport qui habitent sur les communes environnant la plateforme aéroportuaire et ses emplois.

- Poitiers, où des taxis offrent un service de mobilité minimum aux habitants de hameaux situés sur le périmètre de transports urbains mais très mal desservis par les lignes « classiques » de bus.

- Toulouse, où une société privée met en service de petites voitures de golf qui effectuent des navettes entre un supermarché et le domicile des clients.

Par ailleurs, le transport à la demande est examiné dans le cadre de la problématique générale des nouveaux services aux usagers et de l'organisation de la vie quotidienne. Enfin, les enjeux institutionnels et juridiques nous étant apparus très importants, nous avons complété ces études de cas par un diagnostic juridique.

LE TRANSPORT A LA DEMANDE, UN NOUVEAU MODE DE GESTION DES MOBILITES URBAINES

Les évolutions des formes urbaines, marquées par les faibles densités et la périurbanisation, et des modes de vie, dans une dynamique complexe d'individualisation et d'interdépendance, modifient les pratiques de mobilité des habitants des agglomérations.

Aujourd'hui, plusieurs traits caractérisent les mobilités urbaines. D'abord, la désynchronisation, les migrations pendulaires faisant place à des déplacements continus, le jour mais aussi la nuit, la semaine mais aussi le week-end. Ensuite, une part croissante de ces mobilités s'effectue de périphérie à périphérie, de banlieue à banlieue, sans passer nécessairement pas les coeurs de ville. Enfin, l'allongement des distances, qui résulte de la périurbanisation, amène les personnes à fractionner leurs déplacements, en pratiquant des « sauts de puce » d'une activité à l'autre, d'un lieu à l'autre, avant que de rentrer à leur domicile.

Le transport collectif « classique » (bus, tramways et métros) ne parvient pas à satisfaire entièrement ces nouveaux comportements de mobilité, dont il serait souhaitable cependant qu'ils ne profitent pas uniquement à la voiture. Le transport à la demande est un mode de déplacement intermédiaire entre la voiture et le transport collectif, à la fois adapté aux nouveaux besoins des citoyens, aux impératifs de l'écologie urbaine et économe des finances locales.

Ce rapport examine en premier les facteurs structurels qui sont favorables au développement du transport à la demande, notamment les potentialités ouvertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication, qui permettent d'organiser et de gérer des déplacements complexes (chapitre 1). Puis sont étudiés plusieurs systèmes de transport à la demande : aux Etats-Unis avec le cas du « paratransit » dans le comté de Santa-Clara, au coeur de la Silicon Valley (chapitre 2) ; aux Pays-Bas avec le « treintaxi » (chapitre 3), et en France avec l'étude des services mis en oeuvre à Poitiers, à Toulouse et sur les communes du pourtour de la plate-forme aéroportuaire de Roissy (chapitre 4). Par ailleurs, nous nous intéressons au transport à la demande dans le cadre d'une problématique générale des nouveaux services aux usagers (chapitre 5). Le rapport intègre enfin une étude juridique du droit du transport urbain, visant à déterminer les conditions de création et de fonctionnement de ce type de service (chapitre 6).

Au final, les auteurs formulent quelques pistes de réflexion et de débat, et plaident pour que les collectivités locales, les grands groupes du transport publics et privés et leurs filiales, les taxiteurs, mais aussi de nouveaux entrants dans le domaine tels que les grands groupes de la distribution, EDF, des concepteurs de technologies de l'information et de communication et des constructeurs de nouveaux types de véhicules, prennent en compte le transport à la demande dans l'organisation de la mobilité urbaine.

Chapitre 1

LES FACTEURS STRUCTURELS FAVORABLES AU DEVELOPPEMENT DES TRANSPORTS A LA DEMANDE

François Ascher

Diverses évolutions sociétales apparaissent aujourd'hui comme défavorables aux transports collectifs classiques, fondés sur des transports de masse, répétitifs, dans lesquels les usagers se déplacent tous en même temps, de la même façon, sur les mêmes parcours et aux mêmes heures.

Mais les exigences environnementales comme la lutte contre les inégalités appellent au développement de services publics de mobilité permettant à tous de se déplacer dans l'ensemble des agglomérations urbaines, tout en économisant les ressources naturelles non renouvelables et les rejets de carbone.

Ce contexte crée des conditions favorables au développement des TAD.

1. L'évolution des formes urbaines et du fonctionnement des villes

La durabilité des faibles densités urbaines

L'Angleterre et l'Allemagne avaient déjà presque complètement achevé leur urbanisation quand, au début du XX^{ème} siècle a commencé à se répandre l'usage de l'automobile. Il leur en reste une urbanisation généralement dense et compacte, car le seul moyen de transport mécanique était alors le tramway.

Il n'en pas été de même avec la France dont l'urbanisation s'est accélérée après la seconde guerre mondiale, en même temps que se développaient le fordisme en général, la production et la consommation de masse des automobiles en particulier. Il en a résulté une urbanisation plus diffuse et une consommation urbaine plus grande des terres agricoles. Ce processus a été favorisé par une densité de population beaucoup plus faible qu'en Angleterre ou en Allemagne, par une structure communale éclatée qui a limité les possibilités de maîtrise de la croissance urbaine, et probablement aussi par des politiques gouvernementales qui ont favorisé le

développement de l'accession à la propriété de maisons individuelles sans se donner les moyens de maîtriser les formes urbaines.

Nous héritons ainsi d'une situation urbaine caractérisée en général par une assez forte dispersion du peuplement autour des noyaux urbains. De plus, les agglomérations urbaines connaissent aujourd'hui une croissance externe, c'est-à-dire qu'elles absorbent dans leur aire de fonctionnement quotidien des villes, des bourgs et des villages de plus en plus éloignées de l'agglomération centrale. Se constituent ainsi des métropoles, vastes zones urbaines distendues, discontinues, hétérogènes et multipolarisées.

Ces nouvelles aires métropolitaines occupent une place croissante au sein des espaces régionaux. Elles sont évidemment plus difficiles à infrastructurer et à équiper, de façon traditionnelle tout au moins, que les villes denses. On peut certes espérer que les instruments législatifs nouveaux et la dynamique de coopération intercommunale qui semble s'esquisser parviendront à limiter à l'avenir la périurbanisation, la suburbanisation, l'exurbanisation (les périphéries urbaines lointaines). Toutefois, il faut se rendre à l'évidence : 80 % des villes qui existeront en 2020 sont probablement déjà construits. Une maîtrise très efficace des extensions urbaines et périurbaines permettra peut-être de détourner à terme 20 % par an de la production immobilière de ses pentes "naturelles". On peut donc espérer influencer sur 4 % du parc immobilier dans les vingt prochaines années. Cela n'est pas négligeable, mais il faut bien l'admettre on ne changera peu à coup d'urbanisme et de PDU les grandes dynamiques urbaines.

La persistance de tendances à la périurbanisation

De plus, certains facteurs risquent de jouer fortement encore en faveur d'une périurbanisation. Le développement de la journée continue (favorisée par la loi sur la réduction du temps de travail, la flexibilité des horaires, les semaines de quatre jours) risque, "loi de Zahavi" aidant (constance des durées de déplacement quotidiens), de donner un coup de pouce supplémentaire à l'urbanisation "à longue distance" (la suppression d'une aller-retour domicile travail quotidien donne la "possibilité d'aller plus loin pour habiter ou pour travailler).

Le développement des TIC peut également favoriser ce type d'éloignement, dans la mesure où un certain nombre de travailleurs pourront, sinon travailler chez eux en permanence, tout au moins transférer à leur domicile une journée de travail ou décaler leur déplacements domicile-travail pour profiter des heures où la circulation automobile est plus faible.

Certes, quelques groupes sociaux, en particulier des couches moyennes et des *empty-nesters* (des ménages dont les enfants sont devenus adultes et ont quitté le domicile parental) semblent s'intéresser à nouveau aux zones centrales. Mais cette reconquête des centres ne compensera que partiellement la périurbanisation, d'autant que ces ménages des couches moyennes et moyennes supérieures occuperont dans les centres

des surfaces plus importantes par habitant que les populations qui y habitaient autrefois.

Dans ce contexte, les transports urbains se dérouleront dans des zones globalement peu denses et sur des distances de plus en plus longues.

La multipolarisation contribuera aussi à disséminer les flux. Le radio-concentrisme et l'axialité des mobilités qui favorisaient les transports collectifs classiques aura tendance à diminuer. L'équipement indispensable en transports en site propres des grands axes des villes de province et de la première couronne de la Région Ile-de-France, pourra, peut-être, permettre de reconquérir quelques pour cents de parts de marché sur l'automobile. Mais, passé l'équipement de ces grands axes, cette reconquête éventuelle ne pourra plus se faire avec ces moyens traditionnels. Il faudra promouvoir des transports publics performants pour des déplacements épars dans le temps et dans l'espace.

Enfin, la métapolitisation et l'exurbanisation auront également tendance à affaiblir les distinctions entre transports urbains et transports régionaux (ce que la SNCF, qui vient de racheter Via-Gti, semblent avoir bien compris...)⁹.

2. L'évolution des modes de vie

"Libres, ensemble"

Notre société est animée par une tendance lourde, multiséculaire, d'autonomie croissante des individus. Peu à peu, cette dynamique d'individuation pénètre tous les domaines de la vie sociale, modifiant les territoires, les temporalités, la nature et la forme des liens sociaux.

Mais cette autonomie n'est que relative car elle se double d'un processus de socialisation qui inscrit les individus dans des systèmes et réseaux de plus en plus complexes et qui accroît les interdépendances. Tendanciellement tous les actes individuels, même les plus élémentaires, dépendent de formes de plus en plus socialisées et le plus souvent marchandes.

L'évolution des valeurs communes produites ou mobilisées pour servir de points d'appui aux indispensables régulations reflète cette double dynamique. La formule utilisée par le sociologue de la famille François de Singly dans son récent ouvrage sur le couple¹⁰ synthétise très joliment la double aspiration qui imprime sa marque à notre société : "libres ensemble".

C'est dans ce contexte qu'il faut resituer l'évolution des modes de vie urbains en général, des mobilités en particulier. Nous assistons en effet à une demande d'autonomie croissante des individus qui se saisissent autant qu'ils le peuvent, c'est-à-

⁹ Voir aussi CERTU (1998) : "La mobilité régionale : le train et les autres modes de transport"

¹⁰ SINGLY (de) F., (2000), Libres ensemble, Paris, Nathan.

dire très inégalement dans notre société, des moyens que cette société peut mettre à leur disposition. L'évolution des mœurs comme des objets techniques utilisés dans la vie quotidienne (de la bicyclette au téléphone en passant par le réfrigérateur et le micro-ondes...) illustre cette évolution.

On assiste ainsi à une personnalisation des objets et des services, à un glissement progressif de l'équipement collectif vers l'équipement individuel. Le passage de l'horloge, équipement communal originellement, à la montre, équipement personnel, en passant par la pendule, équipement collectif intermédiaire du ménage ou de l'entreprise, illustre bien cette dynamique. Beaucoup d'autres objets quotidiens ont suivi ou suivent la même évolution : le téléphone est passé de l'équipement des lieux à l'équipement des personnes comme la radio, à terme la télévision etc. Ce processus inscrit aussi chaque temps et activité de la vie des individus dans des organisations de plus en plus complexes et techniques.

"Où je veux "

L'évolution des mobilités urbaines et des modes de transport reflète ces processus. Les individus privilégient les modes de transport et les localisations d'activités qui leur semblent offrir à la fois les potentiels de choix les plus larges, et le plus d'autonomie dans la construction de leurs espaces-temps et de leurs programmes d'action. Les zones urbaines denses et les transports collectifs disposent évidemment de certains atouts dans cette perspective d'un citoyen rationnel, mais ils se heurtent à des limites de densité et d'accessibilité.

Dans les zones moins denses, l'étendue du "choix urbain" s'obtient par la croissance du potentiel de mobilité, et l'effectivité de ce choix passe par l'individualisation des modes de transport. Le succès de l'automobile comme du roller sont à resituer dans ces dynamiques sociétales : plus vite et plus autonome.

L'évolution de la vie professionnelle accroît aussi l'importance de la possibilité d'accéder à l'agglomération toute entière, voire aux bassins d'emplois voisins. Avec la mobilité professionnelle croissante, la division de travail toujours de plus en plus importante, le développement du travail féminin salarié, les ménages ne peuvent plus choisir une bonne localisation, adaptée une fois pour toutes aux mobilités de ses membres. Cette contrainte est accrue par une immobilité résidentielle de plus en plus importante, liée en partie à une propriété plus fréquente du logement.

Mais vitesse et autonomie ne convergent pas toujours. Les individus sont alors conduits à effectuer des arbitrages : par exemple, le RER ou le TGV plutôt que l'automobile. Mais ces arbitrages sont temporaires car le travail de la recherche d'autonomie continue de s'effectuer.

"Quand je veux"

La morphologie des villes évoluera peut-être relativement peu dans les vingt prochaines années, mais les manières dont les urbains les fréquentent et les utilisent

évolueront quant à elles significativement. De nombreux facteurs contribuent en effet à modifier assez rapidement les emplois du temps des citoyens, et à décloisonner les périodes autrefois consacrées à des activités spécifiques (travail, activités domestiques, loisirs etc.).

L'évolution du travail joue évidemment un rôle clef. Le développement des horaires variables, le jour, la nuit, les week-ends, qui résulte à la fois d'un nouveau modèle productif et de nouveaux modes de consommation, entraîne non seulement des changements mais aussi des irrégularités dans les emplois du temps. La vie des entreprises comme celle des individus est ainsi de plus en plus marquée par des variations et un processus général de "déroutinisation".

On assiste ainsi à un processus de désynchronisation de la vie sociale. Les techniques nouvelles (en particulier toutes celles qui sont "asynchrones" comme les répondeurs, les fax, les emails, mais aussi les congélateurs...) sont mobilisées pour rendre possible cette désynchronisation. Mais celle-ci suppose aussi de nouveaux besoins de synchronisation, et de nouveaux outils pour ce faire car la sirène de l'usine, la cloche de l'église, l'appel pour le repas de la mère de famille, ou le journal télévisé de vingt heures sont de plus en plus inadaptés.

Ces évolutions profondément les besoins en matière de transports, ajoutant une dispersion dans le temps à la dispersion dans l'espace, et l'irrégularité temporelle à l'hétérogénéité spatiale.

"Comme je veux"

Cette irrégularité, qui est selon les cas vécue comme une liberté potentielle ou au contraire comme une contrainte, entraîne, quoiqu'il en soit, une incertitude de plus en plus grande dans la vie quotidienne des citoyens. Leurs programmes d'activités sont moins routiniers : ils se construisent et se décident de plus en plus en fonction des circonstances, et ces circonstances ont elles-mêmes variées, changeantes et en partie imprévisibles longtemps à l'avance.

Il en résulte des mobilités de plus en plus souvent "en chaîne" et multifonctionnelles. Celles-ci réclament donc des modes de transports plus polyvalents, ou la possibilité de combiner plusieurs modes de transport.

L'incertitude sur le programme d'activités et sur une partie des déplacements qui seront à effectuer tel ou tel jour, engendre également une demande de redondance : les citoyens souhaitent disposer de plusieurs possibilités pour se rendre d'un point à un autre, notamment parce qu'ils peuvent être conduits à opérer un déplacement imprévu. Les citoyens ont également des exigences de confort qui leur font choisir tel mode de déplacement en raison du temps météorologique, ou en fonction des objets qu'ils transportent ou encore des personnes avec lesquelles ils peuvent voyager.

Ces diverses possibilités de se déplacer accroissent encore plus la variété des déplacements et l'irrégularité des flux.

D'autres facteurs contribuent également à augmenter leur instabilité : en premier lieu, la décroissance de la part des déplacements domicile - travail dans la mobilité totale, car ceux-ci étaient, malgré la flexibilité croissante du travail, un facteur de stabilisation des flux. En second lieu, les déplacements pour d'autres raisons sont eux-mêmes plus variés. Ainsi, les citoyens fréquentent aujourd'hui en moyenne trois hypermarchés différents par an, contre 1,5 il y a dix ans.

Le développement des technologies de l'information et de la communication engendrera également de plus en plus de nouvelles configurations pour l'organisation de la vie quotidienne, une partie du travail pouvant se faire à distance de l'entreprise et surtout certains achats réguliers (banaux) pouvant être remplacés par du commerce électronique et des livraisons.

De la mobilité de masse aux mobilités singulières : *one to one* et *many to many*?

Il résulte de ces évolutions que les déplacements urbains sont de plus en plus rapides, variés, changeants, qu'il s'agisse de leurs destinations, de leurs itinéraires, de leurs horaires ou de leurs modes. Ils sont de plus en plus singuliers. Ils connaissent ainsi la même évolution que les autres activités sociales.

Cette évolution n'est pas propre aux déplacements. Elle concerne l'ensemble des activités sociales et constitue un enjeu majeur aujourd'hui pour la production et la distribution des biens de consommations. La diversification de la demande est en effet un des facteurs qui ont entraîné la crise des modèles productifs fordien fondés essentiellement sur les économies d'échelle et sur la production répétitive de masse. De nouveaux modèles productifs émergent qui tendent à développer une grande production sur mesure dont le marketing en "*one to one*" devient un des éléments centraux : il s'agit d'identifier le plus directement possible les besoins de "chacun" et d'y répondre de la façon la plus précise possible. La constitution de mégabases de données (data warehouses) devient un élément clef tant dans la conception des produits et de la production, que dans leur distribution. La difficulté à produire massivement des produits différents et changeant semble également ouvrir (transitoirement ?) des formes nouvelles dans certains secteurs, qualifiées de *many to many* (un grand nombre de producteurs pour un grand nombre de distributeurs).

L'offre de transports est de plus en plus confrontée à cette évolution qui ouvre la possibilité d'inventer ou de réinventer de nouveaux produits et services. De fait, on voit fleurir aujourd'hui des modes nouveaux (rollers, trottinettes), des utilisations nouvelles de modes anciens (bicyclette et multimodalité par exemple), des modes d'accès nouveaux à certains modes (les coopératives automobiles, le covoiturage, le libre-service), le remplacement du déplacement de personnes par des livraisons d'objets, et... des services de transports collectifs à la demande. Chaque individu tend à élargir la gamme des moyens qu'il utilise pour bouger dans la ville ou pour faire bouger les personnes et les objets. Dans ce domaine, le *one to one* tend à prendre ainsi la forme du "porte à porte".

Si les acteurs privés doivent intégrer ces évolutions, la conception des services publics doit le faire aussi. En particulier, la lutte contre les inégalités sociales nécessite que tous les citoyens aient un accès individualisé à la gamme d'activités urbaines la plus large. Il s'agit de "démocratiser" la possibilité de singulariser son mode de vie, ce qui dans le domaine de la mobilité suppose de démocratiser la vitesse et l'autonomie.

D'autres évolutions sociales nécessitent également un renouvellement des conceptions des services publics dans le domaine des transports. En premier lieu, il s'agit de l'importance croissante des populations handicapées dans notre société, d'une part en raison du vieillissement, d'autre part en raison de l'attention plus grande que peu à peu nous accordons aux problèmes de ces groupes sociaux. Ces populations ont besoin de services plus personnalisés, en particulier pour leurs déplacements. En second lieu, la localisation dans les villes des populations modestes n'est plus la même qu'autrefois. Les couches populaires sont souvent périurbaines, par leurs lieux de résidence comme par leur lieu de travail. Elles sont très largement captives des transports individuels et moins concernées par les tramways que les couches moyennes et les étudiants qui habitent dans les parties centrales des villes, ou les populations qui sont marginalisées dans les grands ensembles d'habitat social.

Enfin, une troisième catégorie de citoyens développe une mobilité épisodique qui nécessite dans certains cas des solutions spécifiques : ce sont les "visiteurs", ceux qui vont voir des amis et des parents dans un quartier qu'ils ne fréquentent pas habituellement, ce sont ceux qui se déplacent dans les villes pour des raisons professionnelles, ce sont enfin les touristes urbains en voyage d'affaire ou d'agrément.

Des évolutions que confirment l'enquête récente récente de l'UTP.

L'étude réalisée pour le compte de l'UTP en 1999¹¹ fait apparaître que contrairement à une idée reçue (notamment dans le milieu des transports publics), les raisons pour lesquelles les gens utilisent peu ou pas les transports publics ont plus trait à leur mode de vie qu'à une vision négative de ce mode de transport. Pour les personnes enquêtées, le caractère désagréable du transport collectif (le monde, la saleté, les odeurs...), et les problèmes de grèves ou d'insécurité viennent en effet après la mauvaise adaptation du transport public à leur vie quotidienne (temps de trajet, difficultés d'accès, mauvaise information, absence de transport public là où ils sont ou là où ils vont...).

Sur les six raisons principales de non utilisation des transports publics, trois ont été citées spontanément par les personnes interrogées : "je préfère la voiture ; il n'y a pas de transports publics où j'habite ; je n'ai pas besoin de transports publics...". C'est moins l'image du transport public qui freine son utilisation mais plutôt, dans beaucoup de cas, son absence. Cela renvoie au problème de maillage des territoires

¹¹ SOFRES - UTP, "Les Français et la qualité dans les transports publics", octobre 1998, "comment jugez-vous les transports publics"

urbains contemporains et, en tout cas pour la région parisienne, au problème de déplacement de banlieue à banlieue. Les Français semblent attendre que "le transport public s'adapte à leur mode de vie. "

A noter, toujours dans les résultats de cette enquête que 80 % des utilisateurs des transports publics se déclarent très ou plutôt satisfaits. Certes, on connaît en matière d'enquêtes d'opinion, le biais des réponses posées à des personnes captives (qui ont tendance à valoriser ce à quoi elles ne peuvent échapper). Toutefois, ce pourcentage de satisfaits est assez remarquable et montre que le problème majeur, mais bien sûr non exclusif, est aujourd'hui pour les transports collectifs aujourd'hui, de trouver des solutions nouvelles pour répondre aux besoins de ceux qui ne les utilisent pas...

Cette enquête fait également apparaître que ce sont les habitants des banlieues qui considèrent le plus (et souvent beaucoup plus) que les transports collectifs se sont "dégradés ces dernières années", qu'il s'agisse de l'information des voyageurs, de l'environnement, de la régularité, du nombre des grèves, de la sécurité des passagers, des prix, de la sécurité des agents. Cela souligne aussi à l'attention des pouvoirs publics que le problème aujourd'hui n'est pas seulement d'améliorer les transports publics dans les zones centrales à fortes densités...

Notons enfin qu'à la question "selon vous, quelle est la mission la plus importante des transports publics dans la société d'aujourd'hui ?", ceux qui utilisent les transports publics répondent en premier "permettre au plus grand nombre de se déplacer" alors que ceux qui n'utilisent pas les transports publics répondent le plus souvent "lutter contre la pollution" ! Sans commentaire...

3. Les exigences du développement durable

Peu à peu le développement durable imprime des exigences nouvelles dans la conception, la production, le fonctionnement et le financement des villes et des services urbains. L'enjeu est d'assurer un développement équitable, qui économise les ressources naturelles non renouvelables, qui préserve les patrimoines naturels, urbains et culturels, qui réduise les diverses nuisances subies par les populations.

Ce système d'équations n'est évidemment pas facile à résoudre.

Le développement de transports collectifs classiques n'est de ce point de vue pas toujours performant. En effet, en dehors des zones denses et des grands itinéraires, ils induisent très peu de report modal et leur taux de fréquentation peut être très faible à certaines heures.

Les petits ruisseaux faisant les grandes rivières, il importe de développer des transports publics plus économes, qui induisent des reports modaux plus importants et des consommations énergétiques plus faibles. C'est le cas des transports à la demande, dont la souplesse est adaptée aux zones moins denses, et qui ne circulent que lorsque la demande en est exprimée. (Le TAD ne s'use que si l'on s'en sert !)

De plus, les transports à la demande ont un fort ratio emploi sur chiffre d'affaires et favorisent ainsi un développement fondé plus sur le capital humain.

4. L'évolution du secteur des transports urbains

Les transports urbains en France se caractérisent par une structure complexe et probablement non encore stabilisée, malgré les grandes concentrations qui s'y sont réalisées ces dernières années. Aujourd'hui, 4 grands groupes dominent le marché : un est totalement privé (CGEA-CGFTE), un autre est une filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations (TRANSDEV), un troisième est une filiale de la SNCF (VIA-GTI) et le quatrième, la RATP, qui est en train de sortir de la contrainte de la spécialisation géographique « Ile-de-France ».

Par ailleurs, il subsiste une trentaine de réseaux "indépendants" aux statuts juridiques divers.

La concentration, la recomposition et le redéploiement du secteur sont loin d'être achevés, comme en témoignent le rachat récent d'un groupe privé par la SNCF, la déspecialisation de la RATP, le développement à l'international des groupes français, l'achat par des transporteurs urbains de compagnies de transport spécialisées (limousines), la diversification des services qu'ils proposent (navettes pour le transport des personnels de compagnies aériennes), les accords qu'ils passent avec des sociétés de location d'automobiles et avec des sociétés ou groupement de taxis.

Dans ce contexte, les cloisonnements traditionnels entre transports urbains et non urbains, transports privés et transports publics, transports collectifs ferrés et transports collectifs routiers, transports réguliers et transports à la demande, perdent sensiblement de leur importance. Certes, les évolutions sont plus ou moins rapides, car elles sont freinées notamment par des dispositions juridiques, par des logiques économiques différentes, par des inerties culturelles (voir à ce sujet la thèse soutenu récemment par *Éric Le Breton*¹²), par des obstacles institutionnels et politiques. Toutefois, le contexte entrepreneurial actuel est de plus en plus favorable au dépassement de ces cloisonnements. Cela pourrait contribuer à promouvoir l'intermodalité au sein même de ces sociétés. Par ailleurs, on peut aussi faire l'hypothèse que l'ouverture à la concurrence au niveau international obligera les sociétés de transports publics à innover. Pour l'instant, elles sont encore très largement des conglomérats de sociétés locales fort peu intégrés ; à moyen terme, elles devront proposer des services de plus en plus pointus, et s'efforcer de compléter leur marketing politique par un véritable marketing auprès de clientèles de plus en plus diversifiées.

¹² LE BRETON E. (2000), *L'action publique locale en mutation. La négociation autour des figures de l'utilisateur des transports collectifs urbains*, Institut d'études politiques de Paris.

Ces évolutions pourraient participer à créer les conditions d'une approche nouvelle des TAD dans les prochaines années. Jusqu'à présent en effet, comme nous l'avons souligné dans notre introduction, les TAD ont été marginaux et n'ont pas été développés par les compagnies de transports urbains comme des produits à part entière. De fait, leur intérêt économique était limité à des situations supplétives des transports collectifs classiques ou très spécifiques.

Le contexte plus entrepreneurial et concurrentiel qui s'ébauche pourrait contribuer à modifier les équations économiques du TAD. De même, les contextes institutionnels et technologiques pourraient participer à cette modification des problématiques des transports publics.

La structure du secteur des taxis semble pour sa part moins susceptible de transformations structurelles que celui des transports collectifs. Elle est, sauf dans les très grandes agglomérations, formée pour l'essentiel d'artisans, généralement regroupés dans des GIE. Les pouvoirs publics et une partie importante de la profession mènent de fait une politique assez traditionnelle et à la limite parfois malthusienne. Le taxi n'est pas de fait considéré comme un transport public à part entière. De fait, il n'est pas régi par le même droit et il est souvent négligé dans les politiques de transports urbains comme dans l'urbanisme. Par exemple, lors de la 19^{ème} rencontre nationale des agences d'urbanisme, en 1998, dont le thème était "Villes en mouvement", des dizaines de cas locaux et d'expériences ont été évoquées, mais jamais il n'a été fait référence ni aux taxis, ni a fortiori au TAD.

En zone urbaine, les taxis et leurs GIE se modernisent peu à peu (notamment en introduisant la localisation dynamique des véhicules et l'affectation automatique des courses) mais ne diversifient leurs activités que très lentement. Dans certaines villes, ils ont accepté d'être affrétés par les sociétés de transport collectif pour du TAD en bout de ligne, la nuit et les jours fériés. Dans d'autres villes, ils ont mené des batailles politiques et juridiques contre le TAD mis en place par les sociétés de transports en commun.

5. L'évolution du contexte institutionnel

Deux évolutions en cours vont progressivement modifier le contexte institutionnel et la nature des commandes politiques dans le domaine des transports urbains.

La première est la dynamique de l'intercommunalité. L'autonomie des communes dans un cadre extraordinairement fragmenté (les fameuses 36 000 communes) et le poids des communes rurales dans les Conseils Généraux se sont révélés de plus en plus inadaptés à l'urbanisation contemporaine et à ses exigences. La décentralisation a parfois accru les ignorances ou les concurrences entre les communes d'une même agglomération ou d'un même département. Une série de lois ont bien essayé de

promouvoir des coopérations intercommunales, mais jusqu'à présent elles avaient eu peu d'effets. Il semble en être autrement depuis quelque temps et la récente loi "Chevènement" a réellement accéléré la mise sur pied de nouvelles institutions intercommunales. Il faut espérer que les lois "Voynet" et "Gayssot -Besson", de même que la nouvelle "politique de la ville", participeront à cette dynamique et surtout lui donneront un contenu autre que financier. Le texte définitif de la loi "Solidarité et Renouvellement Urbain" (SRU) n'est pas encore arrêté, mais les points d'accord entre les députés et les sénateurs montrent que l'intercommunalité va sensiblement progresser, en particulier dans le domaine des transports, de la circulation et du stationnement, et commencer à déborder des cadres institutionnels trop étroits qui empêchaient d'appréhender les transports urbains dans leurs nouvelles échelles métropolitaines et régionales.

La seconde évolution a trait à la modification de l'approche même des questions de transport. Celle-ci était jusqu'à présent très "sectorielle" et très cloisonnée, tant du côté des collectivités territoriales que pour les administrations étatiques déconcentrées. Les Plans de Déplacements Urbains (PDU) prévus par la loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI) avaient bien essayé de faire sortir les transports de leur ghetto, mais ils avaient eu peu de suites jusqu'à la loi sur la qualité de l'air qui en a fait une disposition obligatoire et qui a imposé un calendrier. Cela se révèle très positif, mais cela a aussi introduit un biais dans la mesure où les PDU se sont attachés surtout à améliorer la qualité de l'air, et très peu à penser la mobilité de façon complexe et en interrelation avec l'urbanisme, l'habitat, le commerce, le développement économique local, les temps de transport etc. La nouvelle loi SRU pourrait aider à décloisonner toutes ces approches sectorielles et surtout à mieux intégrer la réflexion sur les transports à une stratégie d'ensemble pour le développement et le fonctionnement des agglomérations urbaines. D'une part, elle rend possible des rapprochements institutionnels entre les Autorités Organisatrices des Transports (AOT) et les instances intercommunales ; d'autre part, elle introduit un nouvel élément, le schéma de cohérence territoriale (SCT), qui doit constituer un cadre commun notamment pour les nouveaux plans d'urbanisme, les PDU, les PLH, l'armature commerciale.

On peut donc espérer que ce cadre favorisera le glissement progressif des problématiques de transport vers des problématiques urbaines globales, traitant de l'accessibilité des villes et des mobilités urbaines, et intégrant les dimensions économiques, sociales, environnementales et culturelles de ces mobilités.

Il faut souligner l'importance également du décloisonnement entre transports des personnes et transports des biens. En effet, non seulement le transport des biens a augmenté très fortement ces dernières années (pour les entreprises surtout, en liaison avec les nouvelles formes de production et l'externalisation), mais également parce

que le développement des technologies de l'information et de la communication (TIC) va probablement entraîner des recompositions significatives entre transports personnels, matériels et informationnels, et contribuer à une forte croissance des livraisons (notamment à domicile). Cela pourrait contribuer à donner une dimension encore plus large à l'intermodalité, en y intégrant également les transports matériels et informationnels. Peut-être faudra-t-il devra-t-on employer à terme une notion nouvelle, comme le transport mixte ou les modes polyvalents, pour rendre compte des transporteurs qui assurent simultanément, avec les mêmes modes, ces divers transports (ce qui est le cas déjà de taxis ruraux, qui font à la fois du taxi classique, du taxi collectif, de l'ambulance, du ramassage et de la livraison ; certains taxis urbains aussi sont parfois affrétés pour de la petite livraison).

Le TAD devrait trouver dans ce nouveau contexte des conditions beaucoup plus favorables pour son développement, car il pourrait être appréhendé comme un service spécifique d'accessibilité et de mobilité et non plus seulement comme un ersatz de taxi ou de bus. De plus, la possibilité de le concevoir à l'échelle d'une aire urbaine étendue pourrait lui faire atteindre plus aisément le seuil qui l'émanciperait du rôle de complément de ligne pour en faire un mode d'accès et de desserte d'une zone.

6. Les potentialités ouvertes par les nouvelles technologies de communication et d'information

Le développement des TIC n'est pas un phénomène dont l'origine serait d'ordre technologique. Il s'agit d'une dynamique qui trouve son origine dans une évolution sociétale beaucoup plus générale que nous qualifierons très schématiquement de "société réflexive" et d'"économie cognitive".

Par société réflexive, il faut entendre que les individus comme les organisations tendent, dans de la vie sociale moderne, à examiner et à réviser de façon constante leurs pratiques, à la lumière des informations concernant les pratiques mêmes. C'est l'usage de la connaissance et de l'information avant, pendant et après l'action. Dans le domaine du management, on parle aussi de management heuristique, lorsque chaque action nouvelle est construite à la fois en référence à une stratégie et sur la base d'un bilan évaluatif de l'action précédente.

La notion d'économie cognitive est à mettre sur le même plan que la notion d'économie industrielle. Elle fait l'hypothèse qu'aujourd'hui la production, le stockage et la gestion de l'information et des connaissances sont des ressorts de plus en plus décisifs des gains de productivité et du profit. Cette économie cognitive résulte en fait de la dynamique de la réflexivité. Et elle met à profit les potentialités productives et distributives nouvelles ouvertes par les TIC, en particulier par la numérisation qui

permet à l'électronique d'accroître la productivité dans les activités cognitives de façon quasi exponentielle (cf. la "loi de Moore" sur le doublement des performances tous les dix huit mois à coûts stables).

Les TIC ne constituent plus une technique spécifique, mais une technologie générique qui est présente dans toutes les activités, tous les produits, tous les services. Elles jouent d'une certaine manière un rôle analogue par rapport à l'économie cognitive, que celui joué par l'électricité par rapport à l'économie industrielle à la fin du XIX^{ème} siècle.

Et elles vont probablement jouer un rôle aussi important par rapport à l'évolution des villes et des transports urbains que l'électricité, qui, ne l'oublions pas, a permis l'ascenseur et la verticalisation des villes, le tramway et l'extension périphérique, le moteur à explosion et l'automobilisation urbaine, le télégraphe et le téléphone et la dilation des territoires socio-économiques.

De fait, les TIC sont déjà très présentes dans les transports urbains. Mais elles ont connu plutôt des usages partiels : téléphone dans les mobiles, informatisation de la gestion des entreprises, systèmes d'aides à l'exploitation, localisation des véhicules, système d'alertes, information des voyageurs, surveillance vidéo, paiement par carte etc. Les sociétés de transports les plus importantes ont souvent développé des systèmes spécifiques dans ces divers domaines ; mais il a été aussi fait appel à des sociétés extérieures plus ou moins spécialisées dans le domaine des transports.

Il s'agit en quelque sorte des premiers usages des TIC dans le domaine des transports, usages qui viennent accroître les performances dans l'exercice de fonctions pour la plupart préalablement à l'émergence des technologies. Or, il est probable que l'usage des TIC se fera dans les prochaines années de façon qualitativement et quantitativement différente, notamment parce que les TIC sont au début d'un processus de "convergence" qui va en modifier les potentialités et les modalités d'utilisation.

En effet, par l'intermédiaire de la numérisation, on assiste aujourd'hui à la convergence des techniques du téléphone, de la télévision, de l'ordinateur. L'Internet mobile, rendu possible notamment par l'UMTS et le WAP, constituera dans les prochaines années une sorte de métamédia intégrant l'ensemble des autres médias utilisant la voix, l'image et le texte. Ces développements technologiques pénétreront toutes les activités et toutes les entreprises ; elles concerneront d'autant plus le domaine des transports, qu'en modifiant les rapports au temps et à l'espace, elles rendront possibles des changements dans les motifs et les modalités des déplacements.

Cette convergence s'appuiera sur des technologies variées et parfois concurrentes, concernant de très près le secteur des transports.

- **Localisation dynamique des véhicules, mais et des usagers** (GPS, système hertziens, systèmes à inertie, capteurs fixes). A moyen terme, un très grand nombre de véhicules (automobiles individuelles, transports collectifs, livreurs, voitures de services etc.) seront équipées. Ces systèmes ont des usages divers, de l'alarme au pilotage à distance, et des échanges dans les deux sens (commande à distance, par exemple des feux). Ils permettent aux mobiles à la fois de produire de l'information et de l'utiliser.

- **Transmission - communication avec les mobiles et les clients** : RDS (Radio Data System) complété avec le TMC (Traffic Message Channel) qui permet de sélectionner les informations selon les zones traversées, le DAB (Digital Audio Broadcasting) qui permet de multiplier par vingt les capacités de transmission des données. De nouvelles possibilités vont être ouvertes par l'UMTS (licences en cours de délivrance) pour les téléphones mobiles, et le WAP, qui permet leur combinaison avec Internet et la télévision.

Ces techniques de communication commencent déjà à être complétées par des dispositifs du type titre de transport électronique et "pass sans contact" qui ont le double avantage en favorisant la communication avec les usagers plus particulièrement pendant leur mobilité, d'individualiser la relation (et d'alimenter les mégabases de données).

Ces techniques permettront d'embarquer de fait, virtuellement, la totalité des informations disponibles ou accessibles. Elles rendront possible la modification des rapports entre fixe et mobile, pour les entreprises comme pour les individus.

- **Logiciels d'analyse des données (sur le trafic notamment), de routage et de temps de parcours, permettant leur exploitation en temps réel**. Couplées avec les systèmes d'information géographique et les mégabases de données, ces techniques rendront possible d'une part l'intégration des informations (par exemple sur le trafic automobile, les heures effectives de passage des transports collectifs, les durées et les prix de transport, le stationnement accessible, les services disponibles à chaque endroit), d'autre part la singularisation des services de transport en temps réel, et la réactivité personnalisée aux événements non programmés.

Ces convergences technologiques interagiront de plus en plus avec les recompositions économiques. En effet, si dans un premier temps, on a pu assister à l'éclosion de nombreux agents économiques nouveaux (des start up notamment) qui se sont saisis d'un élément technologique nouveau ou d'un de ses usages, ou au développement en interne dans des entreprises d'une certaine importance d'outils nouveaux mais

spécifiques, il est probable que les convergences technologiques renforceront à terme les organisations capables de les articuler ou de les décliner dans divers secteurs.

Pour le dire autrement, le système de localisation dynamique propre d'une entreprise de transports collectifs, ou le système d'information routière d'une administration risquent d'être beaucoup moins performants à moyen terme que ceux qui auront été développés par un constructeur automobile en liaison avec une société de téléphone, des compagnies de taxi, des sociétés de fret urbain et de messagerie etc.

Dans ce contexte, il n'est d'ores et déjà plus utopique d'imaginer que dans quelques années, un grand nombre de citoyens disposeront d'un terminal mobile unique qui leur permettra de connaître de partout et à tout moment les diverses possibilités pour effectuer un déplacement, avec l'heure, le lieu du départ et de l'arrivée, le prix, la qualité du confort, les opportunités (services, visites etc.) ouvertes par ce déplacement (en fonction des habitudes de chacun).

Publicité Hewlett Packard parue sur 3 pages dans *Le Monde* du 25 mars 1999 Un bandeau "Vous n'avez que quelques minutes pour sauver votre couple" qui traverse une photo de la rue Soufflot où l'on entrevoit dans un certain flou (de quelqu'un qui court ?) un arrêt de bus, un taxi parisien, un motocycliste. Et la page suivante, on peut lire : "Et pour sûr, si vous voulez éviter la rupture, vous devez prendre un taxi immédiatement. car pendant ce temps, votre femme attend encore et encore. Entrez dans le E-services. Vous envoyez un signal depuis votre agenda électronique. Le système GPS indique votre position. Instantanément, votre demande électronique est traitée, et transmise à différents services de transport. ceux-ci vous soumettent plusieurs solutions en fonction de leurs tarifs et de la distance à parcourir. on vous propose donc un taxi (dans 5 minutes) ou une voiture avec chauffeur (dans 10 minutes). Vous choisissez la rapidité (en homme avisé). Comme vous avez peu de temps devant vous, puisque vous n'avez plus à courir désespérément après un taxi, vous entrez chez un fleuriste (en homme très avisé). Lorsque vous en ressortez, votre véhicule est arrivé?. Imaginez un peu ! Bientôt vous aurez la possibilité de vous abonner à un nombre incalculable de nouveaux services basés sur Internet. Des services électroniques. Un nouveau chapitre de l'histoire d'Internet est sur le point d'être écrit. Le marché des services va se métamorphoser. Et il ne s'agira plus de ce que vous faites sur Internet, mais de ce qu'Internet fera pour vous.www.france.hp.com Le prochain E. E-services. (signé HP)

Des recherches et des expérimentations plus ou moins globales ont lieu dans de nombreux pays : aux États-Unis, on expérimente ainsi des ATIS (Advance Traveler Information System. Programme de recherche Intelligent Transportation System lié notamment à la loi d'orientation relative au transport intermodal ISTEA - Intermodal Surface Transportation Efficiency Act- , et ITS-America -Intelligent Transportation Society of America- qui regroupe l'ensemble des acteurs publics et privés). Au Japon, est développé le programme VERTIS, pour la coordination des services dans ce domaine ; en Europe, divers projet notamment dans le cadre des PCRD.

En France, des recherches et des expérimentations ont lieu avec l'aide du PREDIT et de l'Union Européenne. Mais comme le note une étude bibliographique du Certu, l'effort est encore modeste en la matière et l'implication des chercheurs universitaires est bien faible.

Pourtant l'enjeu est énorme pour l'avenir des transports urbains. En effet, on peut se demander si ces technologies ne seront pas les supports d'une déconstruction - reconstruction très profonde des fonctions et des agents qui les assument au sein du secteur des transports urbains. Il est probable en tous les cas que les évolutions que nous avons évoquées précédemment (des modes de vie urbains, des institutions, de l'économie cognitive etc.) donneront une importance stratégique à la production, au traitement et à la distribution (vente?) de l'information sur les potentialités et les conditions des déplacements. Il n'est pas impossible dans cette perspective que la conception même de l'offre de transports urbains soit bouleversée par ce rôle nouveau de l'information et que, comme d'autres secteurs, les transports urbains soient conduits à se réorganiser très profondément pour produire en temps réel des services répondant à des demandes diverses, et non plus des services normés conçus longuement à l'avance.

L'enjeu à moyen terme est donc d'identifier quels seront les acteurs susceptibles d'occuper ces fonctions stratégiques et de constituer de véritables "centrales de mobilité".

- Les transporteurs le pourront-ils ? Certes, tous s'engagent peu ou prou dans des usages nouveaux des TIC, mais pourront-ils, étant donnée leur faible intégration, avoir une surface suffisante pour développer des moyens performants et compétitifs techniquement et économiquement ? Dans quelle mesure, conscients des enjeux, chercheront-ils des partenaires disposant de compétences et/ou de moyens adaptés ?

Il est clair que le secteur des taxis pourrait jouer un rôle particulier dans ce domaine, mais c'est un secteur éclaté pour l'instant dans la plupart des grandes agglomérations pour pouvoir jouer un rôle moteur. Toutefois, il est à l'avant-garde de la localisation et du routage par satellite dans quelques grandes villes.

- Les sociétés de télécommunications le voudront-elles et le pourront-elles ? Il est clair qu'elles sont bien placées a priori pour mettre sur pied ces centrales. De fait, elles proposent déjà de nombreux services de mobilité (commande et livraison de fleurs, réservation de place de cinéma et de théâtre, etc.). Mais cela sera-t-il un de leurs objectifs prioritaires au moment où par ailleurs elles auront à investir des sommes considérables pour développer l'UMTS ?

- D'autres grands acteurs économiques s'intéresseront-ils à cette activité ? Les constructeurs automobiles semblent de plus en plus intéressés par le développement

des services et certains n'hésitent plus à faire l'hypothèse que les services liés à l'usage de l'automobile joueront un rôle de plus en plus important dans ce domaine d'activité. De fait, l'aide à la navigation automobile (et une aide avancée assortie de divers services) et les systèmes d'alarme et d'urgence sont des secteurs auxquels les constructeurs s'intéressent beaucoup.

- Des sociétés de service. L'infomobilité est un marché en pleine expansion sur lequel on trouve notamment des portails Internet spécialisés dans le voyage et les spectacles, les producteurs de cartes, de calculs d'itinéraires, d'annuaires, de guides, de livraisons. Ces sociétés n'ont généralement pas de gros moyens. Mais si, par un moyen ou un autre, elles pouvaient accéder à l'information de base, elles pourraient alors monter des partenariats dynamiques.

- Enfin, reste évidemment la question du rôle des pouvoirs publics. Auront-ils la volonté et les moyens de donner un statut de service public à ces futures centrales de mobilité, quitte à concéder tout ou partie ? La loi SRU ouvre de petites perspectives en la matière... Mais de l'attitude des pouvoirs publics nationaux et locaux dépendront beaucoup de choses, et notamment les modes de recomposition des fonctions. Certes, l'évolution d'ensemble de ce secteur ne dépendra pas seulement de facteurs nationaux, car les technologies et les acteurs du transport ne connaissent plus beaucoup de frontières. Mais les conditions qui seront créées en France ne seront pas sans influence sur les villes françaises, que ce soit pour l'équité sociale et territoriale ou pour les nouveaux équilibres qui s'établiront entre les tractionnaires (les sociétés de transport urbain actuelles) et les autres acteurs. Pour l'instant, la perspective de mise sur pied de véritables centrales de mobilité semble encore assez lointaine malgré les pétitions de principe de la Charte de l'intermodalité dans laquelle les transporteurs publics (trains, bus et taxis) s'engagent à se communiquer mutuellement les informations destinées aux voyageurs (lignes, horaires, fréquences...).

Il faut noter aussi que ce secteur ne pourra évidemment rester totalement à l'écart des nouvelles formes d'ouvertures à la concurrence et des nouveaux systèmes de régulation publique qui concernent progressivement les chemins de fer, l'électricité, le gaz, le téléphone, la poste, l'eau. Cela signifie peut-être qu'à terme ce ne seront plus des réseaux locaux qui seront concédés, mais des bouts de réseau, ou bien encore que plusieurs transporteurs ou mode de transport pourront exploiter les mêmes lignes. Les expériences menées dans d'autres pays ne sont pas nécessairement convaincantes que ce type d'évolution est pleinement souhaitable dans le domaine des transports urbains. En tous les cas, elle présente un certain nombre de contre-indications. Mais l'usage de TIC peut ouvrir aussi de nouvelles modalités de gestion, de financement et de péage dans le domaine des transports publics, de la circulation et du stationnement.

Ce nouveau contexte est évidemment très favorable au développement du transport à la demande, car celui-ci trouverait évidemment une place nouvelle dans des dispositifs de centrale et de management des mobilités.

Les TIC sont également susceptibles d'être utilisées très directement dans le TAD et d'en modifier radicalement les conditions d'exploitation. En effet, l'une des limites du TAD tient à la difficulté d'atteindre le seuil de développement qui peut lui permettre de fonctionner comme système. La localisation dynamique des mobiles et des usagers, et le routage en temps réel pourraient permettre aux mobiles de charger un plus grand nombre de passagers tout en optimisant mieux les itinéraires. L'expérience de Santa Clara que nous analysons plus loin témoigne des nouvelles possibilités. Nous l'avons choisie car ce TAD existait depuis le début des années 1990 et on y a introduit récemment un ATSS (Automated Trip Scheduling System) et un AVL (Automated Vehicle Location). Ce dispositif a permis de réduire le coût par passager/mile de \$ 0,27, a augmenté le nombre de courses partagées (shared rides), et a diminué les coûts salariaux de 28 %. En revanche, le nouveau système a entraîné une augmentation de 13 % des parcours à vide. Cela méritait qu'on y regarde de plus près¹³.

Les NTIC ouvrent donc des perspectives très intéressantes pour le TAD même s'il est probable que le TAD ne sera vite très performant sur de grands territoires que pour des déplacements semi-polarisés, c'est-à-dire du rabattement sur des points ou des axes. Cela noté, nous n'avons pas procédé à une enquête systématique dans ce domaine technologique qui est en évolution rapide. Des procédés nouveaux et des entreprises y apparaissent en permanence, alors que des technologies différentes se font concurrence. Nous avons toutefois procédé à une douzaine d'entretiens et dépouillé revues et dossier sur le Web. Un dispositif de veille nous semblerait fort utile en la matière, qui pourrait peut-être prolonger les travaux bibliographiques du Certu sur ces questions.

¹³ CHIRA-CHAVALA, T., VENTER, Ch., GOSLING, Geoff (1997) : "Advanced Paratransit System : An Application of Digital Map, Automated Vehicle Scheduling and Vehicle Location Systems" (Institute of Transportation Studies, University of California at Berkeley, 209 p.)

Quelques éléments de bibliographie générale

ARNAUD, Christian, BOURGEOIS, Guy (1999) : "La ville du XXIème siècle (Relier, n° 6, CGEA Transports)

BLACK, Allan (1995) : "Urban Mass Transit Transportation and Planning" (McGraw-Hill, 409 p.) Chapitre 6 : "Paratransit "

CDAT (1994) : "Bilan du transport à la demande en France" (Ministère de l'Équipement)

CERTU (1994) : "L'intégration des taxis dans les services publics de transport urbain" Dossier Certu n° 59

CERTU (1998) : "La mobilité régionale : le train et les autres modes de transport"

CERTU (Patrick Dendre) (1999) : "Systèmes d'information multimodale. Une bibliographie commentée" (Ministère de l'Équipement, 88 p.)

CERTU (G. Batac et a.a.) (1999) : "Évaluation des projets de télématique routière. Contribution des programmes européens "Drive" et "4^{ème} PCRD" à la réflexion méthodologique

CERVERO, Roberto (1996) : "Paratransit in America : Jitneys, Vans, and Minibuses", Praeger Press, Westport CT, 1996).

CHIRA-CHAVALA, T., VENTER, Ch.,GOSLING, Geoff (1997) : "Advanced Paratransit System : An Application of Digital Map, Automated Vehicle Scheduling and Vehicle Location Systems" (Institute of Transportation Studies, University of California at Berkeley, 209 p.)

DE BANVILLE, Étienne, YGNACE, Jean-Luc (1999) : "Les systèmes de transport intelligent. Un enjeu mondial" (La Documentation Française)

GART (1997) : "Le transport à la demande. État de l'art et perspectives" (Predit - Gart, 114 p.)

KIRBY, Ronald E., KEMP, Michael A., WOHL, Martin (1974) : "Paratransit : neglected Options for Urban Mobility" (The Urban Insitute, Washington D.C. ; WEBSTER, A.,

LANEYRIE, Philippe, GARNIER, André, NIZEY, Jean, VENNIN, Bruno (1978) : "Le taxi en France" (Vol. 2 : Pratiques de la clientèle et relations offre-demande" (Cresal, Saint-Étienne, 155 p. + annexes)

PREDIT (1998) : "Déplacements et innovations. 25 expériences plus ou moins réussies" (166 p.)

PREDIT (1999) : "Valorisation des projets européens subventionnés par la DTT. Groupe Nouveaux services aux usagers" (201 p.)

TRANSCET (1996) : "Desserte des zones peu denses en milieu urbain" (Groupe Transdev, 274 p.)

TRANSDEV - CDC 1998) : "Transports publics et avenir des zones rurales" (La documentation française, 151 p.)

TRUDEL, Michel (1998) : "Le transport à la demande à Longueuil, Sherbrook et Rimouski" (International Association of Transportation - IATR, Miami, 3 nov. 1998)

University of Westminster - Nottingham City Council (1997) : "History and Summary of Mobility Management in Nottingham (45 p.)

UITP : "Demand-Responsive Public Transport : Twelve Case Studies in Europe" (october 1993, 53 p.) et Transport Public International 1995/1

UTP - SOFRES : "Les Français et la qualité dans les transports publics", octobre 1998 , "comment jugez-vous les transports publics"

Ville de RIMOUSKI (1995) : "Le Taxibus de Rimouski : un service municipal de transport en commun par taxi" (104 p.)

WEINER, E., WELLS, J.-D. (1974) : "The role of taxicabs in urban transportation" (US Department of Transportation)

Bibliographie abondante sur le thème du Mobility Management proposée en ligne par le US Department of Transportation

Chapitre 2

PARATRANSIT IN SANTA CLARA COUNTY, CALIFORNIA

Ann Pycha

INTRODUCTION

Paratransit in the United States

In the United States, people typically use the word «paratransit» to indicate transportation for individuals with disabilities. Federal law requires transportation providers to offer paratransit service, usually in small vans or taxis, to any individual whose disability prevents him or her from using regular public transit. This federal law, known as the Americans with Disabilities Act (ADA), has encouraged transportation providers around the country to devise better, more efficient ways of providing paratransit services.

However, a number of other paratransit options also exist in the U.S. Vans that transport passengers to and from railway stations or airports are ubiquitous, and are usually referred to as shuttles. Carpooling (or sometimes vanpooling), in which several unrelated passengers travel together in one vehicle, also offers travelers an alternative to solo driving.

This paper discusses all three forms of paratransit – ADA services, shuttles, and carpooling – in the context of the travel patterns, regulatory environment, and geographic features of Santa Clara County, California.

Santa Clara County, California

Santa Clara County, California, is better known as Silicon Valley. Located one hour south of the city of San Francisco, it is home to 1.6 million people spread over an area

of 1,335 square miles. The county has fifteen cities, the largest of which is San Jose, the eleventh-largest city in the United States.

The county takes its nickname from the 4,100 high-technology companies located there. High-technology companies, exports, business and professional services thrive in the area, and Santa Clara County boasts one of the fastest-growing economies in California and in the U.S. In 1997, the county had 27% of the Bay Area's jobs, but only 23% of its residents. The Association of Bay Area Governments (ABAG) has estimated that by the year 2010, approximately 1,844,300 people will live and 1,004,250 will work in Santa Clara County.¹⁴

Demographic patterns

According to 1990 census data (the latest year for which statistics are available), 58% of the county's population is white, 21% Hispanic, 17% Asian, and 4% Black. The state of California has projected that a majority of the county's population growth will occur among minority populations.

With the highest median income of any county in California, Santa Clara County is a bellwether of economic growth and technological innovation in the U.S. As the 1997 Santa Clara County Handbook, published by the county government, writes: «Silicon Valley culture emphasizes work, earned income, and wealth.» Not all of the county's residents are wealthy, however, and poverty is far more prevalent in non-white households than in white ones. The Handbook describes three basic kinds of households in the county:

- **Larger households with children** living in ethnically diverse, single-family and multi-family residential areas with relatively low per-capita income. This area runs from north to south on the eastern half of the urbanized area, along the Highway 680/Highway 101 corridor, and includes the cities of San Jose, Milpitas, Morgan Hill, and Gilroy.
- **Smaller households with young adults and few children** living in areas with higher-density housing close to job-rich area. This area runs parallel to Highway 101 in North County then turns south down Highway 880/17 toward Santa Cruz, and includes the cities of Palo Alto, Mountain View, Sunnyvale, Santa Clara, Campbell, and Los Gatos.
- **Older, wealthy, predominantly white households of moderate size** living in town-like, single-family residential communities. Los Altos, Los Altos Hills, Saratoga, and Monte Sereno are cities typical of this demographic pattern. These

¹⁴ Santa Clara County Handbook, 1997.

cities are located in an area running from northwest to southeast at the foot of the Santa Cruz mountains.

An imbalance between jobs and homes

From 1995 to 1999, new jobs in Silicon Valley have outnumbered homes by a 5 to 1 ratio.¹⁵ Housing prices have skyrocketed, and people who work in Silicon Valley have begun to look for affordable homes farther and farther away from their jobs. As a result, the daily commute to work has become a daunting challenge.

Most residents and workers in Santa Clara travel by automobile. While public transportation options do exist, many residents and workers feel that public transit is too complicated and too time-consuming to meet their needs. Indeed, very few residences or employers are located within walking distance of train lines. Along many important roads in Santa Clara County, travel by public bus or train takes up to three times as long as travel by automobile. Commuters have very little incentive to leave their cars at home, and those who cannot afford a car are placed at a distinct disadvantage in terms of access to jobs.¹⁶

Jobs and housing within ¼ mile of a station on the Guadalupe Light Rail line or Caltrain line¹⁷

| | 1995 | 2010, projected |
|-------------------|---------------|------------------------|
| Jobs | 41,400 (3.8%) | 60,400 (4.0%) |
| Households | 9,300 (1.2%) | 14,100 (1.6%) |

According to a 1999 survey conducted by RIDES, 77% of respondents in Santa Clara County travel to work by driving alone. A total of 15% travel to work in a carpool, while about 5% use public transit systems such as bus or rail. Traffic congestion during commute hours has become a major concern for all those who live and work during the area. In addition to serious noise and pollution problems, traffic congestion also threatens to degrade the quality of life in the area. Traffic congestion in Silicon Valley is among the worst in the nation.¹⁸ According to the Silicon Valley Manufacturing Group, commuters in the Bay Area spent about 110,000 hours per day in slow traffic during 1998.¹⁹

¹⁵ Mobility for the New Millennium, p. 6.

¹⁶ Silicon Valley Projections '99.

¹⁷ Silicon Valley Projections '99.

¹⁸ Silicon Valley Projections '99.

¹⁹ Mobility for the New Millennium, p. 7.

The challenge for city and county planners is to find ways to reduce the number of solo drivers. The General Plan for the City of Santa Clara, for example, acknowledges that freeway construction projects are slowing down and will not be able to accommodate increased traffic flows in the future: «The major challenge in meeting future circulation needs will be reducing the number of private automobiles used during the peak commuting hours.»²⁰

Why Santa Clara County?

Santa Clara County faces unique transportation challenges that make it an interesting case study for paratransit systems. The area is characterized by medium-density development spread over a fairly large geographical area, and by the overwhelming presence of the automobile. It is also, however, the site of several innovative solutions to transportation issues:

The county's paratransit service for disabled people is a leader in the use of advanced technology.

The county has built a network of High Occupancy Vehicle Lanes, Park-and-Ride Lots, and other systems that could support efficient paratransit and encourage carpooling.

An extensive network of shuttle services provides transportation to and from rail stations.

Both public agencies and private companies have played an active role in paratransit development.

Overview of all transportation services in Santa Clara County

The Santa Clara Valley Transportation Authority (VTA), with headquarters in San Jose, is the government agency responsible for providing public transportation in the region. Its mission is «to provide the public with a safe and efficient countywide transportation system. The system should increase access and mobility, reduce congestion, improve the environment and support economic development, thereby enhancing quality of life.»

In pursuit of this mission, VTA operates bus, rail, and paratransit services in the county. In 1998, VTA provided 57 million rides, with an average weekday ridership of 173,233. For some services, VTA partners with other regional transportation providers and private companies.

²⁰ General Plan for the City of Santa Clara, Transportation Element, p. 3

Overview of public transportation services in Santa Clara County

| Type | Services provided |
|--------------------------------------|--|
| Bus | 73 bus routes |
| Train | Guadalupe Light Rail, between the city of Santa Clara and south San Jose Caltrain, between San Francisco and Gilroy Altamonte Commuter Express, between Stockton and San Jose «The Capitols,» between Sacramento and San Jose |
| Shuttles | Employer shuttles, between train stations and employment sites Airport Flyer and SuperShuttle |
| Service for people with disabilities | Vans, taxis, and minibuses provide pre-arranged rides for eligible individuals |
| Taxis | Taxi vendors provide rides within cities |
| Ride-matching | Commuters form carpools and vanpools with others who travel similar routes |

Bus

VTA's fleet of 525 buses operates grid, crosstown, feeder, and express routes. Fifteen *grid routes* operate along major streets that are characterized by high-density land use. Twenty-two *crosstown routes* operate in medium-density areas, while twenty-three *feeder routes* are designed to link neighborhoods and industrial areas to the major grid routes. *Express routes* run only during commute hours, typically between residential areas and major employment centers. The goal of express routes is to minimize travel time by operating on freeways and expressways, with infrequent stops. Regular adult fare for a bus ride is US\$1.25.

Train

VTA also operates the Guadalupe Light Rail Trains (LRT), which run from south San Jose residential areas, through downtown San Jose, to employment centers in north San Jose and the city of Santa Clara. Completed in 1991, the line serves a variety of destinations, including hotels in downtown San Jose, city and county government offices, convention centers, and high-technology companies. Adult LRT riders pay a flat fare of US\$1.25.

Several heavy rail systems also provide service in Santa Clara County. Caltrain is a commuter rail service that operates between San Francisco and the city of Gilroy, serving an average of 25,000 riders a day. Fares are based on a zone system, where riders pay according to the number of zones through which they travel. Altamont

Commuter Express provides service from San Joaquin County, where lower property values have attracted an increasing number of people in recent years. Two round-trip trains run during weekday commute hours. «The Capitols» operates between Sacramento, the center of California government, Oakland, and San Jose, with four trains daily.

Shuttles

There are almost 30 different shuttles routes operating in Santa Clara County, most of which serve as «rail feeders,» or fixed-route services that transport people between train stations and employment sites during commute hours. In addition, some of the shuttles offer dial-a-ride service during off-peak hours, and some deviate from the fixed route upon request from a rider. The shuttle vehicle is typically a large van or minibus. These shuttles serve stations on the Guadalupe Light Rail Line, the Altamonte Commuter Express, and Caltrain.

Two airport shuttles, one public and one commercial, operate in the county. The Airport Flyer is a free shuttle operated by VTA that provides service to the San Jose International Airport, a downtown San Jose LRT station, and the city of Santa Clara Caltrain station. SuperShuttle is a commercial service that offers pre-arranged, shared rides to San Francisco and San Jose airports from the county. VTA also offers shuttle service for special events.

ADA paratransit

In compliance with the Americans with Disabilities Act of 1990 (ADA), VTA provides paratransit services for disabled individuals who are unable to use conventional public transit. Disabled individuals must call to reserve a ride at least 24 hours in advance. VTA contracts with Outreach, a private, non-profit organization that schedules rides in taxis, group vans, and wheelchair-accessible vans. Outreach uses several advanced technologies, such as Automatic Vehicle Location and ride scheduling software, to handle its growing ridership base. In 1998, Outreach provided 528,948 paratransit trips at a cost of US\$12.1 million.

All of VTA's bus routes are accessible to individuals in wheelchairs, as is the light rail system. Some of the shuttle services that operate between the light rail line and employment sites can also accommodate wheelchairs.

Taxis

Several taxi services operate within Santa Clara County. Each city determines its own policies regarding taxi permits, fare structures, and shared rides.

Ride-matching

RIDES, a non-profit organization, advocates for shared rides and encourages commuters to form carpools and vanpools. Their web site, offers ride-matching services to commuters throughout the Bay Area, including Santa Clara County. Users of the site provide their name, home address, work address, and working hours. In exchange, they receive contact information for other commuters who make similar commute trips.

1. Paratransit Services in Santa Clara County

This section discusses the various forms of paratransit that are currently in operation in Santa Clara County. These generally fall into three categories: services for individuals with disabilities, shuttle services to train stations or airports, and carpooling. In addition, some paratransit services are also provided by social service agencies.

1.1. Services for individuals with disabilities

Paratransit for the disabled community is the most comprehensive and advanced form of paratransit in Santa Clara County. The Americans with Disabilities Act, passed by U.S. Congress in 1990, requires that public transit agencies provide paratransit service to those individuals whose disabilities prevent them from using fixed-route bus and rail. According to the law, such paratransit service must operate during the same hours, and cover the same geographical area, as regular fixed route service.

In Santa Clara County, a private, non-profit corporation called Outreach provides paratransit services for individuals with disabilities. Some common qualifying disabilities include Alzheimer's disease, severe arthritis, blindness, diabetes, and multiple sclerosis.

Service description

To use paratransit in the county, each potential passenger must fill out an application, which is used to determine whether or not the individual is eligible for the service, based on ADA guidelines. Outreach reviews the applications, registers each eligible passenger, and issues an identification card to him or her. According to Marty DeNero, approximately 15,000 eligible passengers were registered with Outreach in

1999, although VTA has estimated there are as many as 56,000 ADA eligible residents in the county.²¹

In order to schedule a ride, a passenger contacts Outreach by telephone, from one to fourteen days in advance. Subscription rides, for passengers with regular appointments each week, are automatically reserved by Outreach so that passengers do not have to make separate ride requests each week. ADA guidelines allow Outreach to schedule pick-up times within a two-hour window, so passengers requesting a 3pm pick-up time may be scheduled as early as 2pm or as late as 4pm. The fare for most rides is US\$2.50.

Once a pick-up time is scheduled, the driver may actually arrive at the pick-up location within a half-hour window, so passengers with a pick-up time of 3pm must be ready for the vehicle as early as 2:45pm and as late as 3:15pm. Outreach staff members usually ask passengers if they can be early or late for their appointment, and adjust pickup times accordingly.

In addition to scheduled rides, Outreach also offers «Open Returns,» which are ride reservations without a fixed time. Passengers use Open Return when they are not sure how long they will be at a particular location; for example, if they do not know how long a medical appointment will last. Passengers call for an Open Return ride when they are ready to leave, and a vehicle arrives within an hour and fifteen minutes.

The service vehicle may be a taxi, a regular minivan, or a wheelchair-accessible minivan. Outreach determines the vehicle type based upon the physical needs of the passengers on any given trip. Some vans are «multimodal,» which means they can accommodate both ambulant and wheelchair-bound passengers.

Service is provided seven days a week, from 5:00am to 2:00am. In areas where VTA operates 24-hour service, Outreach also offers 24-hour paratransit service. The geographical service area is the same as the service area for VTA's bus and light rail operations.²²

In January 1999, Outreach began a pilot program to offer same-day service for a premium fare of US\$12. The high cost is intended to limit the number of same-day requests and encourage passengers to plan ahead. Currently Outreach provides an average of seventeen same-day trips per day.

²¹ Chira-Chavala, Venter, and Gosling, p. 12, and Jeanotte, Alexiadis, and Venter, p. 335.

²² «Paratransit Service Information» published on the Outreach website.

Contracting arrangement

As the public transit agency for Santa Clara County, Valley Transportation Authority is legally responsible for providing paratransit services to eligible passengers. Rather than directly operating these services, however, VTA has contracted them to Outreach. Under the terms of the contract, Outreach screens individuals for eligibility, handles reservation requests, and schedules trips, in exchange for VTA funding. In turn, Outreach contracts with several local taxi and van vendors, who hire drivers and operate their own vehicle fleets.

Technological innovations

To meet ADA requirements and to serve its expanding ridership base as efficiently as possible, Outreach has pioneered the use of an advanced paratransit system. The system integrates the following technologies:

- Automated trip scheduling software
- Geographic database
- Vehicle location system and mobile data terminals

Automated trip scheduling software

Outreach installed automated trip scheduling software provided by Trapeze Software, Inc. The software assigns each passenger trip request to an available vehicle, while attempting to maximize the number of shared rides and optimize the route of each vehicle. The software also takes into account passenger constraints (for example, whether or not the passenger is in a wheelchair), common destinations for particular passengers, and estimated loading/unloading time. It calculates estimated trip times, and re-assigns trips that last too long (which would be in violation of ADA requirements). The software can process both subscription trips and non-repetitive trips.

As output, the software produces a list of vehicle itineraries. The itinerary indicates a sequence of pick-up and drop-off times and locations for each vehicle. The software assembles the final itinerary on the evening before the trips take place, and this information is then sent to each taxi and van vendor by modem. The software also keeps track of which vehicles have open seats, so that the dispatcher can efficiently handle last-minute changes that occur on the day of service.²³

The chief advantage of the automated trip scheduling software is its ability to automatically book shared rides. Prior to installing the software, Outreach staff would

²³ Chira-Chavala et al., pp. 28-29, Jeanotte et al., p. 335, «Santa Clara County SMART Demonstration Project,» p. 3.

review each day's ride requests to search for common routes. They would then manually assign passengers to shared rides on particular vehicles. This process was time-consuming and also required staff members with intimate knowledge of Santa Clara County streets.

Geographic database

Outreach also installed a geographic database provided by Navigation Technologies. The database provides a computer-generated map of the Outreach service area. The database replaces printed maps, and allows Outreach personnel to adjust the scale of the map display. The user can look at an overview of an entire region, or view a detailed map of individual street segments.

The database allows the *geocoding* of addresses. An Outreach employee can enter an address into the computer, and the database will automatically display the relevant area on the map. Important information such as speed limits, turn restrictions, and transit transfer stations is also provided. The database also stores information about common destinations, such as medical facilities, and stores location coordinates to a precision of 3.5 feet.²⁴

The geographic database presents several different advantages. It allowed Outreach staff to do away with printed maps, which were often cumbersome. It also allows staff to quickly zoom in on a particular area, saving time and avoiding potential confusion. The database's geocoding capability also saves time by automatically locating street addresses on the map, a process that used to be performed manually with a grid system. In addition, the precise location information allows Outreach to accurately compensate vendors based on trip lengths.

Vehicle location system and mobile data terminals

The vehicle location system operates via a digital radio link between the Outreach office and each individual vehicle. Onboard the vehicle, radio equipment transmits information about the location of the vehicle using a Global Positioning System (GPS). At Outreach, dispatchers can track the location of each vehicle and display it on a digital map.

The radio link also allows digital messages to be sent between Outreach and the vehicles. The Outreach dispatch center transmits messages of up to 230 characters to each vehicle. Onboard, the messages are displayed on mobile data terminals, 3-inch by 5-inch screens with a built-in menu system. The terminal typically lists the next six

²⁴ Chira-Chaval et al., pp. 26-28, Jeannotte et al., p. 334, and «Santa Clara County SMART Paratransit Demonstration Project,» p. 2.

pick-up or drop-off events for the vehicle, and the driver can use the terminal to respond by indicating when he or she has completed an event.²⁵

The vehicle location system allows dispatchers to make real-time scheduling decisions. For example, the dispatcher can see if several vehicles have become bunched together, and take steps to route vehicles more efficiently. It also reduces the amount of voice communication taking place between dispatchers and drivers, allowing them to focus on operations and problem-solving.

Evaluating the advanced paratransit system

The Institute for Transportation Studies at the University of California, Berkeley conducted an evaluation of Outreach's advanced paratransit system during 1995. A number of other substantial changes occurred at Outreach during the evaluation period, such as an expansion of the service area, and increase in the number of passengers, and a fare increase, so it's difficult to pinpoint the exact changes brought about by the advanced system. Based on cost analysis and interviews, however, the researchers reached several general conclusions:

Outreach administrators felt that the vehicle scheduling software had improved efficiency and performance of the paratransit system, allowing them to handle a dramatic increase in the number of trips without a decline in service.

Outreach employees needed an increased amount of time to learn the new system, but most of them felt it was helpful. They spent an average of 5 seconds more per passenger call, a small increase.

Passengers felt that the paratransit system achieved better on-time performance.

Taxi vendors felt negatively about the new system because it reduced their own flexibility in making schedule decisions.

Van vendors felt positively about the new system because it reduced dispatch time and improved driver efficiency.

Average trip times decreased by 5% for taxis and 10% for vans.

Average savings as a result of the new system were US\$435,703 annually, or US\$1.38 per passenger trip.²⁶

Overall, the evaluators concluded that the advanced system did not fundamentally change the service provided by Outreach. Instead, it allowed Outreach to handle a significantly greater demand for passenger trips while simultaneously achieving cost savings. Most of the cost savings was realized through reduced transportation

²⁵ Taylor, p. 2, and Chira-Chavala et al., p. 33-37.

²⁶ Jeannotte et al., pp. 336-338.

expenditures: the vehicle scheduling software was particularly effective at creating shared rides. Substantial savings also resulted from better record-keeping and more accurate calculation of trip lengths.

Outreach did face significant obstacles in attempting to integrate the new technologies, and they hired an engineer to assist them mid-way through the project. If advanced technologies such as Outreach's are to expand, the Intelligent Transportation Systems industry must work together to adopt common standards and protocols. As Krista Jeannotte writes, «There is a need for transit management systems to be both useful 'off the shelf' and easily integrated with other functions of the transit agency.»²⁷

Funding

In the fiscal year 1999, the Valley Transportation Authority spent approximately US\$14.2 million to fund ADA paratransit services, an amount that accounted for 6% of the overall operating expenses (by contrast, fixed-route bus operations expenses totaled US\$176.6 million).

For the advanced paratransit demonstration project, several sources provided funding:

The Federal Transportation Administration provided US\$375,000 through its Urban Mass Transportation Technical Assistance Program.

Caltrans, the California State Department of Transportation, provided US\$375,000 through its New Technology Program.

Navigation Technologies, of Sunnyvale, California donated the geographic database.²⁸

Cost is a significant problem in providing paratransit services to the disabled, despite new technologies to make routing more efficient. Marty DeNero of the Valley Transportation Authority estimates that the average paratransit trip costs Outreach about US\$23 per person. The passenger's share of this cost is a fare of \$2.50.

1.2. Shuttle services to train stations and airports

Feeders to Guadalupe Light Rail system

A network of connecting services supports the Guadalupe Light Rail system, which provides 24-hour service between the city of Santa Clara and south San Jose.

²⁷ Jeannotte, p. 339.

²⁸ «Santa Clara County SMART Paratransit Demonstration Project,» p. 2.

Connecting services include regular bus lines, as well as eleven different shuttles. The shuttle routes operate primarily during commute hours and are designed to serve major employment sites, as well as a few residential complexes. Ridership on the entire shuttle system can reach as many as 1,650 people a day.

Individual employers take the initiative in setting up these services for their employees, although the shuttles are also open to the general public. Rides are free to passengers. Shuttle operation is contracted to private vendors. The cost of the shuttle program, which totals \$800,000 per year for the entire program, is met as follows:

- 25% of the funds are provided by the employer whose site is served by the shuttle,
- 30% of the funds are provided by VTA,
- 45% of the funds come from the California Transportation Fund for Clean Air.²⁹

²⁹ VTA Transportation Handbook, p. 2-8.

Most routes are fixed, but the Kaiser/VA shuttle will deviate from the route upon request from passengers, some of whom are patients traveling to the hospital for treatment. This shuttle will transport passengers who phone in a request for a pick-up, a service also provided by the Santa Teresa/IBM shuttle.

Rail feeder services to and from Guadalupe Light Rail system³⁰

| Service | From | To | Frequency |
|----------------------------------|---|--|--|
| Great America Shuttle | Old Ironsides station | Great America (amusement park) | Every 15 minutes |
| Lockheed Shuttle | Old Ironsides station | One employer | 5 morning trips 4 afternoon trips |
| River Oaks Shuttle | River Oaks station | Seven apartment complexes Four employers | 7 morning trips 7 afternoon trips |
| Business Park Shuttle | Metro/Airport station | San Jose International Airport and various employers | Every 10-15 minutes |
| Santa Teresa/IBM Shuttle | Santa Teresa station (also stops at Blossom Hill Caltrain station) | One employer | Regular service from 6am to 7pm, or upon request |
| Kaiser/VA Shuttle | Cottle station | Community Hospital Veterans' Outpatient Clinic | Every hour from 6am to 6pm, or upon request |
| Creekside/Ridder Park Shuttle | Metro/Airport station (Also stops at San Jose Diridon Caltrain station) | Seven employers | 3 morning trips 3 afternoon trips |
| McCarthy Shuttle | Component station | Two employers | 7 morning trips 8 afternoon trips |
| Downtown San Jose Shuttle | San Jose Transit Mall station | San Jose Diridon Caltrain station | NA |
| Old Ironsides Shuttles #1 and #2 | Old Ironsides Station | NA | NA |

Feeders to Altamonte Commuter Express

ACE train service began operation in October 1998, in response to increasing traffic congestion along the Altamont Pass portion of highway I-580. Affordable housing in

³⁰ TransitInfo website.

San Joaquin County and good jobs in Santa Clara County has placed the Altamont Pass in high demand. Since 1980, commuting along this stretch of highway has increased by 466%. Traffic congestion has also increased along highway I-680 into San Jose. Currently, two ACE trains per day carry commuters from Stockton to San Jose. Since the service began, trains have reached 80% capacity level.³¹

There are eight different shuttle routes connecting ACE stations to destinations within Santa Clara County. The shuttles transport passengers from the Great America station in Santa Clara and from the downtown San Jose station to employment sites. VTA surveyed 125 area employers to determine the most effective ACE shuttle routes, which are provided free to passengers.³²

Currently, seven shuttle lines serve the Great America Amtrak station. Each shuttle makes two morning and two afternoon trips between the station and employment sites. The following destinations are served: Milpitas, Moffett Field, North Sunnyvale, South Sunnyvale, North Santa Clara, South Santa Clara, and Mountain View.³³

In addition, some employers provide their own ACE shuttle services for their employees.

Feeders to Caltrain

There are around thirty different shuttle services connecting to Caltrain stations, and half of these operate within Santa Clara County (the remainder operate further north, in San Mateo and San Francisco counties).

Caltrain shuttles are funded from both public and private sources, including the Bay Area Air Quality Management District, the Transportation Fund for Clean Air, the Peninsula Corridor Joint Powers Board, and the participating employers. Shuttles are free and open to the general public.

Currently, shuttle services are provided as follows:

- Three shuttles serving California Avenue station
- One serving San Antonio station
- Two serving Mountain View station
- Two serving Sunnyvale station
- Six serving Lawrence station
- Two serving Santa Clara station

³¹ Silicon Valley Manufacturing Group website.

³² VTA Transportation Handbook, p. 2-8. TransitInfo website.

³³ Valley Transit Authority website.

Two serving San Jose/Diridon station
One serving Blossom Hill station

Most of these shuttles operate only during commute hours, making anywhere from 4 to 10 trips each morning and afternoon. The exception are the Marguerite Shuttles that serve the campus of Stanford University. Marguerite's two routes, A and B, make trips to meet almost every train at the Palo Alto and California Avenue stations, Monday through Friday.

Shuttle service to the airport

Publicly operated service

The Airport Flyer Shuttle is a rail-to-airport connector, linking two train lines and an airport. It provides service between the San Jose International Airport, the Metro station on the Guadalupe Light Rail line, and the city of Santa Clara station on the Caltrain line. The service is free to passengers and operates with 10-15 minute frequencies. It is funded as follows:

50% of the funds are provided by VTA,
50% of the funds are provided by the airport.³⁴

Commercial service

SuperShuttle, a private company that operates at 21 airports nation-wide, provides shared-ride van services between San Francisco International Airport and San Francisco, San Mateo, and Santa Clara counties. Service to San Jose International Airport is also available by special arrangement.

SuperShuttle provides door-to-door service. For a ride to the airport, the passenger calls SuperShuttle's reservation line. Reservations are accepted up to 24 hours in advance, although passengers can also make same-day reservations if space permits. Based upon the passenger's flight departure time, the agent provides the passenger with a shuttle pickup time. Pickup times typically occur within fifteen-minute window; that is, the shuttle may arrive as early as 3pm or as late as 3:15pm. Passengers are grouped into shared rides, based upon their geographic locations within the county. Fares are based upon the passenger's zip code.

In 1999, SuperShuttle introduced an on-line reservation system. Passengers who wish to reserve a ride to the airport can now do so using the Internet, eliminating the need for a telephone call.

³⁴ VTA Transportation Handbook, p. 2-8.

For a ride from the airport, the passenger waits in line at a designated area outside the terminal. A dispatcher works the line and groups passengers together based upon their destinations. Again, fares are based on zip code. In order to make the shared rides an attractive option for passengers, each trip is limited to three stops en route. Exceptions are made during holidays and other peak travel times.

Commercial airport shuttle services, such as that provided by SuperShuttle, account for 15% of all ground access trips to San Francisco and Los Angeles airports.³⁵ This particular application of commercial paratransit has thrived in California, partially due to the state's deregulation of airport vans, which will be discussed in a subsequent section.

Shuttle services for special events

In addition to regularly scheduled shuttles, Valley Transportation Authority also operates special shuttles in between the Guadalupe Light Rail line and the San Jose Arena whenever events are scheduled at the Arena. These shuttles serve an average of 550 people per event.³⁶

Rides provided by social service agencies

Within Santa Clara County, there are approximately fourteen social service agencies that provide rides to their constituents. These agencies, such as the Alzheimer's Activity Center, the Peninsula Center for the Blind, and the Mexican-American Community Service agency, typically provide rides to and from their centers, often for health-related visits. Some agencies provide service within an individual city, while others operate countywide. Operating expenses are met with funds from passenger fares, government subsidies, and private donations.³⁷

Other social service agencies help to subsidize the paratransit services offered by Outreach. The Council on Aging, for example, is an agency with many their elderly clients who cannot afford the US\$2.50 paratransit fare. The Council helps out by contributing about \$30,000 per year to Outreach.

³⁵ Cervero, p. 4.

³⁶ VTA Transportation Handbook, p. 2-8.

³⁷ See Riger.

2. Regulatory environment

By any measure, the regulations affecting paratransit services are complex. Santa Clara County is governed by the county government, but is also affected by fifteen city governments, the regional transportation planning organization, the government of the state of California, and the U.S. government.

Summary of government involvement in Santa Clara County paratransit services

| Government level | Government entity | Public paratransit | Commercial paratransit |
|------------------|--|---|---|
| Local | City government | Appoints representatives to regional transportation agencies | Regulates taxi vendors within the city |
| Regional | County government | Appoints representatives to regional transportation agencies, helps provide local funding | None |
| | Valley Transportation Authority | Plans and operates bus, rail, and paratransit throughout the county | None |
| | Association of Bay Area Governments | Coordinates government activities in the Bay Area | None |
| | Metropolitan Transportation Commission | Coordinates transportation improvement projects in the Bay Area | None |
| | Peninsula Joint Powers Board | Helps to fund Caltrain | None |
| State | California Transportation Commission | May veto plans submitted by MTC | None |
| | Caltrans | Helps fund new projects | None |
| | California Public Utilities Commission | None | Regulates vendors who transport passengers between cities |
| Federal | Federal Transit Administration | Allocates federal funding | None |
| | Interstate Commerce Commission | None | Regulates vendors who transport passengers between states |

2. 1. Government bodies

City governments

City governments typically consist of an elected mayor and city council members. By themselves, cities play a relatively minor role in planning public transportation

services in Santa Clara County, but they do participate in region-wide planning through membership in entities such as the Metropolitan Transportation Commission.

City governments play a larger role when it comes to commercial paratransit services, such as taxicabs. Several cities in Santa Clara County have established regulations that determine market entrance requirements for taxicab vendors, fare structures, and driver and vehicle fitness standards. They also determine whether taxicab vendors can provide shared rides.

City governments maintain regulatory power only over commercial services that operate within city boundaries. Commercial services that operate between cities are regulated by the state, as discussed below.

Regional governments

Santa Clara County government

In the U.S., county governments play an important role in the political life of a region. Created as a legal subdivision of the state, the county is responsible for meeting the requirements of federal and state mandates, and also provides social services to residents.

Santa Clara County operates a «charter» form of government, in which the county assumes broader powers and responsibilities than the state of California requires. Five directors, each of whom is elected to a four-year term, govern Santa Clara County. Each director represents a district of about 350,000 residents within a specific geographical area. The board also appoints an executive, whose mandate is to implement the board's policies by administering the day-to-day business of the county government and its 13,700 employees.

The county government operates four general areas of services: health and human services, law and justice, environmental services, and general government. As such, it distributes welfare payments and food stamps, runs courts and jails, maintains parks, and runs libraries. Although the county has delegated responsibility for public transit to a separate entity, it plays a role in funding public transit by placing sales tax measures before voters.

Valley Transportation Authority

Within the county, the Santa Clara Valley Transportation Authority is an «independent special district.» It operates separately from the rest of the county government, with its own budget and governed by its own board of directors. The board is composed of elected city and council officials, according to population

distribution: five members of San Jose's city council, five members from other city councils in the area, and two members from the county Board of Supervisors.

VTA employs approximately 2100 people, who work in six organizational units: planning and development, congestion management, transit operations and administration, marketing and customer service, fiscal resources, and human resources.

Several advisory committees, each of which has approximately sixteen members, make recommendations to the VTA's board of directors. The Committee for Transit Accessibility, which includes members of the disabled community plus representatives from Outreach and other social service agencies, handles issues concerning the accessibility of transit services to all people, including those who are in a wheelchair.

Association of Bay Area Governments

The Association of Bay Area Governments (ABAG) is a regional planning agency for the nine counties in the Bay Area. Operated by the cities and counties within the Bay Area, ABAG prepares a regional plan that serves as a policy guide for local governments on issues such as housing, health, transportation, and environmental quality. ABAG also serves as a forum for local governments to reach compromises on particular issues, and provides consolidated services such as population projections and citizen outreach.

ABAG is governed by a general assembly, which consists of representatives from all the cities and counties in the Bay Area, and an executive board. Appointed committees carry out specific projects and policies. ABAG has joint committees with the Metropolitan Transportation Commission and the Bay Area Air Quality Management District.

Metropolitan Transportation Commission

Created by the state of California in 1970, the Metropolitan Transportation Commission (MTC) is the transportation-planning agency for the nine counties in the San Francisco Bay Area. MTC also fulfills federal requirements by serving as the region's designated metropolitan planning organization. The agency employs over 100 people, with a nineteen-member policy board appointed by local elected officials.

MTC prepares the Bay Area's regional transportation plan, a comprehensive, twenty-year plan for the development of mass transit, highway, railroad, and airport facilities. The plan is updated every two years. MTC also determines how federal and state transportation funds will be spent, and any new transportation project in the area must

be included in the plan before it can move forward. The most recent version of the plan, adopted in 1998, guides the spending of approximately \$88 billion in federal, state and local funding for Bay Area transportation projects through the year 2018.

By determining how funding gets prioritized and allocated, the MTC plays an important role in all transit projects in Santa Clara, including the development of paratransit services. MTC also acts as a resource and advocate. For example, in 1998, MTC established a formal technical assistance plan for Bay Area paratransit providers. The plan describes ways in which technical innovations can be demonstrated, and incorporated, into paratransit for people with disabilities.³⁸

Peninsula Corridor Joint Powers Board

The Peninsula Joint Powers Board was established to provide financial support to Caltrain. There are three member agencies in the board:

Valley Transportation Authority
San Mateo County Transit District
The city and county of San Francisco

Each agency contributes funds to help operate Caltrain, according to the number of morning commute trips that originate within each county. The Peninsula Joint Powers Board also provides partial funding for the network of shuttles that connect to Caltrain stops.

State government of California

California Transportation Commission

The California Transportation Commission (CTC) is a statewide planning agency. It is responsible for allocating funds for highway construction, rail and transit improvements throughout the state of California.

The CTC exerts relatively little influence over transit operations in Santa Clara County. In 1997, the California legislature passed a bill that shifted a significant amount of planning responsibility from the CTC to regional planning organizations such as MTC in the Bay Area. Under the current system, therefore, MTC develops its regional transportation plan and submits it to the CTC. The CTC cannot make changes to the regional plan, nor can it add or delete specific projects. CTC must either approve or reject the adopted plan in its entirety. Once the regional plan is approved, it is incorporated in to California's state transportation plan.

³⁸ See Crain & Associates.

Caltrans

California's Department of Transportation, better known as Caltrans, is responsible for designing, constructing, and maintaining highways within the state. Despite this primary responsibility, Caltrans also acts as an advocate for alternative modes of transportation, and helps support passenger rail service in California.

Caltrans has played an interesting role in the development of paratransit services in Santa Clara County. Its New Technology Program was established in 1992 to explore ways in which technological innovations could enhance existing transit systems, with an emphasis on multi-modal applications. In 1993, the New Technology Program provided a grant of US\$375,000 to the Valley Transportation Authority for the creation of an advanced paratransit system for people with disabilities.

California Public Utilities Commission

The Rail Safety & Carriers Division of the California Public Utilities Commission (PUC) regulates all commercial transportation services that operate in more than one city. PUC regulation is a holdover from the days when a single utility company would provide both electricity and streetcar transportation service.

The PUC affects paratransit services in Santa Clara County through its regulatory role over commercial transportation services that operate between cities. Commercial transportation companies that operate more than 2% of their services outside any single city are subject to the PUC's regulations. Intercity taxis, for-profit vanpools, and subscription buses fall under PUC's purview (note that intracity taxis are regulated by individual city governments, as discussed above).

Federal government

The United States federal government first became involved in issues of public mass transit in the 1960s. Until that point, private, commercial companies had operated most transit services in cities. Suburban sprawl and rising incomes, however, made it increasingly difficult for these services to compete with the private automobile. Mayors of big cities, concerned that the failure of transit companies could have adverse impacts on their constituents, urged the federal government to become involved.³⁹

The federal government decided that public mass transit was an issue affecting national well-being. In 1961, Congress passed the Urban Mass Transportation Act, providing the first sustained subsidy to transit. Since then, the amounts of federal subsidies have shifted over the years, but they have remained a vital source of funds

³⁹ Information in this section is summarized from Cervero, pp. 206-207.

for public transit agencies. In 1993, federal subsidies accounted for 24% of all public transit funds nationally.⁴⁰

Federal Transit Administration

The Federal Transit Administration (FTA), which is a unit of the United States Department of Transportation, allocates federal funding and provides technical assistance to regional organizations such as the Bay Area's Metropolitan Transportation Commission.

The FTA can determine the distribution of federal public transportation funds within Santa Clara County, and therefore determine funding amounts available for shuttles and ADA paratransit. Every two years, the Metropolitan Transportation Commission prepares a spending plan that describes how federal transportation funds will be allocated in the Bay Area. This plan may cover a three to seven year period, depending upon the funding source for each particular project. The Commission submits this document to the Federal Transit Association, who must approve it.⁴¹

Through its inclusion in the Commission's planning documents, the Valley Transportation Authority receives federal funds to help subsidize its operations. In the fiscal year 1999, about 1% of the agency's operating funds and 63% of its capital funds came from the federal government.⁴²

Interstate Commerce Commission

The Interstate Commerce Commission (ICC) is a federal government entity that regulates commercial transportation services that cross state lines. Its regulations take precedence over those of state and local governments. Because Santa Clara County is not located near California's border with other states, the Interstate Commerce Commission does not significantly impact its transportation options.

2. 2. Laws affecting paratransit services and funding

⁴⁰ Cervero, p. 218.

⁴¹ VTA Transportation Handbook, pp. 5-2 to 5-4.

⁴² VTA Transportation Handbook, p. 1-8 and 1-10.

Because regulations and funding are so often intertwined, they are discussed together in this section. Laws that affect paratransit services and funding may be passed at the federal level by the United States Congress, at the state level by the California legislature, and at the regional and local level within the Bay Area and Santa Clara County.

Federal regulations

Americans with Disabilities Act

Signed into law in July 1990, the Americans with Disabilities Act prohibits discrimination on the basis of disability. The law applies to employment, as well as to goods and services provided by public agencies and private companies. The ADA contains guidelines for construction of new facilities and renovation of existing facilities.

The transportation section of the ADA is of critical importance to public transit agencies across the country. It requires public transit agencies to make fixed-route bus and train lines accessible to people with disabilities. Furthermore, it requires agencies to provide paratransit service to those individuals who are not able to use accessible fixed-route bus and train lines. This includes individuals, for example, who cannot use a bus wheelchair lift without assistance, or who wishes to travel a route that has not yet been made wheelchair-accessible.

ADA-compliant paratransit service must cover the same service area as fixed-route bus and train lines, operate during the same hours, and cost no more than twice the regular fare. Paratransit providers cannot place restrictions on the number of rides a passenger can take, and are required to take trip reservations up to 24 hours in advance.

According to the American Public Transit Association, 82% of public transit agencies in the U.S. were providing some sort of paratransit service before ADA was enacted. Compliance with ADA regulations has, however, changed the way paratransit service is provided and increased demand for services from disabled passengers, creating new challenges for transit agencies.⁴³

Outreach's registered client base, for example, increased from 6,000 people in July 1993 to 12,000 people in March 1996. The increase was due, in large part, to changes that were enacted as a result of the ADA: Outreach's service area was increased to

⁴³ Information in this section is summarized from Simon, p. 3 and from the Americans with Disability Act website.

include all fifteen cities that the Valley Transportation Authority serves, and monthly trip limits were phased out.⁴⁴

«Paratransit is expensive,» said Connie Soper, a senior planner at the Metropolitan Transportation Commission. «Because they [agencies] have to respond to the requirements of the ADA, there's not always a lot of flexibility in the service end.»

The ADA does *not* include accompanying appropriations to help public agencies fund paratransit services, which has led some agencies to complain about the burden created by «unfunded federal mandates.» In response, however, agencies and operators are experimenting with innovative ways to cost-effectively manage ADA requirements and increasing demand. Outreach has been a leader in implementation of advanced technologies for paratransit service, which are discussed in more detail in section 3.

Labor Union Protection

Title 49, Section 5333 of the United States code is designed to protect employees of public transit agencies by guaranteeing that their positions will not be adversely affected by any new transit project that is funded with federal money. This law is also commonly referred to as Section 13c of the Urban Mass Transportation Act.

Managers of public agencies sometimes complain that this law provides transit workers with a virtual veto over federally funded projects. In his book *Paratransit in America*, Robert Cervero writes: «Over time, 13c has been interpreted to mean that workers adversely affected by federally assisted projects are guaranteed fair compensation, priority of reemployment if dismissed from work, first opportunity for new jobs created as a result of federal aid, right to collective bargaining, and, taken to the extreme, the right to be the sole provider of local public transit services.»⁴⁵

To save on labor costs, many transit agencies enter into a contract agreement with a private company to provide ADA paratransit services. A 1998 study estimates that agencies can achieve 30% cost savings by contracting ADA paratransit services to the private sector, and indicates that contracting services are on the rise nation-wide.⁴⁶ Other agencies have created two-tiered wage scales for transit employees, offering lower wages to workers who drive paratransit vehicles.⁴⁷

⁴⁴ Chira-Chavala, Venter, and Gosling, pp. 12-13.

⁴⁵ Cervero, p. 210.

⁴⁶ Simon, p. 3, 6.

⁴⁷ Simon, p. 9.

In Santa Clara County, Valley Transportation Authority operates its ADA paratransit service through a private, non-profit company called Outreach. Outreach, in turn, has contract agreements with private taxi and bus vendors.

Connie Soper of the Metropolitan Transportation Commission acknowledged the tension that sometimes occurs between public agencies and labor unions. «I wouldn't say they [labor unions] are against paratransit,» she said, «but they might not necessarily see contracting out in their best interests.»

Clean Air Act of 1990

The Clean Air Act, passed in 1990, allows the Environmental Protection Agency (EPA) to define and enforce air pollution controls in the United States. Under the law, each state is responsible for creating a plan describing how it will bring air pollution down to the levels required by the EPA.

The transportation measures included in the act cover issues of clean fuels, automobile maintenance and inspection, and transportation policy changes. Metropolitan areas that do not meet minimum pollution reduction requirements (also called «non-attainment» areas) are required to encourage improved public transit systems, carpooling, and use of High Occupancy Vehicle lanes. Federal funds are available to non-attainment areas; see «Congestion Mitigation and Air Quality funds,» below.⁴⁸

Bus Regulatory Reform Act

The Bus Regulatory Reform Act of 1982 permits commercial interstate vendors to operate intercity services exempt from local and state regulations. This means that a bus company such as Greyhound could theoretically provide shuttle or bus services in Santa Clara County, subject only to the ICC's regulations, not state or local regulations.

Federal funding programs

Transportation Equity Act for 21st Century

Signed by President Clinton in June 1998, the Transportation Equity Act for the 21st Century (TEA-21) assures a guaranteed level of federal funding for surface transportation projects through the year 2003. The act provides for at least \$162 million for highway projects and \$36 billion for transit projects. Additional funding may also be available, subject to approval by the U.S. Congress.

⁴⁸ Information in this section is summarized from «The Plain English Guide to the Clean Air Act» and Cervero, p. 216.

In addition, TEA-21 places emphasis on technological innovations, and provides funding for the deployment of new intelligent transportation systems. In Santa Clara, the Valley Transportation Authority will use TEA-21 funding for a wide variety of projects, such as extensions to existing rail service. Some of these projects could have an impact on paratransit services, such as the construction of High Occupancy Vehicle lanes and the use of advanced technologies to manage traffic flow on heavily congested corridors.⁴⁹

Planning and formula funds

Title 49, Sections 5303 and 5307 of the United States Code provide federal funding for transportation planning activities (such as those performed by the Metropolitan Transportation Commission) and to purchase buses, vehicles, and support equipment. Some of these funds are available to purchase advanced telecommunications equipment, such as the automatic vehicle location devices and mobile display terminals used in Outreach's vans and taxis.⁵⁰ Valley Transportation Authority also uses some of these funds for the construction of transit centers and park-and-ride lots.⁵¹

Elderly and persons with disabilities funds

Title 49, Section 5310 of the United States Code provides federal funding to non-profit organizations to provide transportation services for the elderly and disabled population.

Caltrans administers these funds to regional agencies within California, under the direction of the California Transportation Commission. Outreach, the non-profit paratransit broker that operates under contract to the Valley Transportation Authority, is the primary recipient of these funds in Santa Clara County.⁵²

Congestion Mitigation and Air Quality funds

The Congestion Mitigation and Air Quality (CMAQ) program provides federal funds for projects that will improve air quality. Urbanized areas that have not attained ozone and carbon monoxide levels as established in the Clean Air Act are eligible for these funds. These funds are multi-modal, which means they can be used for projects concerning any mode of transportation.

⁴⁹ VTA Transportation Handbook, p. 6-2, and Federal Transit Administration website.

⁵⁰ Crain & Associates, p. 31.

⁵¹ VTA Transportation Handbook, p. 6-5.

⁵² VTA Transportation Handbook, p. 6-6.

Valley Transportation Authority receives anywhere from US\$3 million to 18 million in CMAQ funds each year, and has used this money for projects such as High Occupancy Vehicle Lanes and a child-care center at the Tamien Light Rail station.⁵³

⁵³ Crain & Associates, p. 31 and VTA Transportation Handbook, p. 6-7.

Access to jobs/reverse commute program

TEA-21 created a new category of federal funds for projects designed to provide welfare recipients with access to jobs, and to fund services that provide commuters access to jobs on non-traditional schedules.

Robert Cervero has described the «underground industry» of illegal paratransit services that thrive in many poor neighborhoods around the U.S. where residents cannot afford to own automobiles.⁵⁴ The Access to Jobs funding could help provide such services on a legal basis. For the fiscal year 1999, Outreach received nearly \$500,000 of these federal funds to develop a «Guaranteed Ride Home» program in Santa Clara County, and to build a center that would link welfare recipients, employment services, and transportation.⁵⁵

State regulations

California Public Utilities Commission regulations

In California, the Public Utilities Commission regulates private transportation vendors that provide intercity services. Commercial companies that wish to enter the transportation market must first apply for a certificate of «convenience and necessity» from the PUC. The application fee is usually \$500 or more, and the approval process may take up to nine months. Existing companies, and even public agencies, may lodge a formal protest against the applicant, especially if the new service would compete directly with existing services. If the certificate is issued, the company must file its fare structure with the PUC, and meet minimum standards for driver fitness and insurance. Employer-sponsored carpools or vanpools, carrying fewer than fifteen passengers, are exempt from PUC regulation.⁵⁶

PUC also determines the minimum amount of liability insurance that commercial companies must purchase. For vehicles that seat less than nine passengers, the company must purchase US\$750,000 of liability insurance coverage; for vehicles with 9-16 seats they must purchase US\$1.5 million of coverage; and for vehicles with 17 or more seats they must purchase US\$5 million of coverage. These insurance requirements, which are relatively high, can act as an additional impediment to new companies that wish to enter the commercial paratransit market.⁵⁷

The PUC has less stringent requirements for commercial companies who wish to provide van services to and from an airport.

⁵⁴ See Cervero, 108-109.

⁵⁵ Federal Transit Administration website.

⁵⁶ Information in this section is summarized from Cervero, pp. 184-193.

⁵⁷ Cervero, p. 192.

Deregulation of airport shuttle vans in California

In 1980, the California Public Utilities Commission relaxed its regulations on airport shuttle vans, making it easier for new commercial vendors to enter the market. Prior to deregulation, new vendors had to prove that their service would meet an unmet need of the public, a process that could take up to eight months. After deregulation, the Public Utilities Commission routinely approved the applications of new vendors, unless the vendor did not meet safety standards or had a history of illegal activity. Airport vans are now one of the most successful examples of private, commercial paratransit services in California. In 1976, there were zero van companies serving San Francisco and Los Angeles Airports. As of 1990, there were sixty. In 1993, shuttle vans handled 10% of all ground access trips to the San Francisco Airport.⁵⁸ The company who helped pioneer these services, SuperShuttle, continues to transport residents of Santa Clara County to the San Francisco Airport using a dial-a-ride reservation system.

State funding sources

Public Transportation Account funds

The California Public Transportation Account (PTA) contains funds from the sales tax on gasoline. In 1999, this tax totaled US\$0.36 per gallon. Some of these funds go directly to public transit agencies such as the Valley Transportation Authority, while others are available to regional planning agencies to distribute on a discretionary basis.

Half of all PTA funds go directly to public transit agencies through a program called State Transit Assistance. The Metropolitan Transportation Commission usually receives about 38% of California's State Transit Assistance funds. The Valley Transportation Authority uses its share of these funds for operating expenses.⁵⁹

In addition, the Metropolitan Transportation Commission can distribute some of these funds on a discretionary basis. In the fiscal year 1999, the Commission recommended funds for the following paratransit-related projects:

- US\$60,000 for an ADA paratransit technical assistance program
- US\$40,000 for coordination among different agencies that provide ADA paratransit
- US\$110,000 for the ADA regional eligibility database⁶⁰

⁵⁸ Information in this section is summarized from Cervero, pp. 194-195.

⁵⁹ VTA Transportation Handbook, p. 6-9 and Mobility for a New Millennium, p. 15.

⁶⁰ Crain & Associates, p. 31.

The other half of the Public Transportation Account is used to fund planning activities of Caltrans, the California Transportation Commission, and other departments.

Transportation Development Act funds

The Transportation Development Act, which was passed by the California legislature in 1972, allows each county to elect to impose a ¼-cent tax on retail sales, to be used for public transportation projects. The tax is collected by the state of California, and directed back to individual counties.

TDA funds are a critical source of support for paratransit services in the Bay Area. Five percent of Santa Clara County's TDA funds, equal to approximately US\$3.1 million in the fiscal year 1999, are used to support community and paratransit services such as those provided by Outreach. (By contrast, 90% of Santa Clara County's TDA funds, or approximately US\$62.5 million in 1999, are used to support transit operation of bus and rail services).⁶¹

Transportation Fund for Clean Air

In 1991, vehicle registration fees in the Bay Area were increased by \$4 per vehicle in order to fund projects that help reduce vehicle emissions. Funds are distributed according to the expected level of pollution reduction. Eligible projects include ridesharing, vehicles that use alternative fuels, bike programs, and regional transit information systems.⁶²

Almost all of the rail shuttles in Santa Clara County are partially funded by the Transportation Fund for Clean Air, which is sometimes referred to as AB 434. (Note that this is different from the federal Clean Air Act of 1990, which applies to the entire U.S.).

Local regulations

Taxicab regulations

Each city government within Santa Clara County can issue its own regulations regarding taxicabs that operate within city limits. In San Jose, for example, new taxi vendors are issued a business permit as long as they meet minimum fitness standards, but the city government determines the fares they can charge.

In Palo Alto and Mountain View, on the other hand, taxi vendors seeking a business permit are first required to demonstrate that their new services will provide «public

⁶¹ VTA Transportation Handbook, p. 6-9, and Crain & Associates, p. 31.

⁶² VTA Transportation Handbook, p. 6-10, and Crain & Associates, p. 31.

convenience and necessity.» Existing taxi vendors may formally protest the approval of the new vendor, although the city typically approves new applicants if they meet minimum safety and insurance requirements. In both cities, the government leaves fare structures to the vendors.

Sunnyvale operates on a franchise system, in which a single vendor has access to the market and operates as many taxis as it sees fit. The city chooses the vendor through a competitive bidding process. The city does not directly determine fare structures, but it does establish maximum fares.

Shared rides are permitted in all four cities, with the consent of the passengers, but it is unclear how often shared rides actually occur.⁶³

Ecopass Program

The Valley Transportation Authority operates the EcoPass program, which allows employers in the county to purchase transportation passes for their employees at discounted rates. The pass is good for unlimited use of VTA's bus and light rail services, and VTA has begun a pilot program to allow pass holders access to CalTrain as well. Employees who are eligible for paratransit services under the Americans with Disabilities Act can use their pass for free paratransit rides with Outreach. To participate in the program, an employer must purchase an EcoPass for every one of its full-time employees. The cost to the employer is tax-deductible. EcoPass prices, which range from US\$5 to US\$80 per employee per year, depend upon the number of employees at the company and the location of the company relative to VTA's bus stops and light rail stations. EcoPass holders are also entitled to participate in the Guaranteed Ride Home program, which provides free rides home in the case of an emergency.

Local funding sources

Local sales tax

In 1976, voters in Santa Clara approved a permanent one-half cent local sales tax to fund the Valley Transit Authority's operations. In fiscal year 1999, these revenues totaled approximately US\$134 million, and accounted for 54% of VTA's transit operating budget. Even though the tax is permanent, an advisory measure on VTA's transit program must be placed before county voters every six years.⁶⁴

Fares

Farebox revenues totaled US\$31 million in fiscal year 1999, and accounted for almost 13% of VTA's transit operating budget.

⁶³ Information in this section is summarized from Cervero, pp. 169-173.

⁶⁴ VTA Transportation Handbook, p. 6-11.

«Self-help» measures

Under California state law, county governments may establish additional local sales taxes to pay for transit capital and operating expenses, subject to voter approval. In order to fund the construction of new light rail lines and other projects, Santa Clara County passed a self-help measure in 1992. Three years later, however, a California Supreme Court decision invalidated the measure, ruling that a two-thirds majority (rather than a simple majority of 50%) was required.

In 1996, the county made a successful attempt to pass a *general* sales tax. Voters approved a half-cent sales tax for a period of nine years, but the county Board of Supervisors will administer the funds for general use (i.e., not necessarily for transit projects). The tax is expected to raise approximately US\$1.4 billion. In the same election, voters also approved an advisory measure, which advised the Board of Supervisors to use the tax money complete a specific list of transportation improvement projects.⁶⁵

As of 1999, the California legislature was considering a bill, SCA-3, to repeal the two-thirds majority required for county self-help measures.

Subsidies for Vanpools

RIDES operates a program called Smartpool, which provides an initial subsidy for a driver to start a vanpool over distances of 30 to 60 miles, roundtrip. Subsidies are also offered to passengers, and an additional incentive of US\$500 is offered for drivers who operate the vanpool for at least one year. RIDES pays for this program with funding from the Clean Air Act.

City funds

According to Marty DeNero of the Valley Transportation Authority, the city governments within Santa Clara County help to subsidize some portion of ADA paratransit fares. The city of San Jose, for example, pays for US\$0.35 of each fare on Outreach, which reduces the passenger's payment from \$2.50 to \$2.15.

3. The role of the private sector

⁶⁵ VTA Transportation Handbook, p. 6-11, and «Mobility for a New Millennium,» pp. 15-16.

The private sector plays an important role in the transportation scene in Santa Clara County: employers, private contractors, and advocacy groups all impact travel patterns and services.

3. 1. Employers

At the most basic level, employers exercise power over the commute habits of their employees. The work culture in Silicon Valley typically allows for flexible schedules, but it also demands long hours. Many employees will chose to drive if they know they have to work late into the evening, and many work sites are located in a campus-like environment where buildings are surrounded by parking lots. Parking is almost always free, and most employees consider free parking to be a right, not a privilege. Because competition for good employees is fierce, companies typically make it a priority to provide free parking as an employee benefit.

On the other hand, Silicon Valley employers are an important source of funding for the rail shuttles that serve the Guadalupe Light Rail and CalTrain lines. Many employers have worked closely with the Valley Transportation Authority to plan these shuttle routes and schedules, and have contributed significant amounts of money for operating costs. Many employers also participate in the EcoPass program, which provides public transit passes as an employee benefit.

3. 2. Contracting arrangements

Outreach is a private, non-profit organization that operates under contract to the Valley Transportation Authority. Contract agreements such as Outreach's are common practice in the United States. Public agencies are often willing to cede direct control of an operation to a private contractor because the contractor can get the job done more cheaply. A recent study by published by the Transportation Research Board indicates that private contract agreements for paratransit services are on the rise around the country: of the transit agencies surveyed in 1998, only 11% directly operate their entire paratransit service.⁶⁶

Public transit agencies are subject to strict federal laws (such as Title 49, Section 5333 of the United States code, discussed above) that govern the wages and benefits provided to transit employees. Private contractors, however, aren't subject to such laws, even if they receive public funding to operate their services. Contractors thus have significantly more flexibility in decision-making processes that impact their employees.

⁶⁶ Simon, p. 10.

3. 3. Advocacy groups

Several different organizations impact public transportation services in Santa Clara County, either directly or indirectly.

American Public Transit Association

The American Public Transit Association is a nonprofit association whose objective is to represent the public interest in improving public transit. Its 1,200 members include public transit agencies, state departments of transportation, academic institutions, and planning and construction vendors. APTA collects data, publishes research, hosts conferences, and conducts advocacy campaigns. Two of its committees are pertinent to paratransit issues.

APTA's Paratransit Committee was established to promote successful implementation of the federal laws concerning accessibility to public transit, most notably the Americans with Disabilities Act. The committee stays on top of legislative and legal issues pertaining to the ADA and issues recommendations on the matter.

APTA's Bus Operations Committee helps develop an annual Bus and Paratransit Conference. It also addresses operational issues, advanced technology, disabled services, and operator equipment.⁶⁷

Project ACTION

Project ACTION (Accessible Community Transportation in Our Nation) is a congressionally-created program whose goal is to promote cooperation between the disability community and the transportation industry. It also provides technical assistance to transit agencies, and sponsors demonstration projects and research initiatives in local communities throughout the country.⁶⁸

In 1995, the Federal Transit Administration requested that Project ACTION convene national meetings of public and private transportation operators, federal government representatives, and national disability advocates to address the difficulties involved in funding ADA-required transportation systems.⁶⁹

The Reason Foundation

The Reason Foundation is a national research and educational organization that advocates for free-market approaches to public policy. It has published numerous policy papers, including an extensive selection of reports on transportation issues.

⁶⁷ Information in this section is summarized from the American Public Transit Association website.

⁶⁸ Project ACTION website.

⁶⁹ Simon, pp. 8-9.

California Transit Association

The California Transit Association provides legislative advocacy and member outreach for the transit industry in California. Its members include California transit agencies, local governments, students, and industry suppliers. To be the primary advocate for moving people, through public transportation, in the State of California to better enable the transit industry to serve the general public.

The association hosts conferences, and publishes alerts whenever important regulatory issues come before the California legislature or governor. Its Legislative Committee, which reviews pending legislation and develops political action responses, is chaired by Kurt Evans of the Valley Transportation Authority in Santa Clara.⁷⁰

Silicon Valley Manufacturing Group

The Silicon Valley Manufacturing Group represents 125 employers in Silicon Valley, in areas such as software, systems, manufacturing, defense, communications, and utilities. It is actively involved in working with the government on issues of transportation, housing, and education.

The Transportation Policy Committee advocates for both highway and transit developments. In 1999, for example, the committee advocated for state funding for the Altamont Commuter Express train and worked with the Valley Transportation Authority to devise train and shuttle schedules. It sponsored state legislation to enable a High Occupancy Vehicle lane to be built on a congested highway, and worked with VTA to create the Ecopass program.

The Transportation Policy Committee also works on federal legislation that could impact Silicon Valley. It was a leader in supporting the Transportation Equity Act for the 21st Century, and helped secure federal funding for an extension to the Guadalupe Light Rail line.⁷¹

4. Innovations in Paratransit

Both high-tech and low-tech innovations have a real impact on paratransit services in Santa Clara County. High-tech innovations use cutting-edge technology. Low-tech

⁷⁰ Information in this section is summarized from the California Transit Association website.

⁷¹ Information in this section is summarized from the Silicon Valley Manufacturing Group website.

innovations make clever use of existing resources, by altering service policies or highway flow.

4. 1. High-tech innovations in Santa Clara

Vehicle scheduling software, automatic vehicle location, mobile data terminals, and geographic databases: These technologies, and their impacts on paratransit services, are discussed in the context of their real-world application to ADA paratransit provided by Outreach, in an earlier section.

Ride-matching databases

Because public transportation options within the county are limited, carpooling offers an important alternative to driving alone. Linda Furnas, an account representative for RIDES, states:

It [public transportation] works great for some people because they live right on one line, they hop on one bus, they get to work. For other people, they may have to transfer two or three times, and in doing that, you have all the things inherent in missing your bus, or just the time consumed in waiting for the next transfer, things like that. For them, carpooling is the only option.

As mentioned above, the RIDES website offers ride-matching services to commuters throughout the Bay Area, including Santa Clara County. Users of the site enter information about their commute habits, and RIDES provides them with a list of other commuters making similar trips.

Information clearinghouses

Several websites offer passengers quick, up-to-date information about public transportation routes. The TransitInfo website (**Erreur! Signet non défini.**) serves as a central location for information about the various transportation options within the Bay Area. Because each part of the Bay Area is served by different transportation providers, planning a trip from one city to the next can be a daunting task. The TransitInfo website attempts to remedy this problem by consolidating maps, schedules, and fare information for many transportation providers in one place. Two students at the University of California at Berkeley started TransitInfo in 1994 as part of an independent, volunteer effort. Currently the site is officially supported by the Metropolitan Transportation Commission.

Similar information is offered through a project called TravInfo, which is accessible only by telephone (817-1717 within the Bay Area). In addition to bus and train information, TravInfo provides real-time updates on road conditions and highway construction so that automobile commuters (including carpool and paratransit drivers)

can plan their routes ahead of time. TravInfo gathers this information from highway speed sensors, closed circuit television cameras, tow trucks, traffic reports from helicopters, the California Highway Patrol, and the MTC Regional Transit Database.

The MTC is also attempting to take these concept one step further, by constructing a more advanced website called TransStar. At the TransStar website, a user would enter an origin and a destination within the Bay Area. The website would then provide a trip plan with public transportation options. «[It] actually can give someone as many as 18 different options of how to get from their home to wherever they want to go,» said Linda Furnas, «depending on how many transfers they want to make, do they want to make it the simplest and most direct, do they want to make it the cheapest, the fastest, they have all different options.» TransStar is currently under development, and its pilot phase will include just three transportation providers (BART, Muni, and AC Transit).

In addition, the Valley Transportation Authority maintains its own website (www.vta.org), providing information about transportation options within Santa Clara County.

Silicon Valley Smart Corridor

The Silicon Valley Smart Corridor program is an «intelligent» traffic management system that uses networked equipment and technology to efficiently re-route traffic on Santa Clara County highways 17 and 880. The program uses phone lines and fiber optic cables to gather traffic data from highway sensors and closed circuit television cameras. At a central control room, staff members evaluate this data and use changeable traffic signs and lights to re-route traffic away from accidents, construction zones, or congestion.

A staff engineer, for example, might monitor photos transmitted by cameras along a certain stretch of road. When he sees an accident occur, or when he notices that overall traffic speed is decreasing, he can type a message to be displayed on signs above the highway, telling drivers to divert to a parallel route and rejoin the highway after passing the accident site.

Data collected from the sensors and cameras is also transmitted to TravInfo.

4. 2. Low-tech innovations in Santa Clara

High Occupancy Vehicle (HOV) Lanes

HOV lanes are restricted to vehicles carrying three or more passengers (in some cases, two or more passengers). They are typically found on the far left side of highways,

where the pavement is painted with a white diamond. The goal of such lanes is to encourage carpooling and use of public buses by providing passengers with a designated thoroughfare that is quicker and less congested. HOV restrictions are typically in effect during rush hour, from 5 or 6 until 9 in the morning, and again from 3 to 7 in the afternoon. During other times, the lane may be used by any vehicle, regardless of number of passengers.

The Bay Area has 270 miles of carpool lanes, one of the most comprehensive HOV systems in the world. Within Santa Clara County, nine different highways offer HOV lanes over a certain portion of the route. HOV lanes can have a direct and positive impact on paratransit services by allowing them to transport passengers more quickly than a private automobile with a lone driver. This benefit, however, is obviously limited to those stretches of highway that contain HOV lanes, and paratransit vehicles that are deadheading (driving with no passengers) cannot take advantage of HOV lanes.

Park-and-Ride Lots

The Valley Transportation Authority has constructed a number of parking lots that are designed to serve as feeders to public transportation. A commuter who lives beyond walking distance from a train station, for example, can drive to the lot, park her car, and then complete the rest of her journey by train. Several of these lots are multi-modal, such as the Tamien station in San Jose, which combines a parking lot, a CalTrain stop, a Light Rail stop, bus stops, and a child-care center.

Because Santa Clara County is large and long rides in paratransit vans are very costly, VTA and Outreach have begun to emphasize park-and-ride lots as a means of transferring passengers from paratransit vans onto public transportation. Connie Soper of the Metropolitan Transportation Commission states:

«[O]ne of the things that we are trying to encourage more and to demonstrate, is a type of service called «feeder service,» where a person could be brought to the transit system, especially rail, like BART and also VTA's light rail...instead of taking the person on the long trip on paratransit, you take them to the stop or station, you make sure that they are able to access the system, but you cut back a lot on the cost of providing the service.»

From the passenger's point of view, of course, it's much easier to take one van ride from origin to destination. For feeder services to work, there must be some incentive for paratransit passengers to transfer to the train.

Guaranteed Ride Home

For commuters who take public transportation to work, a Guaranteed Ride Home program offers a free taxi ride home in the case of an emergency. Many commuters (especially those with young children) who would otherwise be willing to take public transportation choose to drive, simply because they are concerned about returning quickly if a problem were to arise at home or at their children's school. Linda Furnas of RIDES claims that a Guaranteed Ride Home program is the best incentive an employer can provide to encourage its employees to use public transportation: «That is probably the number one complaint that people have is, what will I do in an emergency? So, they need to have their mind put at ease.»

There are currently two Guaranteed Ride Home programs in Santa Clara County. One is offered to riders of the Alameda Commuter Express trains, and the other is offered to EcoPass holders. Both programs provide passengers with a voucher for one-way taxi fare between the workplace and home (in some cases, this may be substituted with a car rental). In addition, some companies offer their own ride program to their employees. Such programs are relatively cost-effective because most commuters never use the service.

4.3. Innovations that Santa Clara is considering for the future

The TransLink card

Led by Motorola, a consortium of companies is currently developing a TransLink card that would allow passengers seamless access to all 26 transportation providers in the Bay Area. The Metropolitan Transportation Commission, in compliance with a state law requiring Bay Area transportation providers to consolidate certain functions, commissioned the consortium to develop the TransLink system. In the fall of 2000, it plans to launch a six-month pilot program with the Valley Transportation Authority and five other providers. Full deployment could begin in 2001.

Passengers will load the TransLink card with a dollar amount. When boarding a bus or train, they will simply flash the card in front of an electronic device, which will automatically deduct the appropriate fare. The device will calculate the fare based upon several variables, including the time of day, trip length, transfers, and discounts for the elderly, disabled, and students. Passengers no longer need to worry about carrying the correct change or standing in ticket lines.

From the card-reading devices, passenger fares are transmitted to a central computer system, which then disburses appropriate payments to each transportation provider. The TransLink system will also provide each provider with reliable statistics on

ridership. MTC anticipates that in the future, TransLink cards could also be used for parking meters, taxis, public telephones, and even retail purchases.

Flexible carpooling habits

The RIDES organization is currently emphasizing flexible carpooling, in which a commuter might participate in a carpool once or twice a week. The rest of the week, the commuter could drive her own car to work, usually alone. Linda Furnas of RIDES states: «[P]eople think that whatever mode they choose, whether it's transit, carpooling, whatever, that they have to do it five days a week. And we're trying to make them realize that this [carpooling] is an option you could do two days a week.»

5. Future development and expansion of paratransit

Although Santa Clara County boasts some important innovations in paratransit, its future is unclear. Local transportation planners do not envision widespread paratransit services anytime soon. This section discusses some possible expansions of paratransit service, and the obstacles to providing this service.

5. 1. Expanding ADA paratransit technologies to services for the general public

Providing paratransit services to passengers with disabilities is extremely expensive, and farebox revenues pay only a small portion of the price. The rest of the cost is met by federal, state, and local funding. Advanced technologies, such as those implemented by Outreach, do help make paratransit services more efficient, but their application to services for the general public remains uncertain. Geoff Gosling, of the Institute of Transportation Studies at the University of California at Berkeley, comments:

«It is not very helpful to talk about the application of advanced technologies to paratransit services in general. One needs to consider specific services, with their operating procedures and the nature of the trip patterns that they are serving. What may be very effective for one application may not provide many benefits for another. The more linear and predictable the trip pattern (for example trips between an office park and a rail transit station), the less need there will be for automated vehicle scheduling.»

5. 2. Expanding airport shuttle service to multiple destinations

Currently, airport shuttle services in California provide an important model of successful paratransit service. It is unclear, however, whether this model could be successfully expanded. Parking at airports is expensive, so travelers have a direct incentive to leave their private automobiles at home and take paratransit instead. But

parking at other locations in Santa Clara County, such as work or shopping centers, is often free or low-cost, so travelers typically choose the convenience of their own car. The founder and president of SuperShuttle International, interviewed by Robert Cervero, expressed skepticism about expanding service beyond airports:

«It's an incredibly large leap to go from many-to-one to many-to-many services. Many-to-many services for the transportation disadvantaged under ADA costs three to three and one-half times as much per passenger as many-to-one airport shuttle services. I can't see many-to-many SuperShuttle vans in any universe I can imagine.»⁷²

5. 3. Providing ride-matching services during real-time for non-commute trips

RIDES has also considered expanding its ride-matching services beyond work commutes. While it may be possible to match carpoolers for regular weekly events, such as doctor's appointments or evening classes, RIDES has concluded that real-time ride-matching is currently infeasible. States Linda Furnas: «[B]ecause of the speed that would be required in getting that information out, and the size of the area, and the fact that people are just commuting in so many different directions, I think it would be extremely difficult for anything like that to work very well.»

Bibliography

Paratransit in Santa Clara County, California

Most of the paper documents listed here are located at the Metropolitan Transportation Commission Library in Oakland, California and at the Transportation Library, University of California, Berkeley, California.

Annual Transportation Report, City of San Jose, Fifth Edition. San Jose: 1998.

Cervero, R. *Paratransit in America: Redefining Mass Transportation*. Westport, Connecticut: Praeger, 1997.

Chira-Chavala, T., C. Venter, and G. Gosling. *Advanced Paratransit System: An Application of Digital Map, Automated Vehicle Scheduling and Vehicle Location Systems*. Berkeley, California: Institute of Transportation Studies, 1997.

⁷² Cervero, p. 198.

Chira-Chavala, T., and C. Venter. "Cost and Productivity Impacts of a 'Smart' Paratransit System." *Transportation Research Record*, Vol. 1571. Washington, D.C.: National Academy Press, 1997.

"Citizen's Guide to the Metropolitan Transportation Commission: Basics on the Bay Area's Transportation Planning, Financing, and Coordinating Agency." June 1997. Published on the Metropolitan Planning Commission website.

Crain and Associates, Inc. *Paratransit Technical Assistance Program: Five Year Implementation Plan*. Oakland, California: Metropolitan Transportation Commission, July 1999.

Erickson, B. 1998. "Pioneering Advanced Paratransit." *ITS Review* Volume 21, Number 1: 1,3.

Jeannotte, K., V. Alexiadis, and C. Venter. 1998. *Evaluation of an Advanced Public Transportation System in Santa Clara County*. Institute of Transportation Engineers, 1998 Compendium of Technical Papers, 51st Annual Meeting of District 6, San Jose, California, July 5 – 8, 1998: 334 – 339.

Miller, J.H. *Shared-Ride Paratransit Performance Evaluation Guide*. Washington, D.C.: Urban Mass Transportation Administration, Office of Technical Assistance and Safety, U.S. Department of Transportation, September, 1989.

Multisystems, Inc. *Paratransit: Options for the Future*. Washington, D.C.: Office of Budget and Policy, Urban Mass Transportation Administration, December, 1982.

"Paratransit Service Information," published on the Outreach website.

"Plain English Guide to the Clean Air Act." Washington, DC: Environmental Protection Agency, April 1993.

"Mobility for the New Millennium: A Regional Analysis for Regional Action." San Jose, CA: Silicon Valley Manufacturing Group, 1999.

Riger, J.M. *Social Services Transportation Provider Inventory: An Assessment of the Provision of Paratransit in the San Francisco Bay Area*. Oakland, California: Metropolitan Transportation Commission, December, 1997.

“Santa Clara County Handbook, 1997.” Published by on the Santa Clara County government website. at claraweb.co.santa-clara.ca.us/handbook.

“Santa Clara county SMART Paratransit Demonstration Project.” Published on the Outreach website.

“Silicon Valley Projections '99.” Published on the Association of Bay Area Governments website.

Simon, Rosalyn M. “Paratransit Contracting and Service Delivery Methods: A Synthesis of Transit Practice.” Washington, DC: National Academy Press, 1998.

Taylor, Steven. “Reaching Out with ITS.” *ITS World*, April/May 1997.

Websites

Americans with Disabilities Act

www.usdoj.gov/crt/ada/adahom1.htm

American Public Transit Association

www.apta.com

Association of Bay Area Governments

www.abag.org

California Transportation Association

www.transitassociation.org

Caltrans

www.dot.ca.gov

Federal Transit Administration

www.fta.dot.gov

Metropolitan Transportation Commission

www.mtc.ca.gov

Project ACTION

www.projectaction.org

Outreach

www.outreach1.org

Reason Foundation

www.rppi.org

Santa Clara County

claraweb.co.santa-clara.ca.us

Silicon Valley Manufacturers' Group

www.svmg.org

TransitInfo

www.transitinfo.org

Valley Transportation Authority

www.vta.org

Chapitre 3

CASESTUDY : THE NETHERLANDS

Marielle Prins

Introduction

This contribution to the study ‘Transport à la demande’ aims to sketch some of the most recent alternative and innovative transport concepts in use in the Netherlands. In 1997, 56% of all European Distribution Centers were located in the Netherlands (BCI/NEI, 1999), Rotterdam is still the largest port world-wide and Amsterdam Schiphol one of the largest European airports. The transport sector is thus one of the pillars of the Dutch economy. This fact, in a country with the highest population density in Europe and in combination with a multi-centered urban structure, led to a marked policy-focus on transport and mobility. This case-study focuses on the transport of persons, and in particular on the public transport alternatives that were developed over the last years.

Innovative transport concepts have been developing rapidly since the mid-eighties. The reason for this is twofold. Firstly in the last two decades of the twentieth century the Dutch government adopted a policy-line in favour of the decline of the use of the car, aiming at a reduction of the so-called ‘car-mobility’. This led to a whole series of alternative transportconcepts such as the carpool (the sharing of one car by several commuters), the carpool-lane (a separate lane on the highway exclusively for carpool-cars), Park and ride sites at the urban fringes (from where public transport can be used to go to the final destination), the *ABC*-location policy (based upon the idea of the ‘right’ company at the ‘right’ place) and the active support of the governmental bodies to additional public transport services or adaptations. An example of the latter is the *treintaxi* (train-taxi). This study will evaluate the functioning and proliferation of the treintaxi since the introduction of the concept in 1990.

The second reason for the proliferation of alternative transport concepts in

the Netherlands has been the increased privatisation of the public transport companies. Since the beginning of the '90s, the national railways as well as the regional bus companies are preparing for or experienced privatisation and are thus incited to behave as a 'profit-seeking' market actor. Although the degree of privatization, and that of the national railways in particular, is still under discussion, the intentions to privatize have led to a reduction of the investments in the public transport systems as well as a marginalisation of the services on the regional and local lines. The niche created through this withdrawal has led to alternative regional transport concepts. The case of Synthus, a regional transport firm is reviewed more in detail here for their degree of innovation in network-concepts as well as the possibility to 'transplant' the Synthus-method in other regions.

Concluding we outline briefly the role of the alternative transport concepts in the Netherlands in the actual discussions.

1. The Dutch case; high density, a multi-centered urban structure and the increase of individual mobility

With an average of 462 persons per 100 hectares and a total of almost 16 million inhabitants, the Netherlands can be compared to regions as Ile-de-France or London. However, the spatial distribution of the population is radically different. Historically determined by a decentralised organisational and institutional pattern, and still favouring 'bottom-up' and consensus approaches, the urban and economic structure of the Netherlands is multi-centered.

Broadly the Netherlands can be characterized by three zones: A. the Randstad, regrouping around 8 million persons, the population-density in the three Provinces that make up the Randstad is 1.172 persons per 100 hectares in Zuid-Holland (including Rotterdam and the Hague), 935 for Noord-Holland (including Amsterdam) and 798 for Utrecht (including the city of Utrecht). B. The intermediate zone, with a population density of between 300 and 400 persons per hectares. C. the periphic zone with a population density of around 200 persons per hectares (CBS, 1999).

The last two decades the Randstad has lost population in absolute and relative numbers while remaining the economic heart of the Netherlands. It is however the intermediate zone that experienced and continues to experience the highest economic growth percentages. With this is meant that the intermediate zone has a relative higher score for the vitality of the total of economic activities and a relatively higher growth rate of the number of employees. The economic growth axes have been initially along the infrastructure corridors. The three zones of the Netherlands are

depicted in the following figure, reflecting the national 'potential' of the Dutch municipalities (RPD, 1994).

Figure 1. *The three zones of the Netherlands*

The multi-centered urban structure of the Netherlands and the outwards spread from the Randstad, has caused a traffic-increase on most of the main axes of the highway-system. In figure 2 the traffic-intensity in 1991 as compared to 1982 is reflected (RPD, 1994).

Figure 2. *Increase in traffic-movements on the main axes of the Dutch highwaysystem*

This congestional pattern of the Netherlands and the Randstad in particular can be compared to urban regions such as the Ruhrgebiet and the 'city-triangle' of Antwerp-Brussel Gent (ABG-region). Concerning the traffic intensity on the highways, the Randstad is situated as more congested with 16,800 cars per lane per day in 1999 compared to 13,200 in the Ruhrgebiet and 13,600 in the ABG-region. The railnetwork in the Randstad is characterized by a high frequency in the service and a higher

average speed than in the Ruhrgebiet and the ABC-region. However, the railnetwork is concentrated on the larger stations in the city-center. This structure combined with the lack of smaller stations in the urban fringes and, compared to the ABG-region and the Ruhrgebiet, a less frequent service to smaller cities, makes the railway system more vulnerable to the outwards spread of both population and economic activities.

Figure 3. *The traffic movements per person per day by mode of transport*

| Transport mode | Randstad | Ruhrgebiet | ABG-region |
|------------------|---------------|--------------|--------------|
| Car (driver) | 50% | 58% | 52% |
| Car (passenger) | 22% | 17% | 26% |
| Public transport | 14% | 16% | 11% |
| Bike | 9% | 4% | 5% |
| Pedestrian | 2% | 5% | 1% |
| Other | 2% | 1% | 5% |
| Total | 100%= 32.5 km | 100%=22.5 km | 100%=34.4 km |

Source: TNO Inro, 1999

The outward spatial trend that is actually reinforced by the economic growth and the accompanying increase in importance of quality of life linked thereto (reflected in the actual boom in the housing-market). This fact, in combination with the characteristics of the public transport network causes in the Randstad, more than in the Ruhrgebiet and the ABG-region, a shift from public transport to individual mobility.

This trend had already been recognized in the analysis of the *Centraal Plan Bureau* (CPB) in 1985, when three scenario's for the evolution of mobility between 1986-2010. The middle scenario estimates the growth of individual mobility at 70%. This estimation led to the *Nationaal Milieu Beleidsplan* (NMP, National Environmental Policy Plan) and the *Structuurschema Verkeer en Vervoer* (SVV, Scheme for Traffic and Transportation) both aiming to reduce the growth percentage to a mere 35%. The latter plan forms the base for the policy of the Ministry of Transport during the end of the 80s and beginning of the 90s.

2. *The treintaxi; a public initiative.*

The concerns expressed in the scenarios and plans have led to an accent on reduction of car-mobility in the policies of the Ministry of Transport. The Ministry induced a

series of initiatives aiming to favour the use of public transport. One of these initiatives is the *treintaxi*, a concept based on the conclusion of the Nationale Spoorwegen (NS, Dutch National Railways, 1989) that the supply- and distribution lines to and from the stations forms the weakest chain in their service. The treintaxi should aim to increase the number of train-passengers through a better service-product (Faber, 1989).

The treintaxi started in 1989 initially as a co-operation of the NS and the Nederlandse Samenwerking Taxibedrijven BV (NST, a Dutch association of co-operating taxicompanies). The concept was launched at the time as an experiment for three years for which the financement was provided by the NS and the Ministry of Transport that both subsidized 15 million of Dutch guilders (around 50 million FF).

However, under the label *Collectief Vraagafhankelijk Vervoer* (CVV, public transport of which the offer follows the demand), or collective public transport 'à la demande', the Ministry of Transport actively continues to subsidize regional public transport, and indirectly the treintaxi. CVV is a form of public transport that is depending on the demand, one has to call to be served and the offer is not regular. It regroups the treintaxi and Schipholtaxi, but also the 'belbus' (a form of 'Allobus'), transport of handicapped or old people, schooltransport etceteras (V&W, 1997).

It should be noted that the NS was at the time only at the beginning of the deregulation and privatisation process the company experienced in the last decade. The taxi-sector as represented by the NTS did not contribute directly to the experiment. However, the associated taxi-companies agreed to the standard tariff of a treintaxi ride of 5 Dutch guilders⁷³.

The role of the taxi-entrepreneurs has been crucial to the project and decisive for the selection of the intercity-stations. The first stations that possessed a treintaxi stand were all situated at intercity-stations in the intermediate and periphic zone, with the exception of Hilversum. The experiment started with a total of 60 taxi's, extended by another 20 in the first year of service.

The service ran and runs from 7.00 a.m. till the last trainservice. The rules of the game are simple: passengers can buy together with the trainticket a treintaxi ticket. At the final destination a treintaxi stand is situated. The taxi will wait another 10 minutes for eventual other passengers. In principle the trein taxi is no longer away from the station than 10 minutes, in order to reduce waiting times, and brings the passenger in any destination within the municipality where the station is situated. If the treintaxi does not come in time, another taxi-company can take the ride. The treintaxi can also bring the passenger to the station if wished for. In that case the passenger has to

⁷³ One guilder is around 3,3 French franc. Later this tariff increased to the actual 7 dfl.

phone the treintaxi an hour in advance. One practical problem arises however in this case; in order to buy a treintaxi ticket, the passenger had to go to the station...⁷⁴

The four cities Amsterdam, Rotterdam, The Hague and Utrecht were excluded from the experiment. According to the initiators this is primarily because of the good quality of the public transport in these cities and the size of the municipalities, triggering rides that are too far for the stand tariff. However, the complex organisation of the taxi sector in these cities can be assumed to be another complicating factor. Illustrative for the tension in the taxi-sector is the actual 'taxi-war' taking place in Amsterdam at the moment. This 'war' is triggered by the in January 2000 issued new taxi regulation, where the government tries to end the market in taxi-stand rights that was tolerated during years. Newcomers in the Amsterdam taxi-sector were obliged to buy these rights for prices up to 300.000 French franc per place. The subsidized treintaxi-concept, working with tariffs under the market price were and are in this setting regarded as unequal competition.

After two years of service, in 1991, an evaluation of the treintaxi has been made. The success of the concept is reflected in the extension of the service: after two years one can take a treintaxi in 60 cities and around 200 surrounding municipalities. The complaints are concentrated on the waiting times, difficulties in the purchase of tickets, service-hours and the obligation to call in advance when one wants to be picked up at home (Consumentengids, 1991). The users of the treintaxi are those passengers that have more money than average to spent on transport. The speed and accesibility of the service are determinant for its success, whereas comfort is considered to be of lesser importance (Hagen & Kieft, 1998).

During the first two years, per year around 1 million people use the treintaxi. This market share increased with the extension of the network to 111 places in 6 years to around 3 million users per year (V&W, 1996, NS/Transvision 1999). Coopers& Lybrand (1992) come in a paper for the ministry of Transport to the conclusion that the negative effects on the regular taxi-firms are non-existent. Probably the fact that initially the treintaxi served areas with a relatively low share of taxi-transport has been hiding the effects to a certain extent. In any case, the 'regular'-taxi-companies take in 1990 a different stand and, organized in a new association, put pressure on the government to safeguard the rights of the entrepreneurs. The minister expressed at that time the opinion that all firms have had the opportunity to participate in the project, and therefore she considered the complaints irrelevant. In 2000, 10 years later, this debate is still actual...

⁷⁴ Recently the possibility is created to buy a ticket in the taxi. The price of the ticket is then 9,50 fl. instead of 7 fl.

Figure 4. *Treintaxi-stations in the Netherlands anno 2000.*

The original firm Treintaxi BV has grown into the company Transvision BV (daughter of NS). The treintaxi can still count on support of the ministry of Transport in case extra investments are needed for a social or other reason in line with the transport policy. In the year 2000, the treintaxi serves 111 stations and around 60% of the Dutch population live within the reach of the treintaxi service (see figure 3).

Transvision disposes of a 'regie-centrum', a 24-hour center that organizes and supervises different services. Transvision operates independently and extended the range of products with the following:

- Ketenkaart: literally the 'chain'-card, a special service for old and/or handicapped people. Transvision offers door-to-door transport, mainly using the regular trainservices. The card is negotiated with the municipalities and the client contacts the municipality for a free basic membership.
- Odessey, a card that the employer can purchase for the employee. Transvision offers to organize the transport at any moment of the day per public transport, car, car with driver etceteras. The customer does not need to purchase any tickets nor has to pay. The costs of the services of Transvision are 300 Dutch guilders a year excluding the travel costs per transportmode per kilometer, for which the employer is billed according to market prices.
- Project transport, a tailor-made service for groups with a choice from any transport mode.
- Rent-a-Driver, the service to rent a driver with or without car at any moment of the day.

However, these services operate at the fringes of the market and do not make a significant contribution to the overall mobility-patterns in the Netherlands. The more significant result of the implementation of the treintaxi-concept is the contribution to the discussion on public transport in the Netherlands that has been triggered by the subsidies, under the label of the CVV, the debates on unequal competition as well as the fact that in the major cities the treintaxi-concept has been unable to enter the local market, except for Utrecht (see figure 3). This in combination with the trend to privatise the public transport companies, continues to fuel discussions on the role of public bodies in public transport sector.

3. Privatisation of public transport in the Netherlands; examples in a transition period

From 1982 onwards, privatization and deregulation of public transport has been the official policy-guideline. Decentralization of the role of the State to the Province-level transferred the responsibility for the service and quality of public transport in the regions to the Province. The Provinces give out concessions for five years and thus

form the negotiation partner for firms that wish to exploit the regional market for public transport.⁷⁵

The role of the Ministry of Transport has been, from 1997 onwards, concentrated on the investments in the national railnetwork. The investments in railway-tracks in the regions remain thus the responsibility of the national government. Secondly non-profit bus- and trainservices are no longer automatically subsidised, although contracts are negotiated between the Ministry and the transport companies for those services that are considered to have a social function.

The price-regulation is in general still centralised. For the railways the Ministry of Transport negotiates the tariffs with the NS. The national 'strippenkaart' (a card stamped for multiple use) and the regular tickets are subject to a nationally fixed tariff. The profits made through the sales of these tickets are collected in a national ticketing system prior to redistribution over the regions. There is only a marginalised part of the redistribution keys that is sensitive to the actual number of passenger-kilometers per region. The invitation for transport companies to increase the number of passengers is thus from this side marginally stimulated.

The national railways, the NS has experienced under this influence of the privatisation practises a 'verzelfstandiging', literally 'becoming independent'. This process leads to the situation that the NS is still a public company, owned by the public sector, but behaving like a private firm. The public interest is indirectly present in the form of a board of commissioners, chosen partly by public bodies. However, the role of a commissioner is to safeguard the interest of the company and not the public interest, and the commissioners with 'double agendas' risk to increasingly experience conflicting interests (Sylvester, 2000).

In addition to this process the regional bus companies were increasingly privatised, often along the same lines. In this climate of insecurity and transition, investments in the overall public transport network by the transport companies lagged behind and reduced frequencies on unprofitable lines led in some cases to impoverished regional and local services.

An example of a region where the NS and the regional bus services slowly but steadily experienced a vicious circle of a reduction of the services, lower passenger numbers, leading to marginalised investments is the southern part of the Achterhoek, a region of the Province of Gelderland at the border with Germany.

⁷⁵When the necessary investments exceed 25 million of Dutch guilders, the Ministry of Transport has the possibility to grant a budget to the regional and local institutions. Further the Ministry remains active at the regional level where the construction of new infrastructure, the resolution of infrastructural bottle-necks and CVV is concerned.

Figure 5. The Achterhoek

The southern part of the region can be characterised as a relatively rural area with a high standard of living. Especially liked by the third age for the housing quality, the region does not experience 'desertification'. Just east of Arnhem and south of the university town of Enschede, that forms with the cities of Hengelo and Almelo practically one urban region, the public transport system is used by the population to commute to these centers as well as to the German cities of Emmerich, Bocholt and Münster. The main cities in the area itself are the Hanseatic city of Zutphen, with a population of 53.000 fulfilling the role of regional center possessing high level retail, juridical functions, publishing houses, a cultural life and cultural heritage (Zutphen is well known for the beautiful city-center), and to a lesser degree Doetichem and Winterswijk. The border of the area on the west side is formed by one of the arms of the Rhine river, the IJssel.

In 1990 the public transport system of this area was secured by the services of the NS over the two main east-west railway-tracks (Zutphen-Winterswijk and Utrecht-Arnhem-Zevenaar-Winterswijk) and the regional bus company GSM. The years prior to 1990 were characterized by underinvestment and reduction of the services. The two heads of the companies, the regional manager of the NS and the manager of the bus

company, came to the conclusion that the only way to secure public transport for the region in the long run was to combine the two companies in a new organisation.

After an initial period of increased co-operation of the NS and the regional buscompany under the name IGO (integration Gelderland Oost) that booked the first successes with an increase of 25 passengers extra per 100 passengers, the confidence that there is a future for public transport in this region grew by the originators. This resulted in 1998 in a new company: Syntus, a fully privatized firm possessing an own board. Syntus is owned by NS reizigers (daughter of NS), the holding VSN, and Karian (a firm of SNCF international). Currently Syntus has over 250 employees. Syntus has been selected by the Province of Gelderland to provide public transport in the Achterhoek region for a period of 5 years, with an option of 5 more.

In a first step there has been a radical revision of the bus-line network. Whereas the bus-lines were designed from city-center to center, and thus parallel to the east-west railway tracks, IGO and later Syntus chose for a busline network that serves the stations and is orientated north-south (see figure 6). The bus-services act as supply and distribution system for the train passengers. The direct results of this reconfiguration were an important increase of the passengers by public transport mode:

Figure 6. Increase in the number of passengers, 1990-1995.

Figure 7. *The reconfiguration of the public transport network in the southern Achterhoek.*

Next to the integration of the networks, other innovations were implemented by Syntus. These comprehend:

- the implementation of a single-ticket system for the whole region,
- own safety and control teams,
- an own formation for all Syntus-conductors,
- a rotation system where conductors of buses also drive trains and vice versa,
- contracts with Mobimax, the regional taxi company to ensure additional transport, often under CVV ('à la demande') conditions; transport for the handicapped or aged, or in case of events.

The passengers of Syntus are students and pupils (44%), travellers with a social or recreational motive (34%) and commuters (22%). The frequencies of the services on most lines has been improved from an hourly services to every 30 minutes. Next to this contracts are negotiated concerning cross-border services. Together with the German authorities and transport companies an extension of the services is aimed at. This resulted amongst others in a direct busservice to Münster.

An extension of the Syntus network is however depending the decisions and strategy of the Province. The concessions are for a period of five years and valid per region. Lines, frequencies and quality of the service are negotiated in the contract, and, as any public transport company, Syntus is subject to the National Ticketing System. Whereas Syntus has improved the public transport service, there are other examples in the Netherlands.

In the Provinces Groningen and Drenthe the population densities are relatively low, rendering the public transport service expensive and difficult to assure. In January 1998 the public authorities of Groningen decided to sell their bus company to Vancom, an American company for 11 million guilders. However in the same month Vancom sold (for 50 million) the company to Arriva, a British company, that succeeded to take over equally Noordnet (comprising the six regional railways), the regional bus companies in the Northern part of the Netherlands, and the CVV-services in the north-eastern part of Groningen. In this whole region the public authorities are consequently facing a foreign firm that has a monopolistic position.

Complaints are heard on the lack of quality of the service and voices are raised against the suspected profit-maximalisation attitude of the transportcompanies (NRC, 22-1-00). The public authorities argue that firstly they do not have an alternative to Arriva, and secondly that Arriva is not willing to give sufficient information on the exploitation (costs, passengers per kilometer) of the lines. Without this information the negotiation position of the authorities is weakened. Arriva argues that the only important feature is the number of passengers per line. On top of this the authorities do have the right to control the services and can fine Arriva by a lack of quality.

However the passenger organisation ROVER blames the authorities for not checking the services on a regular base...This situation sketches the contours for the discussion on the privatisation of public transport in general, that will be subject to a new law drafted at this very moment.

Conclusions

Public transport 'à la demande' is here interpreted in two ways: firstly the transport concepts that function in addition to the classic forms and secondly the transport concepts that replace the classic transport system. These alternative transport concepts are the result of both (government-) stimulated concepts (the treintaxi) and concepts that developed in the niches created through privatisation (Syntus, Arriva).

The concepts have in common that they are situated in a framework that is characterised by duality: the social function of the services offered versus the profit-seeking logic induces government subsidies, grants and strategies that interfere with the private character of either the transport companies itself or the sector as a whole. This duality remains as long as public transport is considered a planning instrument; having a social-economic function by ensuring the mobility of the population in a region.

This public interest deserves, in our opinion, to be safeguarded by the public sector. However it is currently undermined by the absence of a clear consensus on the concept of privatization at the side of the institutional actors, setting the strategy and leading the negotiations (Sylvester, 2000). Underscored by the examples discussed above, we come to the conclusion that the actual period can be characterised as transition-period. Privatisation enables the adoption of alternative transport concepts that are re-shaping the conditions, network, functioning and use of actual public transport network and continues to fuel the discussions on the role and legitimation of initiatives of the institutional actors.

References

- Buck Consultants International (BCI) and the Netherlands Economic Institute (NEI) 1997, *Economic impact of Schiphol Airport and its potential 'sub'-airports*, Nijmegen/Rotterdam.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 1999, *Tijdreeksen Mens en Maatschappij*, www.cbs.nl
- Consumentengids 1991, *Wachten bederft soms gemak van treintaxi*, in: Consumentengids no.6, Juni 1991 pp: 394-396.
- Faber, W. 1989, *Samenwerking trein en taxi moet nieuwe markt openen*. In: Nederlands transport, jaargang 41, nr.23 (16 november 1989, pp. 18-19).
- Hagen, M.van & S. Kieft 1998, *Het belang van voor- en natransport voor de trein*, in: Colloquium vervoersplanologisch speurwerk, Delft 12-13/11/99.
- Jansen, M. 1990, *Treintaxi-project; Wie profiteert?* In: Nederlands Vervoer 13-14 1990, pp. 4-10.
- Jansen, M. 1990, *V&W enthousiast over treintaxi: Combinatie trein en taxi is heel aantrekkelijk*, In: Nederland Vervoer 13-14 1990, pp. 11
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) 1996, *Reizen met chauffeur*, pp. 7.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) 1997, *Voorrang voor reizen met chauffeur*, pp. 1-10.
- Nederlandse Spoorwegen (NS) & Transvision bv. *Treintaxi*, informatie brochure 1999.
- NRC Handelsblad 22-01-00, *Privatisering busbedrijven een mislukking*, pp.1
- NRC Handelsblad 22-01-00, *De overrompeling van een busbedrijf*, pp. 15-16.
- Rijksplanologische Dienst (RPD) 1994, *Ruimtelijke verkenningen*, pp. 115-111, 215, Den Haag.
- Sylvester, J. 2000, *De praktijk van privatisering*, Amsterdam, in: NRC Handelsblad, *Overheden geven te veel weg*, 25 januari 2000.
- Syntus 1999, *SyntusWijzer*, see also: www.syntus.nl
- Syntus 1999, *OV-gids Achterhoek*, Doetichem.
- Syntus 2000, *Op één lijn met de klant, Syntus dus!*, Doetichem.
- TNO Inro, 1999, *Vergelijking mobiliteitsprofiel met België en Duitsland leert: Concurrentiepositie Randstad nog niet in het geding*. H. Hilbers & I. Wilmink.
- Transvision BV 2000, *Blijf mobiel...reis via Transvision*. www.transvision.nl

Chapitre 4

LE TRANSPORT A LA DEMANDE COMME INNOVATION INSTITUTIONNELLE TROIS CAS FRANÇAIS

Eric Le Breton

INTRODUCTION

Les bilans disponibles⁷⁶ montrent que presque toutes les agglomérations françaises ont lancé récemment une ou plusieurs expériences de transport à la demande (TAD). Les expériences sont même nombreuses dans les agglomérations petites (moins de 100 000 habitants) et moyennes (de 100 000 à 250 000 habitants), généralement moins engagées que les agglomérations de plus de 250 000 habitants sur le plan des innovations dans le domaine de la mobilité. Cette particularité s'explique par l'existence de « poches » rurales sur les périmètres de transport urbain. Poitiers, dont il sera question plus loin, est un cas exemplaire : il existe sur le territoire du district des zones de « vraie » campagne à 5 kilomètres du coeur de ville, mal desservies par les transports collectifs.

Les modes alternatifs à la voiture et aux transports collectifs sont nombreux et divers. La diversité porte d'abord sur le mode de déplacement. Evoquons les trajets partagés (covoiturage ou minibus), les nouveaux usages des taxis (taxis collectifs, taxis multiservices), et les véhicules partagés (auto partagée, location de courte durée, libre-service automatisé). La diversité tient ensuite dans la gestion des systèmes, qui peut être assumée par des particuliers, des associations, des sociétés de services, des

⁷⁶ RATP, *Organisation collective des transports en zones peu denses*, Paris, 1983 ; TRANSCET, *Desserte des zones peu denses en milieu urbain*, Boulogne-Billancourt, 1996 ; Conseil régional de l'Ile-de-France / IDF Conseil / IAURIF, *Etude des transports à la demande en secteur peu dense d'Ile-de-France*, Paris, 1997, 2 tomes ; GART / CODRA / FORIS, *Le transport à la demande. Etat de l'art et perspectives*, Paris, 1997 ; CERTU / CETE Nord Picardie, *Nouvelles gestions de l'automobile urbaine. Partenariats avec le transport public*, Lyon, rapport d'étude du CERTU, 1999.

groupements de taxis ou les exploitants des réseaux de transport « classiques ». La diversité réside enfin dans l'usage de ces systèmes, individuel (la voiture partagée en libre-service), semi-collectif (le covoiturage) ou collectif (le minibus).

Mais en fait, il existe un modèle prédominant de TAD, ainsi qu'en témoigne la typologie arborescente de IDF conseil, que l'on pourrait compléter par les agglomérations prises en compte par les autres bilans. On peut résumer ce modèle en quelques caractéristiques :

1) le caractère « low tech » des systèmes, qui ne font que très peu appel aux nouvelles technologies examinées par François Ascher dans le chapitre 1. La majorité des expériences ne nécessite aucun logiciel d'exploitation ou de réservation, aucun dispositif de suivi des véhicules sur le terrain ;

2) le faible degré d'élaboration d'un service spécifique de TAD. En fait, le service proposé par les agglomérations du cartouche n° 1 n'est aucunement du TAD, puisque les itinéraires et les horaires de passage sont prédéterminés.

3) enfin, dans la majorité des cas, les transporteurs sous-traitent le service aux taxis, ce qui n'est pas sans effet quant à la nature de la prestation, nous y viendrons.

Arborescence IDF

source : *op. cit.*, tome 1, p. 6

Sans trancher entre la réussite ou l'échec, il faut admettre que les différentes expériences ne sont pas significatives, surtout au regard des enjeux de la mobilité urbaine. Les utilisateurs des services de TAD se comptent par dizaines, par centaines, rarement par milliers. Cet ordre de grandeur n'existe pas d'ordinaire pour un transporteur, dont les logiciels de programmation de l'offre ne peuvent pas fonctionner à ces niveaux de trafic. Les taux d'occupation des véhicules sont inférieurs à 2 personnes pour les taxis, à 5 personnes pour les minibus. Les ratios recette/dépense sont faibles, souvent inférieurs à 20% ; mais sur ce plan, le TAD reste intéressant car nettement moins cher qu'un bus à service égal. Pourquoi le TAD est-il aussi peu significatif ?

a) D'abord, si toutes les expériences sont fondées sur les mêmes principes essentiels, le détail des projets est foisonnant. Tout diffère : les matériels roulants utilisés (bus, autocar, minibus, berline) ; les combinaisons entre horaires et itinéraires fixes ou variables ; le statut du TAD, parfois création d'un nouveau service, parfois substitution, parfois supplément d'un service de transport collectif ; parfois en rabatement sur des lignes « classiques », parfois en liaison directe. Diffèrent également les dispositifs techniques mis en oeuvre, lorsqu'ils existent, (bornes, téléphone, serveur vocal), ainsi que les montages juridiques et économiques du service.

Le TAD n'a fait dans l'immédiat aucune tentative de rationalisation, et notamment pas de la part des grands groupes (VIA-GTI, CGEA-CGFTE, TRANSDEV), qui ont piloté la majorité des innovations dans le domaine de la mobilité depuis 25 ans. Or, ni les autorités organisatrices ni les sociétés locales n'ont véritablement les moyens en temps ou en compétences techniques de développer et de diffuser des modèles opérationnels.

b) Par ailleurs, chaque expérience, parce qu'elle ne se réfère à aucun modèle établi, procède d'arrangements locaux de gré à gré, ce qui les fragilise considérablement. Le changement du président de GIE de taxis, la protestation appuyée d'un taxiteur à l'égard de ce qu'il estime être une concurrence déloyale, le départ d'un cadre innovateur des services techniques de la collectivité ou de l'entreprise de transport, ou d'un élu condamnent les expériences. Il faut noter aussi que, si les systèmes sont fragiles et disparaissent rapidement, ils refont surface aussi vite car ils sont peu dispendieux, « dans le vent », et assez faciles à monter dès lors qu'il ne s'agit jamais de projet d'envergure. Ces allers-retours répétés entre création et abandon nuisent, du reste, à l'image que les uns et les autres ont du TAD.

c) Un troisième de compréhension du caractère peu significatif du TAD, c'est paradoxalement son relatif succès, par exemple à Saumur, Poitiers ou Bayonne. Sitôt qu'ils le peuvent, les transporteurs transforment le TAD en ligne régulière. Ce choix

peut être animé des meilleures intentions : régularité du service, maîtrise des coûts d'exploitation et d'organisation, il empêche néanmoins les réussites de passer à l'échelle supérieure, de fédérer les énergies, de donner lieu à l'apprentissage de nouveaux comportements de déplacement chez les usagers, et de nouveaux comportements institutionnels et conceptuels chez les opérateurs.

d) Tout ce qui concerne l'appréhension de la « demande » est à peu près inexistant. Le plus souvent, les opérateurs s'en tiennent aux enquêtes « montées/descentes » et « origines/destinations », et ne réalisent aucune étude plus fine visant à saisir des comportements de déplacements. De la même manière, hormis quelques exceptions, ils ne réalisent aucun investissement dans le travail de conception du service, sur le plan de son contenu, de son image, de son environnement, de sa capacité de lien avec d'autres commodités...

Ce déficit conceptuel s'explique par la modestie des marges de manoeuvre dont les transporteurs disposent vis-à-vis des autorités organisatrices sur le plan de la conception du produit. Les entreprises n'ont en effet qu'une faible latitude quant au prix, à la publicité et à la distribution de leurs produits. Il s'explique aussi par le manque d'intérêt pour une prestation qui ne concerne qu'un infime pourcentage de l'activité.

En matière d'appréhension de la demande, la démarche des opérateurs, élus et exploitants, se limite alors à faire suite à des demandes exprimées par des habitants. Or l'on sait que la « demande » explicite et, au-delà, la mobilisation, sont extrêmement rares dans le transport urbain. En cas de mécontentement, le report sur la voiture est facile, et les personnes âgées, les scolaires et les captifs économiques qui n'ont pas accès à la voiture n'ont généralement pas véritablement accès au débat public. *Ipsa facto*, les « demandes » sont rares, discrètes et s'épuisent rapidement.

e) Il faut enfin chercher du côté des utilisateurs des éléments éclairant la fragilité du TAD. Ils sont confrontés au caractère aléatoire du système et n'ont aucune certitude quant à la pérennité du service ; généralement, ils ont même la certitude d'un service non pérenne. Les utilisateurs estiment donc risqué, voire inutile d'effectuer les apprentissages d'utilisation individuelle et collective des systèmes, de faire l'effort d'organiser les déplacements du ménage et d'intégrer dans les arbitrages effectués en matière de mobilité une solution TAD, sans parler d'arbitrer l'achat d'une voiture. De plus, les systèmes de TAD sont d'une complexité certaine, pour ce qui concerne les réservations qui s'effectuent souvent au moyen des touches des claviers de téléphone (appeler le numéro, faire la touche réservation, indiquer le jour, l'heure, la destination...) sans parler de la nécessité d'être adhérent, des questions tarifaires (certains trajets, c'est un ticket, d'autres c'est deux...), etc.

Le TAD ne bénéficie pas encore des progrès qui ont été réalisés sur les réseaux de transport collectif, dans la gestion de l'information et de la relation commerciale.

Sachant que la clientèle des TAD se recrute largement parmi les personnes âgées, la complexité doublée d'une mauvaise communication sont rédhibitoires.

Ces facteurs, combinés les uns aux autres, font aujourd'hui du TAD un produit minimal ne donnant lieu à aucune étude particulière, à aucune innovation marketing ou technique, et auquel ne sont affectés aucun moyens spécifiques. C'est un service dont la mise au point s'inscrit largement dans des logiques politiques. Les élus locaux ne peuvent pas négliger entièrement les réclamations de quelques électeurs de périphérie, et les exploitants des réseaux, dans le cadre de stratégies de concessionnaire sur un marché concurrentiel, ne peuvent pas refuser aux autorités organisatrices la mise en place d'un service minimal, surtout pour éviter que ce marché, aussi minime soit-il, soit concédé à un autre opérateur. Ce souci de préserver les monopoles locaux est clairement affirmé dans l'étude de TRANSCET (1996) : « la concurrence [...] peut contribuer à gêner le développement de l'entreprise exploitante du réseau urbain » (p. 7) ; « l'exploitant doit maîtriser l'ensemble de la chaîne des transports en commun sur le périmètre de transport urbain afin de se couvrir de toute concurrence locale, même marginale » (p. 194).

Le positionnement préventif des transporteurs sur ce segment d'activité donne lieu à des alliances avec les taxiteurs. Ces coopérations sont motivées, non pas par une stratégie de conquête, mais par des visées patrimoniales : les taxiteurs regagnent à peu de frais une clientèle perdue avec le renouveau des transports collectifs en ne consentant que de modestes ristournes financières ; les transporteurs assurent par délégation un service dans lequel ils n'investissent que modestement.

Un regard sur l'équation socio-politique du transport à la demande

En matière de mobilité, et sans doute aussi dans d'autres domaines, l'innovation suppose de résoudre des problèmes dans un registre technique et économique, et d'autres problèmes dans un registre social, politique et institutionnel.

De façon délibérée, nous ne traitons pas ici l'équation technico-économique. Les données d'exploitation des systèmes de TAD (fréquences, longueur des lignes, kilomètres/an, voyages/an, etc.), le cadre juridique de la délégation et les bilans économiques sont déjà largement étudiés, particulièrement par TRANSCET (1996) qui soumet une évaluation technique et économique assez poussée de chacun des 10 systèmes étudiés. Une seconde raison justifie notre parti pris. Tous les travaux disponibles démontrent que le TAD, en l'état actuel des choses, n'est pas opérationnel sur ce plan. Il est inutile d'apporter de nouvelles preuves de la fragilité de ce type de service. Nous portons notre attention sur les termes de l'équation socio-politique. Si

le TAD est possible et souhaitable pour les raisons exposées précédemment par François Ascher, nous postulons que des innovations institutionnelle, juridique, politique et sociale pourraient créer les conditions d'une bonne équation technico-économique.

La relance des transports collectifs, dans les années 1970, n'est pas étrangère à ce type de retournement de perspective. Pendant longtemps, les exploitants des réseaux se sont cantonnés à une approche technico-économique de leur activité, qui n'a donné lieu qu'au cercle vicieux de la faillite : faibles recettes, faibles investissements, dégradation du réseau, faibles recettes, etc. C'est en changeant d'optique sur leur marché potentiel : non plus uniquement les exclus de l'automobile mais l'ensemble des déplacements urbains, que les transporteurs se sont mis en position d'attirer les investisseurs privés (les grands groupes) et publics (les collectivités locales). Les innovations qui sont intervenues dans la continuité de ce nouveau positionnement ont porté dans le registre institutionnel (redéfinition des périmètres de transports urbains, versement transport), juridique (loi sur les contrats de transports publics d'intérêt local) et organisationnel (le marketing dans les entreprises), de manière beaucoup plus déterminante que dans le domaine technique.

Nous avons retenu trois sites de TAD présentant quelques caractéristiques communes. Ce sont des systèmes développés en zone urbaine, dense pour Allobus autour de la plate-forme de Roissy et pour le touc qui dessert un quartier à proximité immédiate du centre de Toulouse, ou moins dense pour Ptibus à Poitiers. Ce sont également des services qui fonctionnent bien. Allobus a rapidement dépassé les prévisions les plus optimistes de ses promoteurs ; le touc s'autofinance à 100% sur fonds privés et, à Poitiers, sous des dénominations successives, le TAD existe depuis près de 20 ans. Sur tous les autres points, les trois systèmes diffèrent radicalement.

Nous les abordons dans la perspective d'une analyse critique positive, c'est-à-dire que nous retenons la manière dont les acteurs ont résolu les difficultés rencontrées dans la conception, dans le montage et dans le fonctionnement des systèmes, ainsi que leurs potentialités respectives. Ce faisant, nous tentons d'identifier les éléments qui permettraient d'une part d'imaginer leur développement et qui, d'autre part, pourraient éventuellement être « exportés » et implanter dans d'autres agglomérations.

1. UNE INNOVATION INCOMPLETE : PTIBUS A POITIERS

Le transport à la demande existe depuis vingt ans à Poitiers, à travers un service pour les handicapés, la desserte du centre hospitalier universitaire (CHU) au bénéfice des personnels qui travaillent en 3X8, et la desserte de quelques communes excentrées. Le périmètre de transport est marqué par la discontinuité urbaine, l'existence de « poches » rurales, très peu denses, avec des hameaux d'écart. Cette configuration se prête mal aux transports collectifs urbains, et impose de mettre en place des services supplétifs du réseau classique.

Population (1990-1999) des communes du district de Poitiers

| | Population 1990 | Population 1999 |
|--------------------|-----------------|-----------------|
| Poitiers | 82 507 | 87 012 |
| Biard | 1 352 | 1 597 |
| Buxerolles | 6 357 | 8 921 |
| Chasseneuil | 3 165 | 4 104 |
| Mignaloux-Beauvoir | 2 473 | 3 527 |
| Migné-Auxance | 5 080 | 5 875 |
| Montamisé | 2 166 | 2 660 |
| Saint-Benoît | 6 024 | 7 242 |
| Total | 109 124 | 120 938 |

Le système institutionnel local est simple et cohérent. Il comprend le district comme autorité organisatrice et une société d'économie mixte, la Société des transports de Poitiers (STP - adhérente de AGIR). L'adjointe au maire en charge de la mobilité et du stationnement est par ailleurs présidente de la commission « taxi », dans laquelle siègent les transporteurs publics, la SNCF et la STP.

Un GIE de taxis est engagé dans le partenariat avec les opérateurs du transport collectif. Le GIE poitevin (35 taxis) fait preuve d'un dynamisme certain. Outre sa collaboration avec la STP et le district de Poitiers dans le cadre de Ptibus que l'on va examiner, il assure la desserte « à la demande » du futuroscope depuis la gare de Poitiers⁷⁷, dans le cadre d'une convention signée avec le conseil général. Arrivés la gare de Poitiers, les visiteurs ont plusieurs possibilités pour gagner le site : les gros bataillons, qui ont acheté leurs billets combinés « transport + accès au site », sont attendus par des cars qui enlèvent d'un seul coup 500 personnes ; les lignes de la

⁷⁷ Une gare TGV est en projet sur le site même du futuroscope. Elle ne devrait néanmoins être accessible qu'aux trains charters, et non pas aux lignes régulières.

STP, qui bénéficie d'une dérogation pour sortir du PTU ; d'autres visiteurs recourent au taxi « normal ».

Enfin, on peut utiliser un taxi navette, en achetant un billet « navette » dans une agence de voyage, dans l'agence Futuroscope située au sein de la gare SNCF de Poitiers ou encore en achetant le billet dans le taxi lui-même. Son coût est de 45 francs pour un aller-retour entre la gare et deux arrêts possibles sur le site. 20 000 billets « navette » sont vendus chaque année. Le marché ne nécessite aucune innovation particulière de la part des taxis. Tout au plus sont-ils supposés arborer un calot « navette Futuroscope », ce qu'ils ne font pas toujours. Pour le reste, ils attendent les clients sur la station de la gare, avec leurs collègues qui font des courses normales, et facturent au conseil général la course au prix du compteur, avec une ristourne de l'ordre de 10 à 12% du chiffre d'affaire réalisé.

1.1. Le service Ptibus

Divers services de TAD ont successivement été mis en oeuvre à Poitiers, sur la base d'un même principe. La Société des transports de Poitiers (STP) sous-traite le service au GIE de taxis. Les clients doivent être abonnés au service, réserver par téléphone leur voyage la veille pour le lendemain auprès du transporteur, qui faxe une feuille de route au standard des taxiteurs. Le tarif pour l'utilisateur est le tarif normal du réseau, l'autorité organisatrice réglant la différence de coût au GIE, sur la base d'une convention annuelle.

Cette formule, classique, n'a jamais fonctionné de façon satisfaisante : des fréquentations très faibles, des bénéficiaires potentiels qui hésitaient à prendre le taxi parce que « ça fait riche », des personnels de la STP qui protestaient que les taxis leur enlevaient leur travail, ou bien, sitôt que la STP observait une montée en puissance du trafic sur une ligne, le service était régularisé.

Pourtant, après divers abandons et reprises, le TAD était relancé en septembre 1994, sous l'appellation de PTibus, pour Poitiers Transport Individuel. Il comprend aujourd'hui deux types de services. La première catégorie est celle des « préfixés », dont les itinéraires, les arrêts et les horaires sont fixes. Une dizaine de lignes desservent le CHU et certaines communes environnantes. Il s'agit en fait de lignes de transports collectifs qui ne sont activées qu'à la demande, sur réservation, avec un délai minimal d'une demie heure, au respect duquel l'entreprise s'engage.

La seconde catégorie est celle des « souples ». Ce service permet de desservir des lieux isolés dans le district, à l'écart des lignes régulières et de les rabattre vers trois destinations : 1) le centre-ville de Poitiers et plus précisément, la place Charles-de-Gaulle (90% des demandes) ; 2) le centre-bourg de la commune de résidence de la personne ; 3) des points de correspondance au réseau de bus. Les « souples » fonctionnent du lundi au samedi, entre 9h00 et 19h00. Avant 9h00, ce sont des

scolaires et des travailleurs, et pour eux, ce sont des pré-fixés. Le trajet retour se fait au départ de l'un des trois points, avec une demie heure d'attente au maximum. La tarification est celle d'un billet normal pour tout le monde, y compris pour les abonnés au réseau, alors que dans les préfixés, les abonnés ne payent rien de plus. Les taxis vendent donc des billets de bus. Ni les « préfixés » ni les « souples » ne peuvent s'arrêter en cours de chemin, ils ne font pas de cabotage.

L'association AGIR effectuait en décembre 1995 un bilan de la première année⁷⁸ du fonctionnement du service, faisant apparaître que Ptibus a démarré bien lentement, et en tout cas très en dessous des prévisions les plus modestes.

Evaluation par AGIR de Ptibus entre sept. 1994 et août 1995

| | Services préfixés | | Services souples | |
|------------------------|---------------------|---------|------------------|---------|
| | prévu | réalisé | prévu | réalisé |
| Nbre de courses | 1 040 ⁷⁹ | 148 | 3 252 | 1 248 |
| Nbre de voyages | 2 334 | 421 | 4 256 | 1 465 |

Sur la totalité des services (préfixés et souples), le taux de couverture des dépenses par les recettes, initialement prévu à hauteur de 9,6% n'aura été que de 6,43%, ce mauvais chiffre s'expliquant notamment par l'imputation de 70% du temps de travail d'un ETAM (112 000 francs annuels).

Néanmoins, les élus rencontrés pour l'évaluation faisaient valoir qu'ils étaient assez satisfaits de la tournure des événements, illustration parfaite des propos de M. Bigey : « *pour l'élu, le service de transport urbain, c'est un autobus qui circule, au moins de temps en temps dans le maximum de rues. [le] droit au transport n'est souvent qu'un droit au poteau d'arrêt.* » (Bigey, 1993, p. 79). D'autre part, les utilisateurs interviewés plébiscitaient le service...

En 1999, la STP produit 12 millions de voyages, dont un peu moins de 8 000 pour le TAD, qui se partagent en 2 210 courses pour les « souples » et 2 666 pour les préfixés (dont 1 566 pour le seul CHU). La longueur moyenne d'un trajet est 8,3 km. 4/10^{ème} des « préfixés » ne sont pas consommés. La défection est plus difficile pour les « souples ». Le taxi peut se plaindre et la personne est admonestée. L'organisation du service coûte 350 000 frs. et rapporte 35 000 frs. de recettes voyageurs. Ce ratio recettes/dépenses de 1 pour 10 est nettement inférieur à celui d'une ligne classique, qui était en 1995 à Poitiers de 35,6% et de 34,4% en 1999.

⁷⁸ AGIR services, *Pti'Bus. Bilan après un an d'exploitation*, Paris, février 1996.

⁷⁹ Nous retenons ici les chiffres de l'hypothèse basse !

Ptibus est donc exemplaire des TAD mis en oeuvre en milieu rural et sur les bouts de lignes et les heures creuses des réseaux urbains. Mais intéressons-nous plutôt à la manière dont les usagers utilisent le service proposé et, réciproquement, à la manière dont Ptibus modifie ou non leurs pratiques de mobilité quotidienne.

1.2. Le transport à la demande dans l'univers de la mobilité dépendante

Actuellement, 311 personnes adhèrent à Ptibus. Ce sont majoritairement des femmes (4,5 femmes pour 1 homme), inactives à 80%, âgées puisque presque 50% d'entre elles ont au moins 60 ans. Un adhérent sur trois simplement est détenteur du permis de conduire. Un adhérent sur trois habite à Poitiers même, mais dans des quartiers excentrés, séparés du centre-ville par le sillon ferré de la SNCF et par la topographie locale, les deux tiers restants étant dispersés sur les communes de périphérie. Enfin, les clients de Ptibus (version « souple ») sont fidèles : une majorité des abonnés, évaluée à 83% en 1996 par AGIR, l'utilisent effectivement.

Parmi cette population, nous avons rencontré 8 personnes⁸⁰ pour des entretiens qui ne peuvent avoir qu'une valeur exploratoire, mais dont l'intérêt est de nous renseigner sur l'appréhension du système de TAD le plus diffusé, en milieu rural comme urbain.

Quels sont les univers de mobilité⁸¹ des utilisateurs de Ptibus ?

Proximité et interconnaissance, la mobilité paysanne de Madeleine

Madeleine est âgée de 68 ans. Elle habite seule dans une maison située à 3 kilomètres du centre-bourg de Chasseneuille et à 15 minutes du centre de Poitiers. Elle n'a pas de vélo ni de voiture, ni le permis de conduire, c'est son mari décédé qui conduisait.

Parmi ses déplacements usuels, on compte le déplacement au bourg de Chasseneuille, une fois par semaine, pour les courses le samedi, dans un petit casino. Une fois tous les quinze jours, elle se rend au centre de Poitiers pour le coiffeur et des courses. De temps en temps, depuis le centre de Poitiers, elle fait un tour à l'hôpital en bus. A l'occasion, un voisin qui a une voiture l'emmène au supermarché Auchan du Futuroscope, à 5 km. Madeleine prend le train une dizaine de fois par an, pour visiter sa famille dans la région. Dans ces cas, elle recourt au taxi pour aller à la gare de Poitiers. Elle s'accorde, de temps en temps, une promenade, sauf quand il pleut.

⁸⁰ Un homme actif de 45 ans, une jeune femme artiste peintre de 30 ans, une étudiante de 19 ans, un couple de retraités, une mère de famille active, deux femmes à la retraite.

⁸¹ A côté de l'imposant appareillage statistique des « enquêtes ménages », le travail de S. Juan *et al.* propose une intéressante approche qualitative et compréhensive des mobilités urbaines : Juan S., Largo-Poirier A., Orain H. et Poltorak J.- F., *Les sentiers du quotidien. Rigidité, fluidité des espaces sociaux et trajets routiers en ville*, Paris, L'Harmattan, coll. « Villes et entreprises », 1997.

Ce sont les commerçants ambulants : boulangerie tous les jours, boucher deux fois par semaine, qui assurent l'approvisionnement courant.

Avant que Ptibus ne soit mis en service, Madeleine organisait sa mobilité au moyen de la marche à pied, qui définit encore son aire d'autonomie autour du bourg et des voisins. Elle utilisait aussi les bus de la STP, dont l'arrêt le plus proche est à 500 mètres de chez elle. Toutefois, elle n'était pas abonnée aux transports collectifs, pour plusieurs raisons. Mal desservie, l'utilisation potentielle ne justifie pas l'investissement. Madeleine trouve les transports collectifs fatiguants : on marche beaucoup, on attend beaucoup et les trajets sont parfois compliqués, imposant de longs temps de parcours pour des distances parfois très courtes ; il ne faut pas rater le bus, c'est lent, ça secoue, les jeunes sont bruyants, les passagers et les conducteurs sont indifférents aux difficultés éventuelles... Enfin, les voisins, les amis en visite, mais aussi les amis visitant les voisins et dont elle utilisait la voiture sur le retour, offraient à Madeleine l'opportunité d'une mobilité exceptionnelle.

L'espace d'autonomie de Madeleine est un espace piéton. Le centre-bourg, les visites de voisinage, voilà l'espace sur lequel elle ne dépend de personne. Au-delà, la mobilité doit être rentabilisée. Dès lors que les occasions d'aller à Poitiers en profitant de la voiture d'un voisin ou en prenant le bus, sont rares, elles sont exploitées au mieux. Le déplacement gratuit, pour le plaisir de la promenade n'est pas de mise. Aller à Poitiers une fois tous les quinze jours fournit l'occasion, qui doit être préparée, d'aller chez le coiffeur, chez le médecin, d'effectuer une visite, de faire les courses pour ce que l'on ne peut pas trouver à Chasseneuille... C'est une mobilité dont la marge de manoeuvre est liée à l'interconnaissance. Ce sont les amis, les voisins, les amis des voisins, la famille en visite qui offrent la possibilité d'utiliser une voiture, quitte, parfois, à se débrouiller pour le retour.

On pourrait caractériser de « paysan » l'univers de mobilité de Madeleine. Mobilité paysanne car elle s'effectue dans un espace d'interconnaissance⁸², c'est-à-dire dont on connaît les habitants, et grâce à ce réseau d'interconnaissance, amis, famille, voisins.

Madeleine utilise Ptibus depuis 4 ans, qu'elle a connu par des prospectus de la STP et la voisine. Elle l'utilise de façon très régulière, pour son déplacement hebdomadaire au bourg de Chasseneuille et pour son déplacement bimensuel au centre de Poitiers. Ainsi, Ptibus remplace la marche à pied et le recourt aux transports collectifs sur des déplacements obligatoires. Elle réserve une heure à l'avance, et ses horaires varient en fonction de son emploi du temps du moment. Lorsqu'elle se trouve à Chasseneuille, elle convient à la dépose avec le taxiteur de son heure de retour. Lorsqu'elle est à Poitiers, elle ne réserve son retour qu'au dernier moment, quitte à attendre un peu, étant ainsi libre de prendre son temps.

⁸² Voir par exemple Zonabend F., *La mémoire longue*, Paris, éd. J.- M. Place, 2000 [1ère éd., 1980]

Ptibus n'a pas bouleversé l'univers de mobilité paysanne de Madeleine. Elle continue de se ravitailler auprès des commerçants ambulants. Elle se rend toujours une fois par semaine au centre-bourg, et une fois tous les quinze jours à Poitiers. Elle continue de prendre le plus rarement possible le transport collectif auquel elle n'est toujours pas abonnée. Elle continue de solliciter les proches pour les déplacements occasionnels. Le transport à la demande a toutefois introduit des changements dans ses pratiques. Tout d'abord, les déplacements usuels s'effectuent dans de bonnes conditions de confort, à ses horaires, avec un service individualisé, un peu d'aide pour les paquets, du porte à porte. D'autre part, Madeleine peut expérimenter une nouvelle catégorie de déplacements, les déplacements mono-motifs. Elle n'est plus obligée de rentabiliser chaque déplacements, Ptibus lui offre l'opportunité d'un aller-retour simplement pour visiter une amie ou pour aller chez le coiffeur.

Néanmoins, le système Ptibus est trop modeste, trop restreint pour qu'il y ait véritablement transformation de l'univers de mobilité de Madeleine. Ce service suscite des envies de visiter plus souvent des amies éloignées, d'accéder à des magasins qui lui étaient interdits (les zones commerciales excentrées où l'on trouve Gamm vert, Leroy Merlin, etc.). Ce n'est pas possible. Le taxi ne fait pas de cabotage, il est astreint à la desserte de quelques arrêts à partir desquels s'effectuent les correspondances avec le bus, décourageantes. Ptibus cesse de fonctionner très tôt, avant les visites de soirée, et ne fonctionne pas le dimanche.

La mobilité d'opportunité d'une étudiante à la campagne

Examinons à présent les pratiques de mobilité d'une jeune étudiante de 19 ans. Aude est fille unique, elle habite chez ses parents en périphérie du bourg de Mignaloux-Beauvoir. Son père est cadre d'entreprise, sa mère infirmière au CHU. Chacun des deux parents dispose de sa voiture et n'utilise que ce mode de déplacement, notamment ils n'utilisent jamais le bus. Les déplacements motorisés les plus réguliers d'Aude sont : l'aller-retour entre la maison et la faculté de droit tous les jours ; l'aller-retour entre la maison et le centre-ville de Poitiers une fois par semaine avec les parents, généralement le samedi ; le retour de la faculté vers la maison le mercredi soir avec son père en faisant un détour par le centre commercial. Il faut ajouter à cela l'ensemble des déplacements occasionnels, avec des moyens divers (le vélo) et le train, trois fois pas an en moyenne - l'avion jamais.

La question de la mobilité représente pour Aude, comme pour Madeleine, une véritable contrainte, mais pour des raisons différentes. Aude vit dans un univers de forte mobilité. Ses parents disposent d'une voiture dont ils se servent toute la journée pour un ensemble de déplacements, mais aussi en soirée et le week-end. Certains de

ses amis ont eux-mêmes des voitures ou des motocyclettes. En termes statistiques, on effectue 1,5 déplacements par jour dans l'univers de Madeleine. Le chiffre est plus proche de 4,5 déplacements quotidiens dans l'univers familial et amical d'Aude⁸³. L'espace où se déroulent les activités qui intéressent Aude n'est pas l'espace piéton de proximité du logement, mais Poitiers. On observe un « effet de tunnel » entre les espaces d'intérêt pour Aude, le domicile et Poitiers : entre les deux rien, alors que pour Madeleine, il y a le voisinage et le centre-bourg de Chasseneuille. Aude est indifférente à l'interconnaissance dans la mobilité. Elle pratique le zapping le plus large quand aux modes utilisés : la voiture des parents, le bus auquel elle n'est pas abonnée (pourtant, un arrêt se trouve juste en face de chez elle, mais Aude juge que « *la ligne est vraiment trop débile* »), le vélo dans certaines conditions climatiques et topographiques, les voitures des amis et des voisins, l'auto-stop, etc. Elle prépare actuellement le permis de conduire et s'offrira le plus vite possible un scooter ou un voiture.

Dans sa situation actuelle, Aude est tenue d'optimiser ses déplacements. C'est le temps qui lui permet d'articuler au mieux sa dépendance et ses envies. Elle doit se tenir informée en permanence des différentes possibilités d'aller et de retour sur lesquelles elle peut compter, et organiser son emploi du temps en fonction, raccourcir telle activité pour profiter du dernier trajet d'un voisin, ou au contraire être prête à perdre deux heures en ville plutôt que de se priver d'une soirée chez des amis, à l'issue de laquelle quelqu'un pourra la ramener chez elle.

Aude s'est ruée sur Ptibus dès sa mise en service. Les premiers mois, dans l'ivresse de la liberté, elle l'utilisait au rythme de 5 allers-retours dans la semaine. Du reste, les taxiteurs repèrent effectivement deux populations parmi l'ensemble des utilisateurs de Ptibus : ceux qui, comme Madeleine, ont un usage « complexé » du système, hésitant à faire appel au taxi, parce que « ça coûte cher ». Pour d'autres au contraire, dont Aude est ici un bon exemple, l'usage de Ptibus est facile. Ces clients décomplexés se recrutent parmi les CSP+, membres de ménages d'un niveau socio-économique moyen-élevé, qui disposent entre autres des moyens de l'information rapide.

Aujourd'hui, sa fréquence d'utilisation du service est descendue à 5 ou 6 voyages par semaine, tempérée par une certaine critique de la qualité globale du service. L'obligation de prévoir le retour, de réserver est une « *contrainte moyenne* » pour Aude, qui souhaiterait pouvoir réserver cinq minutes simplement à l'avance. L'interconnexion de Ptibus et du réseau de transport collectif à la faculté est intéressante pour elle. Mais les horaires de Ptibus, de 9h00 à 19h00, ne correspondent pas toujours à ceux des cours qui peuvent se terminer plus tard et encore moins aux

⁸³ Ces chiffres sont ceux que l'on retrouve dans toutes les « enquêtes ménages ».

horaires de sorties d'une étudiante de 19 ans. Pendant longtemps, le standard de réservation n'était pas assuré le midi. Les arrêts possibles, réduits au nombre de trois, ne sont pas suffisamment nombreux. Les taxis ne sont pas entièrement fiables, car ils privilégient les « vraies » courses. Ils sont toujours en avance dans le sens périphérie-centre, et souvent en retard dans le sens centre-périphérie. Ils ne mettent jamais leurs « calots » Ptibus. C'est gênant pour Aude, qui monte dans un taxi banalisé devant tous les autres étudiants qui attendent le bus...

Ainsi, Ptibus ne modifie pas l'univers de mobilité d'Aude, comme l'achat d'une voiture le fera, en lui offrant par exemple l'autonomie de déplacements de week-end. Il y a toutefois augmentation de sa marge de manoeuvre. L'emploi du temps d'Aude était très contraint par les opportunités de déplacement qu'offraient ses proches ou le bus. L'arrivée de Ptibus, en lui apportant un mode déplacement autonome, desserre la contrainte de gestion du temps, mais complique simultanément la gestion des modes de mobilité. Pour chaque activité, Aude est obligée de prévoir si elle va devoir compter sur la voiture de sa mère, de son père, d'un voisin, sur le bus, sur le stop... ou sur Ptibus. Il y a peu de place pour l'improvisation ou, pour le dire autrement, l'improvisation est risquée.

Les arbitrages familiaux de la mobilité d'une mère de famille

Sylvie a 36 ans, elle est mariée et a deux enfants en bas âge. Elle travaille à temps plein à Poitiers. Elle n'est pas titulaire du permis de conduire. Le ménage dispose simplement de la voiture du mari, qui travaille dans une zone d'activité proche de Poitiers. Après avoir quitté la région parisienne, le ménage habite dans un hameau à l'écart du centre-bourg de Montamizé, à 700 mètres du premier arrêt de bus. Notons que la dépendance de Sylvie en matière de mobilité n'a pas empêché le ménage de choisir ce lieu d'habitation, à l'écart.

Avant la mise en service de Ptibus, Sylvie effectuait régulièrement les déplacements suivants : tous les jours, aller et retour entre le domicile et le travail, l'aller en voiture avec le mari, le retour dans l'après-midi en bus, puis à pied jusqu'au domicile. Le mercredi midi, Sylvie retrouve son mari pour faire, en voiture, les courses au centre commercial. Assez régulièrement, Sylvie profite de la pause du midi pour aller au centre de Poitiers, en bus, faire des courses et se promener. Mais si elle utilise régulièrement, plusieurs fois par semaine, les bus de la STP, elle n'est pas abonnée (pas davantage que son mari qui n'a jamais utilisé ni le bus ni Ptibus). Les déplacements de soirée et du week-end, assez réguliers, s'effectuent avec le mari et sa voiture.

Comment Sylvie organise-t-elle sa mobilité ? Quel est le pivot de ses arbitrages ? Contrairement à Madeleine, ce n'est pas la capacité de mobiliser des réseaux

d'interconnaissance. Son ménage dispose d'une voiture, et elle utilise régulièrement les bus de la STP. Ce n'est pas non plus, comme pour Aude, l'élasticité de son emploi du temps. Sylvie travaille à temps plein, elle doit s'occuper de deux enfants en nourrice et d'un ménage de quatre personnes. Sa mobilité, ainsi que celle de son mari, est organisée en fonction du mode de vie familial. Tous les deux procèdent ensemble aux arbitrages qui valent pour la famille. Cela donne lieu à un univers où la mobilité individuelle dépend de son organisation collective, dans un système complexe d'enchaînements et d'interdépendance. Les deux parents partent le matin avec les enfants qu'ils déposent chez la nourrice, puis le mari dépose sa femme au travail et gagne le sien. Le midi, Sylvie se débrouille seule, avec le bus pour quelques courses pour la famille, y compris celles nécessitant des trajets assez longs, ou des activités personnelles. Terminant beaucoup plus tôt que son mari, en fin d'après-midi, c'est encore le bus qui la ramène chez la nourrice, puis elle termine à pied, avec les enfants dans la poussette. Le mercredi midi, les parents font les « grandes courses » en supermarché.

C'est là l'univers bien connu de ceux qui ont une vie familiale, où un membre de la famille ne peut s'engager dans un déplacement sans se poser la question de ce que font les autres. Le mari, avec la voiture, jouit non pas tant d'une autonomie que d'un confort de mobilité plus élevé de sa femme. Toutefois, il est astreint lui aussi à une organisation partiellement collective.

Sylvie utilise Ptibus d'une manière très régulière, pour trois retours du travail par semaine. Elle réserve le lundi pour toute la semaine. De plus, elle recourt au service assez régulièrement le samedi matin. Son mari reste avec les enfants, et elle s'accorde un moment de liberté dans le centre de Poitiers. Comme Aude, elle est critique à l'égard du faible niveau de performance de Ptibus, imputable pour l'essentiel aux taxis. Sylvie ne prend plus jamais Ptibus le vendredi, car les taxis privilégient les courses « normales » et oublient volontiers les clients du transport à la demande ; le problème était d'ailleurs identifié en décembre 1995 par les membres du GIE de taxis qui reconnaissaient avoir des difficultés à assurer les courses commandées entre 15h30 et 19h00 autour de la desserte de la gare (AGIR, 1996, p. 7). Ce sont alors les chauffeurs de bus de la STP qui rappellent au standard du GIE la présence d'un client Ptibus. Sylvie a acheté un téléphone portable pour gérer cette difficulté éventuelle. Mais il lui est arrivé à quelques reprises de se voir vertement reprocher par le taxiteur de l'avoir fait attendre quelques minutes...

Ptibus offre donc à Sylvie une marge de liberté personnelle, qui se répercute positivement sur le système familial, par un gain d'autonomie pour son mari, libre de son temps les soirs où son épouse rentre avec Ptibus. Pourtant, il n'y a pas de modification des pratiques de mobilité de Sylvie, mais là encore, un desserrement de la contrainte.

Ces trois cas personnels, qui n'ont pas nécessairement de valeur exemplaire, contribuent à éclairer certains aspects du TAD. Ptibus présente pour chacune de nos interlocutrices le même intérêt de desserrer la contrainte ou, pour le dire dans des termes plus optimistes, d'accroître leur marge personnelle d'autonomie à l'égard des voisins pour Madeleine, de l'emploi du temps pour Aude et des pesanteurs de la mobilité familiale pour Sylvie. Néanmoins, les horaires trop restreints, la desserte limitée, la médiocre performance de la prestation des taxis, la non autonomie de Ptibus qui ne dispense pas de devoir recourir aux parents, au mari, aux voisins, etc. aboutit dans une complication de la gestion des mobilités, et ne permet pas de transformation des univers de mobilité. Du point de vue de ces utilisateurs, Ptibus est une « prothèse » précieuse, mais ce n'est qu'une prothèse. Ptibus ne libère pas de la captivité.

1.3. Quels développements possibles du service ?

La desserte de nouveaux sites

On peut concevoir d'abord que Ptibus soit instauré sur de nouveaux tracés en zones peu denses, ou en remplacement de lignes régulières dont les ratios d'exploitation sont mauvais. D'autre part, il peut être intéressant d'envisager le renforcement d'un service vers le CHU, avec la création possible d'une navette interne au site qui se réorganise en s'étalant. 3 à 4 000 personnes y sont affectées, dont une partie travaillent en horaires décalés ; on peut aussi peut être prendre en compte un certain nombre de visiteurs de l'hôpital.

Le Futuroscope est un autre site intéressant. Fréquenté par quelques 2,5 à 3 millions de visiteurs annuels, c'est également une zone de près de 7 500 emplois répartis dans une majorité de « très petites entreprises » du tertiaire, mais avec quelques gros contingents : l'hôtellerie et la restauration (450 personnes), l'enseignement, la recherche et le conseil en informatique (près de 3 500), le parc de loisirs (1 350 employés) et les centres d'appels (1 300 employés).

Actuellement, une ligne de bus de la STP dessert, aux frais du district (5 MF annuels) le site qui n'est que très partiellement situé sur le périmètre de transport urbain. Cependant, le service cesse en soirée. Les congressistes et les personnes en formation multiplient depuis quelques temps les demandes de solutions. Le district et la STP ont alors fait une proposition aux étudiants. Il s'agissait de louer un minibus à l'association des étudiants pour 4 000 frs par mois, avec un système de cartes impersonnelles permettant à l'ensemble des membres de l'association de s'en servir. Ces derniers ont décliné la proposition, pour deux raisons. C'est, d'une part, un

système difficile à gérer dans la durée. D'autre part, le minibus STP ne pouvait pas sortir du PTU. Or les étudiants, originaires de la France entière, sont attirés par La Rochelle, distante de 100 kilomètres. Il est aujourd'hui question d'implanter sur le site un système de location de voitures électriques.

Un service public « haut de gamme »

Mais davantage que dans l'extensif, dans le développement de nouvelles dessertes, l'enjeu véritable de Ptibus et au-delà, du grand nombre de TAD qui fonctionnent sur le même principe, se situe dans l'intensif, dans l'amélioration du service existant.

Dans l'état actuel des choses, Ptibus reste le plus proche possible du transport collectif classique, en termes d'horaires et de tarifs. Sur certains points, c'est même « moins » que du transport collectif : pas de service le dimanche, nombre réduit de destinations possibles. Si l'objectif de Ptibus est celui du service public, il serait intéressant que ce soit un service public « haut de gamme », qui apporte une véritable plus value à ses utilisateurs, c'est-à-dire que Ptibus se donne les moyens de les affranchir véritablement de la captivité.

Dans cette perspective, l'effort d'amélioration pourrait porter sur plusieurs points. D'abord, l'extension des horaires et des jours ouvrés de Ptibus, au moins à hauteur des horaires et des jours ouvrés du réseau de transport collectif régulier, c'est-à-dire de 6h00 à 23h30 approximativement, dimanche et jours fériés compris. Ensuite, la plus large information sur l'existence du service. Les taxis doivent y être largement associés, en respectant l'obligation qui leur est faite d'apposer les « flancs de voiture » et des « calots » aux couleurs de Ptibus. La qualité globale du service doit être améliorée : présence et efficacité du standard de réservation, aide effective au portage de paquets, et surtout fiabilité dans la prise en charge des clients : il n'y a aucune raison pour que, ni le vendredi, ni un autre jour les taxiteurs privilégient un client « normal » par rapport à un client Ptibus.

Une partie importante de l'amélioration est donc à la charge des taxiteurs. A Poitiers comme ailleurs (FNAT/GART/UTP, 1998), les taxis sont associés aux TAD. Ils font valoir leur volonté de s'intégrer au service public de la mobilité urbaine, et cela d'autant plus volontiers que cela ne leur coûte rien. Les prix sont garantis par une convention annuelle reconduite par avenant tous les ans, ce qui permet d'intégrer les hausses de tarifs données par la préfecture, et c'est la STP qui assure la gestion des abonnements au service et du système de réservation. Le GIE effectue annuellement entre 10 et 15% de son chiffre d'affaire dans le cadre du système Ptibus. Du point de vue des taxiteurs, il ne s'agit que de récupérer une part de clientèle du taxi qui a été perdu au profit des transports collectifs, toujours plus conquérants. Il accorde une

réduction globale à la STP et par rebond, au district de 12% du chiffre d'affaire réalisé.

Les parties prenantes : le district, la STP et le GIE de taxis, pourraient convenir d'un nouvel accord. Le premier élément résiderait dans l'amélioration du service au profit des captifs, en élargissement des jours ouvrés, des horaires et des destinations. Le développement de ce service public « haut de gamme » donnerait lieu à la croissance du marché de TAD. Le second élément consisterait d'une part dans l'engagement des taxiteurs sur le plan de la qualité du service, et d'autre part dans le fait qu'ils assument une part des coûts directs ou indirects de son organisation, soit en élaborant un tarif spécifique pour le TAD, soit en prenant en charge, par exemple, la gestion des réservations.

L'enjeu collectif est de passer d'un système où la qualité du service n'affranchit pas l'utilisateur de la captivité, où les ratios d'exploitation sont mauvais et où le marché est réduit, à un système dans lequel l'amélioration du service à l'utilisateur se répercute positivement sur les ratios et sur la croissance du marché. Dans cette perspective, les taxiteurs ont un rôle de premier plan à jouer, en s'inscrivant dans une stratégie de conquête inventive et dynamique, plutôt que dans une tactique de défense et de préservation de leur marché traditionnel.

Tous les éléments sont réunis à Poitiers pour permettre la mise au point d'un accord de ce type et l'amélioration du service public de mobilité. On l'a dit, le partenariat entre le district, la STP et le GIE des taxis est ancien et bien intégré ; le service Ptibus fonctionne de façon stable depuis plusieurs années ; enfin, le district est en cours de réalisation de son plan de déplacements urbains, et cet événement pourrait fournir un cadre aux réflexions.

2. UNE INNOVATION BRIDEE : LE TOUC A TOULOUSE

Le Touc est une expérience doublement originale, à travers l'entrée d'opérateurs inhabituels dans le domaine de la mobilité urbaine : une petite société privée et un supermarché, et l'invention d'un nouveau concept : des voitures de golf ramènent à leur domicile les clients du supermarché.

L'histoire du touc est celle d'une initiative personnelle. Le fondateur et directeur de la SARL « Le Touc » (créée en 1997) est un ancien personnel d'Air France. En observant les encombrements et les difficultés de la circulation urbaine à Toulouse, M. Guessoum a l'idée d'un mode de transport de personnes qui ait les avantages

d'une voiture : place assise, possibilité de transporter des bagages et des sacs, voyage à l'abri, vitesse convenable, mais qui soit nettement plus facile d'utilisation qu'un taxi ou qu'un autobus.

Son premier problème est de trouver un véhicule adapté. Le marché français n'en propose aucun, et M. Guessoum se tourne vers un modèle disponible sur le marché américain. Cependant, le concessionnaire de la marque implanté en France, jugeant le projet irréalisable, refuse d'importer un exemplaire. Après plusieurs allers-retours entre la France et les Etats-Unis, un « n°1 » est finalement importé. La seconde difficulté est d'obtenir du service des Mines un certificat de conformité. Là encore, les allers-retours, les démarches, les discussions sont innombrables, les difficultés sont byzantines. Par exemple, les véhicules doivent être équipés de rétroviseurs. Certaines motocyclettes ont un rétroviseur qui pourrait convenir. Il faut toutefois présenter l'original du certificat de conformité du rétroviseur. Or ce certificat n'est disponible dans son intégralité qu'aux Pays-Bas : voyage aux Pays-Bas.... Les difficultés technico-administratives résolues, s'engage la commercialisation du système. La société Le Touc démarché des clients qui accepteraient d'acheter la prestation.

A ce moment (1998), un magasin Casino, situé près du Pont-des-Demoiselles à Toulouse change de directeur. Le magasin ne marche pas bien, et le nouveau directeur engage plusieurs démarches pour relancer l'activité. Il refait la décoration, met sur pied un service de livraison à domicile. Il trouve avec la proposition du touc la possibilité de proposer un nouveau service, original, de prise en charge des clients du Casino - et uniquement eux - entre le magasin et leur domicile, dans un périmètre réduit, correspondant à l'aire de chalandise du magasin : les trajets ne dépassent pas quelques kilomètres (cf. annexe). Le touc est d'autant plus intéressant pour ce magasin qu'il lui permet de résoudre un problème de stationnement. Le Casino du Pont-des-Demoiselles a bonne réputation. Il dessert des quartiers de pavillons modestes avec quelques collectifs (le quartier de Rangueil) et des quartiers plus aisés (la Côte pavée), pour 20 000 clients par semaine, mais son parking ne compte que 80 places et n'est pas extensible, le magasin étant situé dans une zone dense de proximité au centre-ville.

Le système fonctionne comme ceci : après avoir réglé ses achats en caisse, le client va au stand du touc installé dans le hall d'entrée du magasin, et demande à être ramené chez lui. L'hôtesse d'accueil prend connaissance de la destination et demande à la personne son ticket de caisse. Nulle difficulté, semble-t-il, à le fournir, hormis la surprise de la première fois, ainsi qu'une incrédulité relative à la gratuité du service : il y a-t-il un piège ? L'hôtesse porte sur un tableau de bord le montant des achats, ce qui permet au magasin d'évaluer la plus value du service au chiffre d'affaire. La

personne est invitée à s'asseoir, l'attente n'excédant pas 5 à 10 minutes. Le premier jour, 50 clients ont utilisé le touc, 100 le deuxième jour, 150 le troisième jour.

L'accord entre Le Touc et Casino a presque trois ans. C'est un indicateur assez clair de l'intérêt bien compris de Casino, qui règle 80 000 frs. mensuels à son prestataire. L'impact du service s'apprécie à deux niveaux, selon les évaluations qui nous ont été communiquées par le directeur du magasin. La clientèle du magasin a augmenté de 10%, et le panier moyen de 20%, puisqu'une grand-mère sans voiture n'hésite plus à acheter six bouteilles d'eau.

La société Le Touc, forte de ce premier succès, a démarché d'autres clients. On trouve dans le tableau ci-dessous réalisé par B. Guellard (1999), un récapitulatif des opérations réalisées.

Récapitulatif des sites d'exploitation du Touc

| Site | Nombre de touc | Date | Personnes par jour |
|---|----------------|----------------|--------------------|
| Casino Pont-des-Demoiselles | 6 | Depuis 03/1998 | 200 |
| Belle-Ile-en-mer / Le Palais | 5 | Eté 1998 | 350 |
| Casino Saint-Raphaël | 6 | depuis 09/98 | 80 |
| Casino Aix-en-Provence | 7 | depuis 11/1998 | 180 |
| Casino Canet-en-Rousillon | 5 | depuis 06/1998 | 250 |
| Cité de l'Espace (Toulouse) | 9 | Mai 1998 | 900 |
| Coupe du monde (Toulouse) | 8 | Juillet 1998 | 2 500 |
| Salon international des techniques et énergies du futur | 3 | Juin 1998 | 400 |
| Carrefour Portet-sur-Garonne | 3 | depuis 08/1998 | 110 |
| EUREXPO - Salon SIRHA | 6 | Janvier 1999 | 1 600 |
| Aéroport de Toulouse-Blagnac | 6 | Mai 1999 | 800 |
| Festival d'Aix-en-Provence | 3 | Juillet 1999 | 700 |
| Casino Saint-Georges à Toulouse | 6 | Mai 1999 | 200 |
| Casino Honoré Serres, Toulouse | 3 | Août 1999 | 130 |
| Belle-Ile-en Mer - Le Palais | 6 | Eté 1999 | 680 |
| Foire de Saint-Etienne | 3 | Septembre 1999 | 550 |
| Casino Nice-Etoile | 3 | Octobre 1999 | 115 |
| Journée sans voiture à Castres, Villeurbanne, Aix... | 33 | 22/09/1999 | 500 |
| Navette centre-ville à Aix-en-Provence | 25 | Novembre 1999 | <i>en cours</i> |
| Autres sites Casino à Cannes et à Nice | 12 | fin 1999 | <i>en cours</i> |

En résumé, le touc est mis en oeuvre dans trois cas de figure.

Le premier est l'implantation sur d'autres sites Casino de l'opération réussie au Pont-des-Demoiselles à Toulouse. L'idée a circulé au sein du groupe et la direction du marketing a lancé une étude qui aboutit aujourd'hui dans le fait que plusieurs magasins ont mis en place le touc, à Saint-Raphaël, au Canet-en-Roussillon, mais aussi sur d'autres sites toulousains.

Le deuxième cas de figure réunit les opérations événementielles : salons et foires, « journée sans voiture », coupe du monde de football, etc.

La troisième circonstance consiste dans des expérimentations, des coups d'essais « pour voir », des opérations ponctuelles. C'était le cas par exemple au Palais, à Belle-Ile-en-Mer. La municipalité, excédée des encombrements routiers des abords du port, a décidé l'ouverture d'un parking périphérique. Les navettes étaient assurées par le touc, qui a transporté durant l'été 1999 un total de 40 000 personnes (soit près de 5 000 personnes par semaine, près de 700 par jour). C'était également le cas lors de l'opération à l'aéroport de Blagnac. Le parking provisoire n°2 de l'aéroport (P2) est assez éloigné des halls d'embarquement, et se trouve en plein air. La Chambre de commerce et d'industrie de Toulouse, concessionnaire de l'aéroport, a lancé cette expérimentation de relier le P2 et les halls avec des toucs. L'opération s'est déroulée durant 15 jours, du lundi 3 mai au lundi 17 mai 1999.

2.1. Le touc comme structure de confiance

Quelles sont les caractéristiques spécifiques du Touc ?

Le service à la personne

Le touc fait du porte à porte. On le prend à deux mètres de la sortie du magasin et il vous laisse à deux mètres de la porte de votre domicile. Sur ce point, c'est un service du type « taxi », qui dispense l'utilisateur des problèmes de stationnement. A la prise en charge, l'attente est courte, de l'ordre de 5 minutes. Durant le trajet, les passagers sont assis au plus près du conducteur, dans un véhicule de quatre places, dont l'ambiance est celle du train touristique beaucoup plus que du bus. Le conducteur vient vous chercher au stand, prend vos sacs, les charges, ouvre et ferme derrière vous le rideau à fermeture éclair. Il se gare devant chez vous, ouvre à nouveau, aide les personnes âgées à descendre, décharge vos affaires et les pose devant votre porte... Le lendemain ou quelques jours plus tard, l'on retrouve les mêmes conducteurs, avec qui l'on finit rapidement par nouer une relation conviviale.

Les personnels ont un profil distinct du chauffeur de taxi ou du chauffeur de bus, mais qui n'est pas non plus celui d'une hôtesse d'accueil, car cette dernière est cantonnée à la relation de guichet. Pour une majorité d'entre eux, ce sont de jeunes femmes qui ont entre 22 et 30 ans. Elles ont des niveaux d'études élevés (BTS) dans des domaines tels que le paysagisme ou la communication. Elles trouvent souvent à la société Le Touc un premier emploi, ou au moins un premier emploi stable. Elles disposent de contrats à durée indéterminée, à temps plein ou à temps partiel. Elles sont simplement titulaires d'un permis de conduire, et ont suivi une formation à la conduite du touc de l'ordre de quatre heures.

Elles bénéficient d'une grande autonomie dans la gestion des relations avec les utilisateurs, et notamment elles ne sont astreintes à aucun temps : horaires de départ, d'arrivée, fréquence, temps de parcours, ce qui différencie fondamentalement leur activité de celle d'un chauffeur de bus. Comme les trajets sont courts, l'unité de temps est réduite. Si la conductrice prend le temps d'aider une personne âgée, une mère et ses enfants, cela ne rajoute que deux ou trois minutes à la course. Les conductrices sont en contact continu avec un walki-talki. De plus, si une course traîne un peu, un second touc est disponible en attente au magasin. Les personnels ont également une latitude dans l'organisation du trajet, en fonction de leur connaissance du terrain. Ils ont le pouvoir de l'arrangement, pour sortir par exemple un tout petit peu du périmètre. Enfin, et c'est sans doute assez déterminant dans l'appréhension du service et de la relation, les agents n'ont aucune relation commerciale avec les utilisateurs. La transaction se règle entre le magasin et le prestataire et, du point de vue du client, le touc est un service gratuit.

Le travail est basé sur le contact, l'interconnaissance, la volonté de rendre service. Il a, y compris pour les personnels, une dimension ludique, le touc étant innovant, visible et reconnu.

L'espace du quartier

La seconde originalité du touc réside dans l'espace desservi. C'est un mode de déplacement dans les limites du quartier, dans l'espace connu, de proximité immédiate. Par ailleurs, le touc intervient sur un chaînage fondamental de la vie quotidienne : les courses et la maison. Ce positionnement facilite son intégration immédiate aux comportements de déplacement, dont on peut donner deux exemples recueillis auprès des utilisateurs.

- Une personne âgée part se promener l'après-midi dans le centre-ville de Toulouse en prenant l'autobus. Toujours avec l'autobus, en rentrant vers son domicile en fin d'après-midi, elle passe par le casino faire ses courses. Elle termine alors son déplacement avec le touc qui la ramène à son domicile avec ses courses.

- Une femme active fait sa journée de travail, prend ses enfants à la crèche et termine par le magasin : le touc ramène tout le monde au domicile.

On trouve un indicateur de l'insertion du touc dans le segment final du déplacement en notant que deux personnes sur 10 simplement demandent à ce que

l'on vienne les chercher à leur domicile ; les huit autres n'utilisent le touc que sur le trajet retour, du magasin vers chez elles.

A cette échelle de déplacement, le touc ne concurrence ni les bus de la SEMVAT, ni le taxi, ni la voiture. Pour ce qui concerne le bus, quatre lignes de bus desservent le secteur, mais elles sont toutes radiales. Hormis pour ceux qui habitent sur le tracé, le recours au bus impose au moins une rupture de charge, l'achat d'un ticket de bus, un détour parfois long à l'échelle du déplacement considéré, pas d'aide au chargement-déchargement des courses, et une descente à l'arrêt qui peut être éloigné du domicile. Quant aux taxis, il est peu probable que les utilisateurs du touc soient des gens qui l'ont abandonné sur ce segment de déplacement et qui lui reviendraient si le touc disparaissait ! On peut faire la même hypothèse pour la voiture.

La simplicité d'usage

Troisième point, rien de high tech dans le touc : pas de système de réservation, pas de logiciel d'habillage-graphicage, pas de phonie ou de transmission en temps réel de feuilles de route, pas de nécessité de localisation GPS... En tout et pour tout, un walki-talki par personnel. Les études de lignes sont inutiles, la communication réduite à l'existence d'un stand à l'entrée du magasin et aux véhicules eux-mêmes, qui ne passent pas inaperçus.

Les clients ne se livrent à aucune manipulation, si ce n'est présenter leur ticket de caisse. La part d'apprentissage est nulle, y compris les apprentissages les plus évidents tels que savoir et se rappeler où est l'arrêt de bus. Le caractère aléatoire du service : Casino peut supprimer le touc d'un jour à l'autre, n'est pas gênant, puisque les personnes sont déjà dans leur quartier, à proximité de chez elles. Le risque lié à la perte du service est moindre.

Ces caractéristiques : espace de proximité, simplicité d'usage, gratuité, interconnaissance, intègrent le touc dans une forte structure de confiance.

2.2. De l'innovation au développement

La difficulté actuelle de la société Le Touc est de stabiliser l'activité. C'est d'autant plus nécessaire qu'il s'agit d'une société privée : l'absence de rentrées financières donnera lieu au dépôt de bilan. La société Le Touc cherche donc à vendre son produit, c'est-à-dire la mise à disposition des voiturettes et du personnels⁸⁴.

⁸⁴ Il s'agit bien à chaque fois d'une mise à disposition dans le sens où la société Le Touc « disparaît » sous l'identité du client : les toucs du Casino Pont-des-Demoiselles de Toulouse sont identifiés comme les véhicules de Casino, et non pas comme ceux de la société Le Touc.

L'alternative est celle de clients privés ou publics. Examinons les démarches entreprises sur ces deux plans.

Construire un marché privé de la mobilité urbaine ?

La difficulté est multiple. Il est nécessaire d'abord que le site d'activité du client potentiel se prête convenablement au concept, faute de quoi les coûts augmenteraient, notamment les coûts liés aux investissements informatiques d'organisation et de gestion du trafic.

Il faut ensuite trouver des clients qui acceptent de payer le service. Pour le Casino du Pont-des-Demoiselles, la charge mensuelle est de l'ordre de 80 000 francs, ce qui n'est pas négligeable. En contrepartie, la société Le Touc peut vendre les espaces publicitaires des flancs des voitures. Par ailleurs, le Casino réfléchit actuellement à la possibilité de faire payer un abonnement, qui pourrait être de 100 frs., aux clients qui voudraient profiter du service.

Mais sur ce dernier point du paiement direct ou indirect du service, comme sur la question générale de l'existence même d'un service comme le touc, le droit n'est pas clair. La difficulté de la démarche commerciale de vente du produit « touc » se double donc de la difficulté de trouver des clients acceptant de courir le risque juridique de l'innovation.

L'engagement des grands groupes soit du transport ou de la distribution qui, par exemple, rachèteraient la société Le Touc pourrait modifier la destinée du produit.

Trouver sa place sur le marché public ?

En même temps qu'elle démarché les clients privés, la société Le Touc tente d'obtenir reconnaissance et contrats de la part des pouvoirs publics locaux. Le problème à résoudre est celui de l'innovation privée dans un milieu public fortement institutionnalisé. Comment est composé le système toulousain en charge de la mobilité ? L'autorité organisatrice des transports est le syndicat mixte des transports en commun (SMTC)⁸⁵, actuellement mobilisé sur deux dossiers importants. D'abord, la prolongation de la ligne A du métro et la construction de la ligne B. Ensuite, la réalisation du plan de déplacements urbains qui a passé, fin 1999, la phase des scénarii, et devrait bientôt être examiné puis voté par les élus. Ces deux lourds dossiers accaparent tous les efforts du SMTC, qui délègue largement la gestion du réseau et les innovations le concernant à l'exploitant local, la SEMVAT (groupe TRANSDEV). De fait, la SEMVAT dispose d'une importante marge de manoeuvre dans la gestion de l'activité, y compris en termes de conception de nouveaux services, de TAD pour ce qui nous intéresse.

⁸⁵ Il réunit le conseil général de la Haute-Garonne, la ville de Toulouse et les représentants des 52 communes périurbaines qui composent l'agglomération toulousaine.

En matière de TAD, la SEMVAT a mis en oeuvre un service supplétif, à savoir : une convention est passée avec un artisan taxi indépendant sur le remplacement du bus par un taxi sur un bout de ligne, aux heures creuses. Le taxi est accessible aux abonnés au réseau de transport collectif qui doivent réserver au minimum quelques heures à l'avance et ne payent qu'un ticket. Les résultats sont meilleurs que prévus sur une ligne (la 53 Cours Dillon / La Bastide Falgarde-Aureville). Le même produit a été développé sur une autre ligne, avec un moindre succès. Dans ces deux cas toutefois, il s'agit de micro-expériences.

Il faut évoquer d'autres acteurs importants, la municipalité toulousaine et les instances commerçantes. Si elle n'est pas compétente en matière de transports collectifs, la ville de Toulouse gère la relation avec les deux GIE de taxis et dispose des pouvoirs de police de voie publique. A l'occasion du passage de la ligne A au réseau de métro (A+B) et de la réflexion initiée dans le cadre du PDU, la municipalité s'est préoccupée de la gestion des mobilités. Elle a construit un « campus trafic » en périphérie de la ville où sont réunis le service « circulation-transports » récemment équipé d'un système de régulation du trafic automobile (sur la seule commune de Toulouse), le GIE de « Capitole taxi » (170 véhicules ; pour un total approximatif de 250 taxis sur Toulouse) et une antenne des services de la DDE.

Signalons également l'implication de la chambre de commerce et d'industrie de Toulouse (CCIT), participant à la gestion de la mobilité en centre-ville à travers l'association Toulouse Hyper-centre (300 commerçants du coeur de ville). L'association mène des opérations en partenariat avec le transporteur local, et intervient comme un gestionnaire de première importance dans le stationnement urbain.

Qu'en est-il du touc dans ce contexte ? Jusqu'à ce jour, un projet a donné lieu à une tentative de rapprochement des parties prenantes, mais il a échoué. A l'initiative des démarches, se trouve un GIE regroupant les entreprises installées dans la zone d'activité de Basso Cambo, au sud de la ville. La zone d'activité est sise à proximité immédiate du terminus de la ligne A du métro, (station « Basso Cambo »). Elle regroupe plusieurs entreprises importantes : Motorola (2 400 employés), Alcatel (2 000 employés), Siemens (1 500), Météo France (1 000), La Dépêche du Midi (800), les Services techniques de la navigation aérienne (600), Cap Gimini (400), STORAGETEK (200), pour un total avoisinant les 10 000 employés sur la zone.

Ces entreprises ont souhaité proposer à ceux de leurs salariés qui utilisent le transport collectif un rabattement commode sur le métro. S'est alors esquissé un partenariat entre le GIE, la SEMVAT, la ville de Toulouse et la société Le Touc. Cette dernière proposait de mettre à disposition du GIE une flotte de voitures, de

principalement sur les heures de pointe. La configuration était idéale : un déplacement semi-polarisé, une zone de desserte restreinte, une population ayant à effectuer des déplacements relativement réguliers. Le projet, baptisé TUPI (pour Transport Urbain Public Individuel), partait sur les bases d'une convention entre la SEMVAT et le GIE, la SEMVAT sous-traitant l'activité à la société Le Touc. Aidée par le CERTU⁸⁶, la société Le Touc a sollicité une aide du PREDIT, demande bien engagée au moment où le projet fut abandonné, on va voir pourquoi un peu plus loin. Aujourd'hui, la demande des entreprises demeure. Certaines (dont Motorola) ont mis en oeuvre leurs propres solutions, en achetant des minibus qui font les navettes.

D'autres projets toulousains, d'importance diverse, pourraient intégrer le touc. Depuis deux ans, la ville de Toulouse souhaite renforcer et améliorer la gestion du tourisme, entre autres dans le domaine de la mobilité. Plusieurs produits ont été élaborés. D'une part, des « taxis touristiques », c'est-à-dire des taxis qui proposent des visites guidées aux touristes. D'autre part, la création d'une association de location de cycles et des tricycles. Enfin, la mise en circulation sur le coeur de ville d'un petit train touristique qui cantonnait auparavant ses circuits au jardin des Plantes. Les toucs pourraient, lors des prochains étés, être associés à cette animation de la ville par la mobilité.

A une échelle beaucoup significative, les modifications du réseau de transport collectif (bus et métro) envisagées dans le cadre de la mise en oeuvre du plan de déplacements urbains pourraient, selon nos interlocuteurs, faire une place au touc. Les principes du schéma sont de densifier l'offre de transport collectif sur les axes et des plages horaires les plus chargés, et de mettre en oeuvre des modes alternatifs dans les zones moins denses et les horaires creux. Ainsi, le fonctionnement ordinaire et quotidien du réseau articulerait les lignes du métro, les lignes des autobus et le transport à la demande en rabattement sur les axes réguliers. L'Agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine (AUAT) mène une étude d'identification des zones peu denses et certaines sont d'ores et déjà identifiées comme susceptibles de se prêter à cette organisation : Barrière de Paris, La Plaine, Montaudran....

Signalons une troisième et dernière idée dans l'air, à laquelle la CCIT et l'association « Toulouse Hypercentre » prêtent une oreille attentive et bienveillante : la mise en oeuvre de toucs dans la desserte interne du coeur de ville, à haute densité commerciale. La problématique de l'accessibilité de l'hyper-centre, délimité par la Garonne, les Allées Jules-Guesde et les boulevards, est ancienne. Cet espace est difficilement accessible, les problèmes de stationnement ne sont pas minces même si l'offre de stationnement est convenable. Les travaux de construction de la ligne B vont amplifier, ponctuellement, ces difficultés. On peut concevoir, sur cet espace

⁸⁶ Département « systèmes techniques pour la ville ».

toulousain, le développement d'un système de touc, qui a trouvé à Aix une expérimentation originale.

L'Association des commerçants d'Aix-en-Provence (APACA) craignaient que les difficultés d'accès au coeur de ville piéton ne dissuadent les clients potentiels, au profit des centres-commerciaux périphériques, d'autant que les taxis rechignent à effectuer des courses courtes entre un commerce et un parking. L'APACA, la ville d'Aix et d'autres partenaires ont bâti le projet de navettes assurées par des toucs entre cinq parkings qui encerclent le coeur de ville et la plate-forme piétonne. L'opposition immédiate des taxis a amené à réduire le nombre de parkings concernés, de cinq à deux. Ce système pourrait trouver à Toulouse un site intéressant.

Evoquons enfin la gestion du fret en coeur de ville. Ce problème commence de préoccuper la collectivité, consciente de la gêne occasionnée par les 10 tonnes stationnant à 9h00 dans les couloirs de bus. Là encore, un système de TAD pourrait effectuer des navettes entre les plates-formes logistiques maintenues en périphérie et les magasins du centre.

Les difficultés de la transition

A partir de l'abandon du projet de navettes sur la zone d'activité de Basso Cambo, on peut extrapoler quelques unes des difficultés de l'innovation. La première est de l'ordre des « cultures » publique et privée. Le projet de Basso Cambo a mis en présence deux catégories d'opérateurs aux logiques nettement différentes. D'un côté, une jeune entreprise privée, soucieuse de lancer son activité, une entreprise pressée de survivre. De l'autre, des instances publiques dont les calendriers sont formels, distinguant les études par les techniciens, puis les phases de test, puis la validation par les élus, ne s'autorisant pas l'expérimentation gratuite. A contrario, le directeur du Casino du Pont-des-Demoiselles s'est rapidement lancé dans l'expérimentation du touc, et cette expérimentation a rapidement été intégrée par la direction marketing du groupe.

Ce problème, au-delà des éventuelles difficultés de relations interpersonnelles, au-delà de la question du privé/public, renvoie à celui des stratégies et des techniques d'innovation sur les marchés urbains. Comment le « petit privé » peut-il intéresser l'institution publique ? Peut-il la contourner ? Quelles sont les stratégies possibles de l'innovation dans des domaines fortement institutionnalisés ? Quelles sont les alliances intéressantes, notamment celles qui sont extérieures aux collectivités locales, avec les grands groupes du transport, d'autres opérateurs publics (EDF...) ou privés comme c'est le cas avec les supermarchés Casino et derrière eux les groupes de la distribution qui ont une expérience marquée de la logistique. On peut imaginer qu'ils s'engagent dans la prise en charge d'un certain type de mobilité urbaine. Ce

n'est en définitive pas plus improbable que ne l'était, il y a 10 ans, l'engagement des transporteurs dans la gestion des conflits publics.

La seconde difficulté est liée à l'identification du concept du touc, et à partir de là, aux choix de positionnement dans le système d'acteurs local. Le produit et le positionnement sont-ils plutôt celui d'un nouveau mode de transport public ? Dans ce cas, les interlocuteurs pertinents sont l'autorité organisatrice et l'exploitant du réseau, le SMTC et la SEMVAT. Le produit et le positionnement sont plutôt ceux d'un produit privé, de la création d'un nouveau marché à destination de consommateurs ? Alors les interlocuteurs sont plutôt les services techniques de la ville, la CCIT, les associations de commerçants, éventuellement les taxis. Cette alternative commence de trouver des exemples dans le domaine de la mobilité, avec les services téléphoniques et internet d'information sur le trafic, où l'on voit que des opérateurs privés court-circuitent les pouvoirs publics, et s'adressent directement aux consommateurs. A Toulouse, la société Le Touc n'a pas su dans l'immédiat répondre à ces questions et a multiplié les contacts aussi bien avec les opérateurs du réseau public (SMTC et SEMVAT) qu'avec les opérateurs de la ville.

Une troisième difficulté réside dans la complexité des montages institutionnels. L'opération de navette entre les parkings et le centre piéton d'Aix-en-Provence a mobilisé, outre la société Le Touc, l'Association des commerçants du centre d'Aix-en-Provence (APACA), la municipalité, la CCI, l'ADEME, le CETE et le CERTU. L'opération menée pour le compte de la CCIT à l'aéroport de Blagnac a nécessité deux conventions distinctes, et rassemblé en sus de la CCIT et la société Le Touc, l'ADEME, EDF et le conseil régional de Midi-Pyrénées.

Se croisent donc le plus souvent sur un même projet, y compris le plus modeste (le montant de l'opération sur l'aéroport de Blagnac n'atteignait pas tout à fait 170 000 frs. HT) des logiques d'autorisation réglementaire, de financement, de labélisation⁸⁷ et de partenariat stratégique, l'engagement des uns étant le plus souvent conditionné par celui des autres. Comparativement, les opérations menées pour le compte de Casino ne nécessitent aucun partenariat particulier.

Enfin, l'absence de définitions juridique claire du TAD engendre des difficultés particulières. Sur un mode mineur, le droit du travail. L'administration considère que les personnels du touc relèvent de la même convention collective que les chauffeurs de bus. Ils doivent, par exemple, respecter les mêmes temps de pause, alors qu'ils pratiquent une activité professionnelle nettement différente. Le second point est plus aléatoire, il porte sur l'espace juridique dans lequel peut s'insérer un système de TAD tel que le touc⁸⁸. L'absence de définition de cet espace facilite les manoeuvres

⁸⁷ Entre autres, le programme européen Utopia sur l'innovation dans les transports urbains.

⁸⁸ Se reporter à l'étude juridique : II, les services privés.

dissuasives de découragement des partenaires et des clients, déclarés ou potentiels, du touc.

La simplicité du concept invite à penser qu'il est facilement adaptable sur un ensemble de sites, à deux conditions : le déplacement doit être semi-polarisé, et les espaces doivent être assez restreints pour que les distances soient maîtrisées sans nécessiter le recours à des dispositifs techniques coûteux. Sur cette base, on peut penser que les universités, les centres hospitaliers régionaux, les zones d'activités et les zones industrielles, les centres commerciaux, les aéroports, les gares de la SNCF, les centres de loisirs du type de Disney, les grandes cités des périphéries, mais aussi de nombreux quartiers de ville mal desservis par les transports collectifs peuvent devenir des sites potentiels. Pourquoi pas les écoles avec un système qui ramènerait les enfants chez eux ?

Du reste, cette configuration de mobilité urbaine, associant un véhicule de petite taille et fonctionnant aux énergies « propres » à un type de déplacement s'effectuant sur des territoires de proximité, se développe. EDF, la RATP et la société Andruet conçoivent le Cycab, véhicule électrique de 4 places, déjà mis en service aux Pays-Bas avec le concept « Parkshuttel » à l'aéroport d'Amsterdam et dans le centre-ville de Rotterdam. Par ailleurs, au Japon, les constructeurs Honda et Yamaha misent sur la vente à moyen terme de 100 000 véhicules de cette catégorie⁸⁹.

3. UNE INNOVATION FRAGILE : ALLOBUS ET LA PLATEFORME DE ROISSY

Le service Allobus

Le principe d'Allobus est d'assurer une offre de déplacement 24h sur 24h et 7 jours sur 7 jours à des personnes travaillant sur la plate-forme de Roissy. Il existe trois lignes Allobus, exploitées par les Courriers de l'Ile-de-France (CIF). Elles ont une origine à Goussainville, à Sarcelles et à Tremblay-en-France, et ont toutes la même destination sur la plate-forme. La ligne de Sarcelles est la plus longue des trois, avec un trajet maximal de trois quarts d'heure au lieu d'une demie heure pour les deux autres, et elle est aussi la plus fréquentée. Ces lignes ne font pas de cabotage : si l'on prend le minibus sur la plate-forme, on ne peut descendre que sur l'une des trois communes, et si l'on monte sur l'une des trois communes, on ne peut descendre qu'à l'un des arrêts de la plate-forme. Les abonnés réservent leur trajet avec un délai minimal d'une demie heure, mais il n'existe pas de délai maximal : on peut réserver ses trajets avec un mois d'avance. La tarification est celle de la carte orange.

⁸⁹ Quérueu M., « Des véhicules automatiques en libre-service », *Les Echos*, mercredi 21 juin 2000.

Les moyens mis en œuvre sont de 43 conducteurs, 5 chefs d'exploitation, 7 personnes affectées à la centrale de réservation et un coordonateur. Les équipes disposent de 8 véhicules de 13 places.

Les CIF mettent en œuvre le logiciel « Loxane », logiciel de réservation, d'exploitation des itinéraires et d'optimisation de la flotte de véhicules. L'utilisation d'un logiciel est indispensable au graphichage-habillage, car il n'est pas possible de traiter autrement des pointes de réservations qui peuvent monter rapidement à 150 appels. Il permet également d'optimiser le temps de parcours des minibus. S'ils ne doivent prendre aucun client à certains arrêts, les minibus ne sont pas obligés de suivre le trajet des lignes. Ils peuvent « couper » et gagner du temps. De fait, les clients ne peuvent avoir que de l'avance sur l'horaire prévu.

Quelques résultats

Au total des trois lignes, 600 à 800 voyages sont effectués tous les jours, avec des pointes à 1 000 voyages au mois d'août, du fait de l'augmentation de l'activité de l'aéroport en période estivale. Depuis le lancement du dispositif, 11 000 personnes ont effectué au moins une réservation et sont enregistrées dans la base de données. Une enquête téléphonique réalisée en juin 1998 auprès de 300 clients montre que 32% d'entre eux viennent de la voiture.

Si l'on s'en tient aux résultats d'Allobus sur la commune de Tremblay pour laquelle nous disposons de résultats plus précis, on note que le nombre moyen de voyages par semaine est de 1 000 à 1 500. L'activité est en progression continue depuis avril 1998, mois de lancement du dispositif.

Nombre de voyages par semaine sur la ligne reliant la plate-forme à Tremblay

| Mois | Nombre de voyages | Mois | Nombre de voyages |
|-------------------|--------------------------|---------------------|--------------------------|
| Avril 1998 | 2 166 | Novembre | 4 552 |
| Mai | 3 341 | Décembre | 4 491 |
| juin | 3 657 | Janvier 1999 | 4 645 |
| Juillet | 4 783 | Février | 4 571 |
| Août | 5 191 | Mars | 5 061 |
| Septembre | 4 635 | Avril | 5 107 |
| Octobre | 4 862 | | |

Par jour, le nombre moyen de voyages oscille entre 150 et 165. Les fréquentations les plus faibles peuvent descendre à 100 voyages (le 25 décembre) et les plus hautes à

265 (le vendredi 9 octobre 1998, jour de grève des lignes B et D du RER). 92% de la clientèle utilise la carte orange et les 8% restants d'autres titres de transport.

Les clients de la ligne Allobus Tremblay habitent dans 16 communes différentes. Les Trembaysiens⁹⁰ représentent 68% de la clientèle des 1 959 personnes inscrites au 31 janvier 1999, mais 16% des personnes habitent Villepinte, 4% à Paris, 3, 6% à Sevran, 2,7% à Villeparisis. Signalons aussi que quelques personnes habitant Clichy-sous-bois, le Raincy ou encore Bagnolet recourent aux services d'Allobus. 11% des clients qui réservent ne sont pas présents à l'arrêt.

3.1. La première phase du projet : une logique de marché

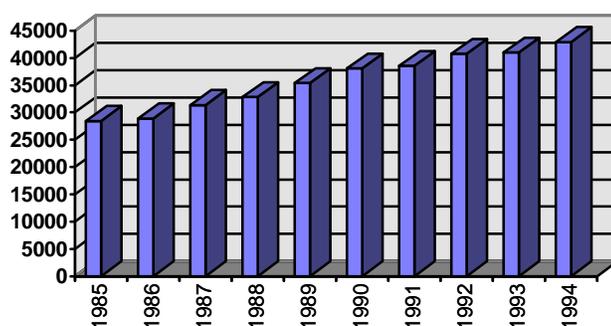
Le marché : L'accès aux emplois en horaires décalés de la plate-forme de Roissy

La question de l'accessibilité de la plate-forme est importante pour le gestionnaire du site, Aéroports de Paris (ADP). Avec la libéralisation des échanges au sein de la communauté européenne et le développement du réseau de TGV européen, la concurrence entre aéroports s'est accrue de façon significative. Dans ce contexte, ADP doit renforcer ses capacités de développement. Cela passe par la création de nouvelles pistes, l'accroissement du parc immobilier, la diversification des services aux compagnies aériennes et par l'essor des entreprises installées sur la plate-forme.

Cette stratégie de croissance donne lieu à l'augmentation des effectifs employés sur le site. Entre 1990 et 1997, 11 110 nouveaux salariés sont entrés dans les entreprises, (dont 853 à ADP sur un total de près de 4 000 salariés), portant à près de 50 000 (en 2000) l'effectif total des personnes employées sur la plate-forme.

⁹⁰ Les habitants de Tremblay sont les trembaysiens, sans L.

L'emploi sur la plate-forme de Roissy (en 1996)⁹¹



Répartition par activités des employés de la plate-forme en 1996

| | Nombre d'emplois | Pourcentage |
|------------------------|------------------|-------------|
| Compagnies aériennes | 20 255 | 47,2% |
| Aéroports de Paris | 3 511 | 8,2% |
| Activité fret aérien | 4 287 | 10% |
| Services publics | 2 628 | 6,1% |
| Activités commerciales | 6 423 | 15% |
| Divers | 5 816 | 13,50% |
| Total | 42 920 | 100% |

Répartition géographique des salariés de la plate-forme en 1996

| | |
|-------------------|-------------|
| Paris | 9,3% |
| Seine-et-Marne | 16,9% |
| Seine-Saint-Denis | 23,1% |
| Val d'Oise | 16,8% |
| Oise | 13,6% |
| Autres | 20,3% |
| Total | 100% |

⁹¹ Nous ne disposons pas de données précises plus récentes. Les données de ce graphique et des deux tableaux suivants sont extraites de : Sous-préfecture de Montmorency, *Améliorer la desserte par bus entre l'Est du Val d'Oise et le bassin d'emploi de Roissy*, février 1996.

Une grande partie des emplois proposés sont de faible niveau de qualification : manoeuvres, magasiniers, personnels de l'hôtellerie et de la restauration, agents des entreprises de nettoyage. De plus, 80% de l'effectif (soit 34 336 employé-ées) fonctionne en horaires décalés, pour 20% seulement de l'effectif (soit 8 584 employés) pratiquant des « horaires bureaux » classiques.

Dans ces conditions d'un marché de l'emploi aux caractéristiques particulières (faibles niveaux de qualification et de rémunération et horaires décalés), la question de l'accès au bassin d'emploi se pose avec acuité.

Ces emplois sont attractifs pour les populations des communes populaires avoisinant la plate-forme : Tremblay-en-France, Roissy-en-France, Goussainville, Gonesse, Sarcelles, etc., mais ils sont difficilement accessibles. Les transports collectifs (bus et RER) imposent des détours et des temps de parcours considérables. On peut fort bien habiter à 500 mètres de son lieu de travail et mettre une heure et demie pour le rejoindre. D'autre part, ils cessent de fonctionner à 1h00 du matin, alors que la majorité des emplois sont en horaires décalés et/ou en journée discontinue. En 1997, des comptes rendus de conseils municipaux des communes du Val d'Oise établissent qu'approximativement 8% des personnels employés sur la plate-forme recouraient aux transports collectifs.

La voiture est dès lors indispensable, mais une partie importante des personnes concernées n'en ont pas les moyens financiers. Précisons également que la marche à pied ou le vélo sont impossibles du fait de la multitude des frontières urbaines du site : autoroutes et bretelles d'accès, zones industrielles et aéroportuaires clôturées et surveillées.

Ces éléments rédhibitoires combinés soit privent les personnes d'accéder à des emplois disponibles à proximité de leurs domiciles, soit leur impose de dormir sur place, dans des abris de fortune, en attendant le bus qui les ramènera chez eux, ou encore les oblige à faire de l'auto-stop à 2h00 du matin.

Dans les années 1990, ADP a développé une politique de partenariat avec les acteurs locaux visant à rendre accessibles les emplois de la plate-forme. Un « Département coopération économique et sociale », un « Club des directeurs des ressources humaines », un « Observatoire de l'emploi » ont été créés, afin que de coordonner les réflexions et les actions de gestion du bassin d'emplois. Par ailleurs, ADP a contribué à la création d'une « boutique club emploi » dont l'objectif est de faciliter l'accès des chômeurs des communes environnantes aux offres d'emplois.

ADP s'est également engagé dans l'organisation de la mobilité à travers plusieurs tentatives de solution qui sont restées relativement insatisfaisantes. D'abord, le prêt

de mobylettes, puis la création d'une association d'insertion, PapaCharlie. Les jeunes embauchés réparaient des voitures d'occasion, louées ensuite à bas prix aux travailleurs de la plate-forme. En 1999, le parc est de l'ordre d'une centaine de véhicules et permet d'aider 500 à 600 personnes par an.

L'innovateur, les Courriers de l'Ile-de-France

La problématique de l'accès au bassin des emplois de la plate-forme allait trouver un écho avec les projets d'innovation d'un « petit » transporteur local⁹², les Courriers de l'Ile-de-France (filiale de VIA-GTI).

Les CIF sont présents sur la plate-forme de Roissy depuis 1956. L'entreprise intervient sur le transport de voyageurs sur la plate-forme (filiale Aérial) pour 70 MF par an ; sur les navettes entre Paris et la plate-forme avec Aérolignes pour 40 MF par an ; sur des lignes régulières de transports urbains « de banlieues à banlieues » dans les départements de la Seine-Saint-Denis, du Val d'Oise et de la Seine-et-Marne (170 MF par an) ; enfin, Allobus (20 MF par an).

Ces marchés, et particulièrement ceux liés à l'activité aéroportuaire, sont caractérisés par l'extrême vivacité de la concurrence entre transporteurs, et par la nécessité de fournir aux autorités organisatrices (le Syndicat des transports parisiens et la Direction générale de l'aviation civile) un transport fiable, sécuritaire et réactif dans le cheminement des bagages ou dans la prise en charge immédiate des passagers d'un avion en retard. Dans ce contexte, les CIF sont tenus de diversifier leurs activités, de dégager des marges de manoeuvre sur de nouveaux segments d'activité mais aussi, dans un autre registre, de faire preuve, au sein du groupe VIA-GTI, de leur capacité d'innovation et d'invention. C'est cette contrainte à l'innovation qui déclenche le lancement de ce qui va devenir Allobus.

Le système initial est plus ambitieux que celui qui fonctionne aujourd'hui. La première réflexion des CIF porte sur le développement d'une offre de transport entre habitat et emplois mais surtout d'une centrale de mobilité à même de coordonner le trafic des CIF et de renseigner les clients quant à l'offre globale sur la zone.

L'offre des CIF se trouvait ainsi en correspondance avec la demande d'ADP. Mais la complexité des questions économiques de financement et de tarification des services, des questions juridiques de « droit de lignes » empêche cette logique de marché « de prendre ». C'est à la faveur d'une problématique élargie que le projet, modifié, va trouver les conditions de sa mise en oeuvre.

⁹² Petit, comparativement aux deux transporteurs publics de la région parisienne, la RATP et la SNCF.

3.2. La seconde phase du projet : le relais de la logique politique

L'Etat, ADP et les collectivités locales à la recherche d'un accord

Au milieu des années 1990, l'Etat et ADP ont le projet d'agrandir les pistes de l'aéroport de Roissy. Les populations et les élus des communes proches protestent de la multiplication des nuisances sonores et olfactives (les odeurs de kérosène). S'engage un échange entre les protagonistes : la menée à bien des projets d'extension contre une aide à l'accès aux emplois de la plate-forme de Roissy.

Le conseil général du Val d'Oise est la première collectivité locale à s'impliquer dans le projet qui permettrait aux populations modestes de la frange sud-est du département d'accéder à des emplois. Les services chargés de la politique de la ville, en collaboration avec les CIF, pilotent une étude montrant que seulement 18% des emplois de la plate-forme étaient occupés par des Val d'Oisiens en 1994. Cette part chutait à 16,8% en février 1996. Cependant l'implication dans le projet Allobus vise simultanément d'autres objectifs. Il s'agit notamment de « redorer le blason » du transport à la demande. Le Val d'Oise finance en effet des services de ce type sur l'ensemble de sa vaste partie rurale. Sur le département, 7 autorités organisatrices intercommunales, regroupant 86 communes, dispensent un TAD rural qui, certes, a le mérite d'exister mais qui coûte très cher (150 MF annuels). Allobus présente l'avantage d'un système innovant et partenarial qui peut, dans le cadre des débats internes au conseil général, légitimer le maintien du TAD en milieu urbain et rural.

Pour la commune de Tremblay, Allobus participe également d'une problématique complexe. Tremblay comme les autres communes du pourtour de la plate-forme connaît une situation difficile. Elle enregistre un taux de chômage important, et le climat social des cités incite un tiers des habitants à quitter la commune au cours d'une période intercensitaire, y compris pour ceux qui ont accès au logement social. L'amélioration de l'accessibilité à un pôle d'emplois comme celui de la plate-forme représente donc un enjeu significatif, et produire des effets bénéfiques dans le cadre d'une problématique sociale et urbaine globale.

Les collectivités locales, l'Etat et ADP vont trouver auprès des CIF un projet à même de fonder un accord. Les partenaires profitent alors d'un appel à idées dans le cadre de la politique de la Ville pour obtenir quelques financements, notamment du Fonds social européen (FSE), qui permettent le lancement des réflexions opérationnelles. En juillet 1996, les CIF conçoivent CENTAURE, pour CENTrale de transport AUTomobile de Roissy et des Environs. L'entreprise élabore une « organisation de projet » qui soumet régulièrement ses avancées aux élus locaux. En interne à l'entreprise, le projet est relativement bien perçu, car l'acclimatation a été

longue et itérative, entre un projet défait, puis repensé, puis soumis à nouveau et à nouveau repensé. Les CIF, assistés par un cabinet spécialisé, mènent deux études qualitatives, l'une auprès d'un groupe de personnes travaillant sur la plate-forme, l'autre auprès d'un groupe de demandeurs d'emplois. Ces travaux permettent de définir progressivement les caractéristiques du produit. Les réflexions sont menées sur les tracés virtuels, sur les suppléments de temps tolérables par rapport à la voiture, sur la possibilité d'utiliser des billets à l'unité et non pas uniquement la carte orange, sur la manière de communiquer, ce souci motive d'ailleurs l'abandon de la dénomination de CENTAURE pour Allobus, plus explicite.

Cependant, de nombreuses difficultés demeurent. Toujours, la question du financement. La population ciblée est modeste, et l'application des conditions tarifaires de la région parisienne (carte orange et billets) est souhaitable. Mais au-delà, il faut constituer un budget de lancement de l'innovation. De plus, la question complexe du « droit de lignes » n'est pas résolue. Rappelons simplement qu'un décret de 1949 institue un « droit de ligne » pour les transporteurs : une entreprise est considérée comme « propriétaire » de la ligne sur laquelle elle a instauré un service⁹³. Or, le fonctionnement d'Allobus impose que les CIF puissent emprunter des portions de tracés « appartenant » à des transporteurs concurrents. Enfin, il faut trancher le périmètre de l'innovation : quelles communes peuvent en profiter et à quelles conditions ? Tremblay n'a pu bénéficier du service que grâce à l'intervention du ministre des Transports, soutenant le député-maire communiste de la commune.

La résolution de ces difficultés réclame l'entrée en scène d'un acteur ayant à la fois le poids, la légitimité et la capacité financière de finaliser le projet.

L'incubateur : le syndicat des transports parisiens

Le STP est intervenu dans le projet sollicité par le ministre des transports. Son rôle a d'abord été celui de monteur financier du projet, dont il est le premier acteur en affectant à l'opération 10 MF en 1999, et 12 MF en 2000.

Aujourd'hui, outre qu'il continue d'assurer une grande partie du financement, le STP joue le rôle de régulateur dans le développement du système. Le succès rencontré par Allobus auprès des utilisateurs, le développement de l'emploi sur la plate-forme (Federal express, entreprise américaine de messagerie, doit implanter prochainement 4 à 5 000 emplois sur la plate-forme de Roissy) motive de nombreuses demandes de communes et de départements. Le sous-préfet à la Ville de Meaux a réclamé l'accès au système, le conseil général de Seine-et-Marne également, « jaloux » que le Val d'Oise y soit associé. L'extension des lignes est à l'étude (en novembre 1999) pour les communes de Aulnay, Mitry-Mory et Othis. Elle est décidée pour la commune de Villiers-le-Bel, après que des négociations compliquées aient été menées. D'une part,

⁹³ Se reporter à l'étude juridique : III, le cas particulier des transports en région Ile-de-France.

cette commune ne présente pas une situation idéale en matière d'exploitation. La population est moins importante (26145 en 1999) que sur les communes de Sarcelles (57 871 en 1999) ou Tremblay (34 018 habitants en 1999) ; il semble, là encore, que des pressions politiques ont emporté la décision. D'autre part, parce que Allobus doit emprunter un tracé « appartenant » à la société Trans Val d'Oise. L'accord a été trouvé dans le cadre d'une convention d'affrètement privée, les CIF ayant accès à la ligne en échange de l'accueil d'un véhicule des Trans Val d'Oise sur la ligne de Sarcelles et d'un autre sur la ligne de Villiers-le-Bel. Le STP évalue la pertinence de ces demandes d'une manière relativement empirique, les chiffres étant trop faibles pour être convenablement traités par les matrices de trafic.

Allobus fonctionne aujourd'hui d'une manière jugée satisfaisante par ses opérateurs. Sur le plan économique, les ratios d'exploitation sont au niveau de ceux d'une ligne « normale », ce qui constitue une rareté en matière de TAD. Le STP estime, à l'issue de trois ans de fonctionnement du système, que celui-ci ne coûte pas beaucoup plus cher que le métro, et qu'il est en tout cas nettement plus intéressant que les voitures de PapaCharlie : le prêt revient à 2 500 francs mensuels par personne, auxquels il faut ajouter le prix de l'essence ; le système n'est accessible que sur une durée limitée et il est réservé à des personnels bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée. Le prix de revient d'Allobus est de 1 900 frs. mensuels par personne, et c'est un produit accessible à tous.

Sur un plan plus général, la qualité du service, la pertinence du produit font l'unanimité. Reste une difficulté technique, mineure : la transmission de messages en temps réel au conducteur du minibus. Dans l'état actuel des choses, le conducteur doit passer au centre de réservation prendre sa feuille de route ou l'information est transmise par la phonie.

Soulignons un point très important : le fonctionnement d'Allobus a permis le renforcement du trafic sur les lignes régulières, parfois dans des proportions très significatives, les utilisateurs n'hésitant pas à prendre le bus pour un voyage, le retour étant garanti dans de bonnes conditions par Allobus.

Allobus constitue une expérience de TAD importante, réussie et originale. Le contexte, en effet, est radicalement différent de ceux qui justifient ailleurs le développement de transport à la demande. D'ordinaire, le TAD intervient dans des zones peu densément peuplées, privées de transports collectifs réguliers et à destination de personnes peu mobiles, pour satisfaire des besoins de déplacement dont le motif n'est pas le travail. Dans le cas d'Allobus, le service est implanté dans un territoire peuplé, fortement maillé en réseaux de transports collectifs et individuels et il est destiné uniquement à des travailleurs.

Allobus est également intéressant dans un registre qui nous intéresse davantage ici. C'est un exemple parlant d'une innovation dans le domaine de la mobilité urbaine dont la complexité du montage est telle qu'elle fragilise le projet. Le lancement est fondé sur des accords entre des partenaires très différents, dont les enjeux ne sont pas identiques et qui restent libres les uns par rapport aux autres. La structure d'action qui pilote le projet est complexe et aléatoire : le conseil général de la Seine-Saint-Denis a décidé de ne pas s'impliquer dans le projet ; le conseil général du Val d'Oise peut s'en retirer quand il le veut, sans avoir à motiver sa décision. Le STP ne s'est engagé que fortement sollicité à un haut niveau de responsabilité. La complexité est patente également sur le plan des montages financiers. Versent au pot la commission européenne, le conseil régional d'Ile-de-france, le conseil général du Val d'Oise, certaines communes desservies, les CIF et ADP, enfin le STP. Ces accords ponctuels et révocables, tout particulièrement dans le contexte de la région parisienne. Les politiques publiques de mobilité sont souvent complexes dans les agglomérations de province où les autorités organisatrices sont pourtant structurées par les communes-centre. Dans la région parisienne, aucune collectivité locale ne peut faire valoir sa position d'autorité par rapport à d'autres.

Notons également la diversité des motivations des uns et des autres. Certains ne s'impliquent que contraints et forcés, d'autres parce qu'ils poursuivent des objectifs de maîtrise des mobilités résidentielles ou des objectifs d'image et de marketing urbain. Au final, la problématique « transport » à proprement parler n'est que faiblement fédératrice.

Il faut ajouter à cela la rude concurrence entre tous les opérateurs, dont un, la RATP, bénéficie d'une position dominante, et le « droit des lignes », qui complique encore la recherche d'accords.

Enfin, le service ne fonctionne que grâce à l'implication tant financière que politique et technique, un peu à contrecœur, du STP qui a accepté de jouer le jeu de l'expérience. Il va sans dire que le retrait du STP condamne Allobus.

Pourtant, Allobus n'existe que grâce à ce montage juridique, politique et financier complexe. Il faut se garder que ce soit également cette complexité qui condamne un service dont l'utilité et la pertinence ne sont plus à démontrer.

Conclusion

On peut, pour conclure, faire quelques remarques valables pour les trois cas examinés. Tout d'abord, ces systèmes de TAD satisfont des besoins de mobilité qui, d'une part, ne donnaient lieu à aucune « demande » explicite, et qui d'autre part n'étaient pris en charge ni par le transport collectif ni par la voiture. Ptibus à Poitiers

et Allobus autour de la plate-forme de Roissy proposent une offre de mobilité à des personnes exclues de la voiture, mais également exclues du transport collectif.

Dans ces trois cas, il est important de noter que le TAD ne prend de part sur aucun marché existant, et notamment ni au transport collectif ni au taxi. Au contraire même : l'existence d'Allobus se traduit par l'augmentation de la clientèle des lignes régulières ; à Poitiers, Pti'bus apporte de 10 à 15% annuels d'activité supplémentaire au GIE de taxis ; à Toulouse, le touc se positionne sur un segment de déplacement tout à fait nouveau, à une échelle de territoire beaucoup trop réduite pour que le transport collectif ou le taxi puissent s'y investir. Il serait souhaitable que les opérateurs cessent d'appréhender le marché de la mobilité urbaine comme un marché à somme nulle, sur lequel ils doivent se livrer des batailles pour conquérir le marché du concurrent. A contrario, leur collaboration dans la prestation de services tels que le TAD peut faire émerger de nouveaux marchés.

Enfin, on observe que c'est bien dans le registre institutionnel que les difficultés les plus importantes ont été résolues, beaucoup plus que dans les registres techniques ou économiques. A Poitiers, l'enjeu était d'établir un accord durable avec les taxiteurs. A Toulouse, il s'agissait de parvenir à « ouvrir » le système institutionnel de la mobilité urbaine, et à y faire entrer de nouveaux opérateurs (un supermarché et une petite société privée). Autour de la plate-forme de Roissy, la difficulté était de stabiliser des partenariats complexes, en dépassant les contraintes juridiques et économiques liées au « droit de lignes ». Ces enjeux demeurent aujourd'hui inchangés. Nous proposerons, dans la conclusion du rapport, quelques pistes qui permettraient de les dépasser.

BIBLIOGRAPHIE

- AGIR Services, *Pti'bus. Bilan après un an d'exploitation*, Paris, février 1996
- Bieber A., « Libres propos sur l'innovation dans les transports urbains » in *Transports urbains*, n° 66, janvier-mars 1989, pp. 3-4.
- Bieber A. et Massot M.- H., « Réflexions sur l'évolution des politiques tarifaires dans les transports collectifs urbains » in *RTS*, n° 18-19, sept. 1988, pp. 33-40.
- Bigey M., *Les élus du tramway. Mémoires d'un technocrate*, Paris, Lieu commun/Edima, 1993
- CETE du Sud-Ouest, *Transport de personnes avec de petits véhicules électriques - expérimentation sur l'aéroport de Toulouse-Blagnac*, juillet 1999.

- CETE du Sud-Ouest, *Transport à la demande des clients d'un supermarché avec de petits véhicules électriques - supermarché Casino du Pont-des-Demoiselles à Toulouse*, juin 1998
- CERTU, *Bilan des transports à la demande*, Lyon, 1992
- CERTU, *Intégration des taxis dans les services publics de transport urbain*, Lyon, 1994
- Clément L., Dekokère A., Faivre d'Arcier B., « Réseaux intermédiaires de transports publics urbains : innovation technologique ou nouveau concept organisationnel ? » in *RTS*, n° 42, mars 1994, pp. 3-13.
- Deroche L., Guy Th. et Lichtenberger Y., « Compétences de service, socialisation et professionnalisation. Réflexions à partir d'un dispositif d'intégration de jeunes sans qualification : Allégio » in *Education permanente*, n° 141, 2000, pp. 97-117.
- IDF Conseil, *Etude des transports à la demande en secteur peu dense d'Ile-de-France* ; 2 volumes, Paris, août 1997.
- FNAT/GART/UTP, *Coopération taxi-transport public, mode d'emploi*, Paris, 1998.
- Frybourg M., « L'innovation dans les transports » in *Futuribles*, n° 145, juillet-août 1990, pp. 59-80.
- GART/FORS/CODRA, *Le transport à la demande. Etat de l'art et perspectives*, Paris, 1997
- Guellard B., « Le touc, une solution alternative simple pour des déplacements urbains de proximité » in *Transflash*, n° 244, nov-déc. 1999, p. 1.
- Juan S., Largo-Poirier A., Orain H. et Poltorak J.- F., *Les sentiers du quotidien. Rigidité, fluidité des espaces sociaux et trajets routiers en ville*, Paris, L'Harmattan, coll. « Villes et entreprises », 1997
- Massot M.- H., « La multimodalité automobile et transports collectifs : complémentarité des pratiques modales dans les grandes agglomérations » in *RTS*, n° 50, jan.-mars 1996, pp. 3-16.
- RATP (direction du développement), *Organisation collective des transports en zones peu denses. Orientations*, Paris, octobre 1983.
- TRANSCET - CDC, *Desserte des zones peu denses en milieu urbain*, 1996
- TRANSDEV - CDC, *Transports publics et avenir des zones rurales*, Paris, La Documentation française, 1998.
- Ygnace J.- L. et Banville (de) E., *Les systèmes de transport intelligent*, Paris, La Documentation française, coll. « Les études », 1999.

ANNEXE METHODOLOGIQUE

Pour réaliser les études de cas, nous avons rencontré :

Pour Ptibus à Poitiers

Mme. Coutelle, adjointe au maire de Poitiers
M. Guignard, responsable du service commercial de la Société des transports poitevins
M. Dupont, directeur du service « déplacements » de la mairie de Poitiers
M. Mallet, ancien président du GIE de taxis.
8 utilisateurs du système Ptibus

Pour le Touc, à Toulouse

M. Guessoum, PDG de la société le Touc
M. Guéllard, chef du projet « véhicules urbains » au CERTU
M. Vaysse, directeur du service « circulation-transports » à la mairie de Toulouse
M. Maurice, directeur du service « développement et conseil » à la SEMVAT
M. le Directeur du casino du Pont-des-Demoiselles
M^{elles} Noria et Isabelle, hôtesse du touc.

Pour Allobus, autour de Roissy

Mme. Mounier, chargée de mission au Syndicat des transports parisiens
M. Saluden, directeur des Courriers de l'Ile-de-France (CIF)
M. Gras, responsable de l'exploitation d'Allobus aux CIF
M. Grangé, directeur de l'urbanisme à la mairie de Tremblay
M. Durand, directeur du service de l'environnement à la mairie de Tremblay
Mme. Allart-Denis, directrice du service « Transports » au conseil général du Val d'Oise

Chapitre 5

TRANSPORT A LA DEMANDE, ORGANISATION DES SERVICES ET VIE QUOTIDIENNE

Alain Bourdin

Il y a fondamentalement deux manières de considérer le transport à la demande : en tant qu'il est un élément d'ajustement des modes de transport et d'organisation des mobilités déjà existants, ou au contraire, en tant qu'il est l'expression de transformations profondes dans les pratiques quotidiennes et les modes de vie ou encore d'innovations dans l'action collective. Les chapitres qui précèdent montrent qu'en définitive, les deux aspects ne sont pas si faciles à séparer et que l'on se trouve le plus souvent devant des expériences composites, dans la mesure où il existe une interaction permanente entre le cadre classique d'organisation des services urbains - porté par la réglementation et les opérateurs traditionnels - et les éléments d'innovation, qu'il tend à absorber dès qu'ils réussissent, tout comme entre les dimensions les plus traditionnelles de l'organisation des modes de vie et les formes plus innovantes.

Divers exemples ont déjà été donnés, on se contentera d'en ajouter un de plus : à Rio de Janeiro, il existe plusieurs grandes compagnies de transport en commun, qui exploitent un réseau d'autobus assez important et insécure. Au cours des dernières années, le secteur informel a développé des initiatives de transport collectif souple, utilisant des minibus. Des entreprises plus établies ont suivi cette tendance et, finalement, les grandes compagnies se sont mises à investir dans des dispositifs intermédiaires entre la ligne classique et le TAD.

Il est donc incontestable que " l'effet poil à gratter " des expériences de TAD, du moins dans des pays (comme la France) où les transports en commun sont fortement organisés, par rapport aux grands dispositifs de gestion des mobilités, ne doit pas être sous estimé, et qu'il mériterait d'être étudié spécifiquement, mais on adoptera ici un point de vue un peu artificiel, consistant à ne considérer que la dimension innovante de ces expériences et les différentes " ruptures " avec lesquelles on peut les mettre en

relation. La démarche vise à théoriser un certain nombre d'aspects du TAD, du point de vue de la vie quotidienne et de l'organisation de la gestion des services urbains afin de mieux tenter de montrer ce que sont les enjeux.

On insistera donc sur deux aspects :

-D'une part le Transport à la demande comme "paradigme" d'une catégorie de services qui correspondent particulièrement aux évolutions des modes de vie, en cela on reprendra des questions déjà abordées par F. Ascher.

- D'autre part le TAD comme service caractéristique de nouveaux modèles de gestion urbaine et de gestion des services.

1. La construction du mode de vie

François Ascher rappelle le caractère tendanciel ou pour le moins rémanent des faibles densités urbaines et de la péri urbanisation. Il résume également l'expression de grandes tendances culturelles à travers quelques slogans particulièrement significatifs : "libres ensemble", "où je veux, quand je veux, comme je veux". Ces grandes caractéristiques contextuelles et culturelles, associées à quelques autres, contribuent à poser en d'autres termes la question de l'organisation de la vie quotidienne.

Dans le cadre des sociétés "modernes" celle-ci était imposée, dans son contenu, dans la répartition des rôles et dans les temporalités par l'organisation sociale et l'initiative de l'individu n'intervenait qu'à la marge. Aujourd'hui, la mobilité et la simultanéité conduisent à ce que la vie quotidienne se déploie dans un espace-temps beaucoup plus considérable - au moins par la diversité des échelles - que précédemment. Dans cet espace- temps le proche et le lointain se côtoient, sans hiérarchie, parfois sans qu'il soit bien facile de les différencier: certains travaux montrent l'importance de l'attachement des habitants à leur quartier ; cela se manifeste notamment par le choix systématique de sorties dans le quartier, par exemple pour aller au restaurant. Mais aller dans un restaurant exotique qui se trouve à votre porte ne signifie certainement pas la même chose que la fréquentation d'un bistrot de quartier traditionnel.

L'inopiné, l'imprévu radical et la domination de formes de proximité très peu régies par des normes précises (l'authenticité voulue de la relation entraîne l'affaiblissement des codes) élargissent considérablement l'univers de choix et l'incertitude qu'ils représentent.

Enfin l'affaiblissement de toutes les centralités (spatiales, temporelles, sociales) oblige l'individu à construire des parcours (matériellement et métaphoriquement) plus qu'à suivre ceux qui lui sont indiqués.

La nouveauté ne concerne pas seulement les questions à traiter : elle s'applique tout autant aux moyens dont on dispose pour le faire. Même si elles ne sont plus des sociétés du "sens donné", même si elles acceptent la diversité des modes de vie et l'innovation sociale, les sociétés modernes (fordiste notamment) se caractérisent par des normes sociales exprimées dans un système relativement cohérent et clair, et par des rituels et des rythmes collectifs qui s'imposent à la quasi totalité de la société : Le travail, l'organisation de l'activité professionnelle constituent la contrainte majeure pesant sur l'ensemble de la vie quotidienne et, fortement liée à la position professionnelle, le statut social, l'appartenance de classe introduit des contraintes spécifiques et des modèles de comportement obligatoires, ce que Bourdieu exprime dans sa théorie de l'habitus.

Certes, depuis, la création de normes de toutes sortes n'a pas cessé, mais, en définitive, ce développement considérable va de pair avec un affaiblissement de la cohérence du système et, de ce fait, les degrés de liberté des individus par rapport aux normes augmentent : l'agrégation des normes crée des espaces de liberté.

L'affaiblissement des rythmes collectifs et des grands rituels, au profit d'une diversification de ces rythmes et d'une explosion des rituels produit le même genre d'effets : moins de structuration et plus de nécessité de choisir. En outre, il devient nécessaire, pour choisir un rythme ou un rituel, de pouvoir énoncer de *bonnes raisons*, donc d'augmenter, au moins dans le discours, sa capacité de connaissance et de maîtrise de son environnement.

Les transformations du travail entraînent des effets encore plus importants : celui-ci ne contraint plus de la même manière (la réduction du temps de travail pose de nouveaux problèmes de choix) et contribue beaucoup moins à la définition de l'individu : il caractérise moins un statut social. Sa place dans la constitution même de la personnalité sociale est désormais très variable, allant d'un monopole radical à une position secondaire, sans que cela soit véritablement proportionnel à l'importance de la position professionnelle.

Enfin le fait que les groupes sociaux capables d'organiser la vie dans différents domaines (notamment les classes sociales) perdent de leur force entraîne pour l'individu une moindre assurance des valeurs de référence et des modèles de comportement, une plus grande difficulté d'accès aux ressources transmises (culturelles, patrimoniales, sociales), une définition moins claire de l'opposition entre soi et les autres et un affaiblissement général du sentiment d'appartenance.

Pour l'individu-acteur urbain le fait d'être libre ensemble, qui n'est qu'une manifestation de "l'obligation d'être soi" se traduit, en ce qui concerne la mobilité par le "où je veux, quand je veux, comme je veux", mais il faut bien comprendre que cela ne correspond pas seulement à un mouvement culturel qui constituerait tout cela comme un ensemble de préférences que l'on peut contraindre et relativiser. Il s'agit en fait d'une réponse et sans doute de la seule réponse possible aux évolutions du cadre social, en d'autres termes des effets de ce que l'individu-acteur urbain se

trouve de plus en plus devant la nécessité d’inventer son quotidien (pour évoquer le titre du beau livre de Michel de Certeau).

Si cela est souvent ressenti comme un plaisir, il s’agit également d’une contrainte considérable, génératrice d’inquiétudes ou d’angoisses et , en tout cas, nécessitant de grandes compétences qu’il n’est pas facile d’acquérir ni de mettre en œuvre.

En effet, cela s’opère dans un contexte fortement indéterminé, ce qui suppose que l’on maîtrise un ensemble de contraintes qui peuvent être de nature très différentes et se présentent plus comme un agrégat que comme un système. Cette maîtrise est elle même relative, partielle (ce qui n’est pas nouveau) , mais surtout “ flottante ” en ce qu’elle peut évoluer très facilement . Elle s’appuie sur la mobilisation d’un ensemble de ressources qui sont du temps et des lieux, des moyens économiques, des objets techniques, mais aussi des prestations parfois totalement immatérielles et des personnes. Certaines de ces ressources sont des dispositifs que l’on ne maîtrise pas (comme lorsqu’on retire des billets de banque à une billetterie automatique) et auxquels il faut faire confiance ⁹⁴. Dans ce contexte, l’individu fait des choix (stratégiques, purement tactiques, ou simple expression de préférences vagues) et il élabore des séquences de comportements de relations plus ou moins cohérentes.

Le mode de vie qui se construit ainsi est structuré par trois éléments.

D’une part des “ constellations ” de ressources et de personnes , centrées sur l’individu , la famille ou le domicile. Celles-ci sont construites à partir de liens directs entre leur centre et leurs différentes composantes, ce qui fait qu’elles ne forment pas vraiment un réseau, ce qui ne correspond en rien à ce que pouvait être l’organisation des ressources (et encore plus de l’appartenance sociale) dans les modes de vie pré-métropolitains.

D’autre part des “ séquences types ” d’activité , c’est-à-dire un répertoire d’activités que l’on connaît, que l’on maîtrise et que l’on reproduit, parfois très régulièrement comme dans les modes de vie traditionnels ou de façon plus irrégulière.

Enfin le “ style de vie ” c’est-à-dire d’un côté un ensemble de solutions préférentielles que l’on va essayer d’appliquer chaque fois que l’on peut (par exemple louer systématiquement plutôt qu’acheter), et de l’autre une structure de sens, une image que l’on associe à ses comportements quotidiens (par exemple l’idée que l’on est un nomade, un consommateur responsable, un artiste...).

La construction du mode de vie entraîne alors un ensemble de difficultés qui sont principalement de quatre types :

⁹⁴ C’est ce que Giddens appelle des *artefacts*, constitutifs de la *délocalisation*, autrement de situations que l’on ne peut maîtriser *ici et maintenant* et auxquels on est bien obligé de faire confiance.

- Elle nécessite l'accès à un grand nombre d'informations variées et l'accès à cette information, sa manipulation ont un coût, qu'aucun dispositif technologique, y compris internet, ne peut supprimer. L'habitant des métropoles ne vit pas avec un répertoire à peu près constant d'information, dans lequel l'inopiné ou la nouveauté apparaîtraient clairement, il est toujours en train de chercher une information qui change sans arrêt et dont il a besoin en quantité toujours plus importante. Même pour des activités aussi triviales qu'aller faire ses courses, la question se pose.

- Compte tenu des décisions qu'il faut prendre sans cesse, des arbitrages indispensables, on ne peut organiser son mode de vie sans disposer d'un système de préférence, d'un ensemble de critères d'évaluation d'autant plus complexe que l'on vit dans une certaine incertitude. Cela aussi a un coût, qui est en partie lié au précédent, mais renvoie également à deux choses, d'un côté la méthode de raisonnement, d'analyse, de l'autre le sens, les représentations, les valeurs de référence.

- Plus un mode de vie articule des séquences de comportement différentes et mobilise une diversité de ressources, plus il entraîne un coût de gestion élevé. Celui-ci se traduit dans des dispositifs de coordination qui mobilisent du temps et de l'argent (assurer une bonne communication entre des membres d'une famille qui ont des emplois du temps complètement décalés suppose au moins du matériel), mais aussi dans des interactions multiples (passer des heures au téléphone avec divers prestataires pour organiser la vie familiale).

En définitive tous cela se résumerait assez bien en disant que la construction du mode de vie dans les métropoles entraîne des coûts de transaction (au sens de la théorie néo-institutionnaliste)⁹⁵ élevés et en augmentation.

⁹⁵ Selon les néo-institutionnalistes (notamment Williamson) le coût de transaction dans une relation contractuelle agrège : "1. Les coûts qu'entraînent pour chaque partenaire la recherche et l'énumération de toutes les éventualités qui peuvent survenir...2. Les coûts provoqués par les négociations entre les parties...3. Les coûts inhérents à la recherche et au fonctionnement de systèmes - légaux ou autres - qui garantissent que chacun respectera ses engagements." p.118 in GUERRIEN (B.) *Dictionnaire d'analyse économique*, Paris, La découverte, 1996.⁹⁶ Les services de transports internationaux sont régis par les dispositions de l'article 20 non abrogé du décret n°79-222 du 6 mars 1979 et le décret n°79-222 du 6 mars 1979 complété par le décret n°84-201 du 19 mars 1984. Pour mémoire, ces services correspondent en particulier aux services de transit et de voyages internationaux. Le règlement communautaire n°684/92 du 16 mars 1992 définit les différentes catégories de services concernés (services réguliers, services de navette, services occasionnels, transport pour compte propre). Ces services ne sont pas soumis en principe aux prérogatives d'organisation des AOT. Dans certains cas, ils sont soumis à une autorisation préalable.

L'acteur peut s'avérer incapable de les assumer, tenter de les minimiser ou les assumer totalement, et même en faire une ressource.

Construire son mode de vie dans la métropole suppose l'utilisation de ressources à la fois nombreuses et très diverses, fournies par des prestataires extérieurs et non produites par l'individu lui-même. Cela correspond notamment à la "délocalisation" de Giddens, ou encore à ce que d'autres appellent la "commercialisation" des sociétés. De la préparation des aliments à l'utilisation des télécommunications, en passant par l'entretien du linge ou la maintenance des immeubles ce recours est permanent et considérable. Il en va largement de même pour ce qui concerne l'obtention et le traitement de l'information, ainsi que la gestion des dispositifs et des interactions.

Cela donne une importance essentielle à deux relations : la relation de service et la relation de confiance. Non seulement, il faut mobiliser les aides sous toutes formes (services) qui sont nécessaires, mais encore il faut accepter de dépendre de ces aides : construire la confiance, c'est d'une certaine manière compenser cette dépendance par la suppression des incertitudes sur les prestataire ou la prestation.

2. Services et modes de vie : un enjeu métropolitain

Chez les spécialistes de la ville, le terme de service évoque aussitôt les grands réseaux (eau, assainissement, électricité, téléphone, transports en commun, etc.) ou les grands services publics (santé, école, culture). Il faut un instant oublier ces réflexes pour se rapprocher de définitions plus inspirées de l'économie et plus attentives au contenu des prestations.

Traditionnellement, l'on oppose les services aux biens, mais on retient également de la littérature économique "non orthodoxe", anthropologique ou sociologique que le service suppose un processus de délégation (c'est ce sur quoi insistent plusieurs articles de l'ouvrage *Services de proximité...*) d'ailleurs souvent problématique, auquel on associera volontiers l'idée d'assistance, "d'aide à". Cependant, la diversité des activités de services ne peut se réduire à cela et si l'on veut effectivement trouver des définitions générales qui aillent au delà de l'opposition aux biens (et de la sophistication de cette idée) il faut suivre la voie proposée par Gadrey . Pour lui, "les services sont des processus dans le temps qui visent à changer une réalité, avec des effets directs ou indirects, dans le cadre d'une relation triangulaire entre un prestataire, un destinataire et cette même réalité, que cette réalité soit liée à un objet à réparer , à une information à transférer ou à traiter , un individu à soigner ou former , ou une organisation à améliorer". Le critère devient alors "celui qui oppose, d'une part des produits (ou prestations) suffisamment standardisés, délimités ou reproductibles, et, d'autre part, des produits marqués par les aléas de la création, de l'initiative, des relations sociales rétroactives, etc." (Gadrey, 1996 p76).

Au-delà de ce qu'il y a de sociologiquement abstrait dans la définition d'une économie de services, les services, c'est-à-dire ces prestations triangulaires telles qu'elles viennent d'être définies, envahissent la vie métropolitaine. Tout le monde le sait, mais sans toujours accorder suffisamment d'importance à la distinction essentielle entre quatre catégories de services :

- Les prestations qui permettent de faire : c'est à cela que correspondent les services, en particulier publics, les plus traditionnels: ceux qui passent par les grands réseaux de fluides, les transports en commun , et même l'École ou le système de santé, encore que ces derniers touchent en partie à la deuxième catégorie.
- Les prestations qui, dans un processus de délégation, de sous-traitance , ou par

l'intervention d'un dispositif technique et de son opérateur, permettent *de ne pas faire*. Ceux-ci se sont particulièrement développés et jouent un rôle central : le pressing ne permet pas de faire le repassage, il permet de ne pas le faire ; le rôle du livreur de pizza par rapport à la cuisine, de la crèche par rapport à la garde d'enfants etc... est exactement le même.

- Les prestations d'aide à la décision ou d'aide à la gestion : en matière de vacances, les agences de voyage, d'abord intermédiaires pour vendre des produits (donc plus proches de la première catégorie) ont développé leurs capacités dans ces deux directions. Sur un tout autre plan, lorsqu'EDF, prestataire typique de la première catégorie, offre à sa clientèle la plus pauvre des instruments lui permettant de contrôler sa consommation, cette entreprise fait de l'aide à la gestion.

- Les prestations de "consolidation" de mise en cohérence du mode de vie. Il ne s'agit pas tant alors de gérer l'organisation du mode de vie que de rendre ses ruptures moins fortes ou plus agréables à passer. Par exemple, un déplacement peut nécessiter des changements de mode (l'on prend sa voiture pour se rendre à une gare de rabattement d'un transport de haut débit - type R.E.R. - puis après un parcours par ce mode, l'on passe à un transport collectif à petit débit - type autobus-), ceux-ci peuvent être grandement facilités par un ensemble de services (information, aide matérielle, ou même agréments divers) qui contribuent à donner une cohérence à la séquence de déplacement.

Tous ces services contribuent à la construction du mode de vie. L'intensité de leur présence, leurs caractéristiques, leurs articulations, leur coût, contribuent fortement à rendre cette construction plus ou moins difficile, à faire de la diversité des possibilités une contrainte ou un agrément.

3. Les comportements de mobilité

Qu'est ce qu'un comportement de mobilité ? C'est d'une part 1) l'ensemble des déplacements d'une personne, 2) l'ensemble des pratiques liées à ces déplacements et d'autre part 3) les arbitrages, et leurs déterminants, qui amènent la personne à effectuer ces déplacements.

1) "L'ensemble des déplacements" pris en compte doit être véritablement exhaustif, c'est-à-dire aller très au-delà de ce qu'il est convenu d'appeler "mobilité quotidienne", dans un sens "supra" : tourisme, voyages à l'étranger, déménagements, déplacements professionnels sur un territoire réduit ou au contraire intercontinentaux, etc., et "infra" : déplacements sur un territoire de proximité pour les courses, les visites, la pratique du quartier d'habitation le samedi, y compris les déplacements sur le lieu de travail, car si certaines activités sont sédentaires, d'autres au contraire imposent des déplacements : grandes usines, exploitations agricoles...

2) Les pratiques liées aux déplacements sont aussi extrêmement diverses. Lire en marchant ou dans le métro, téléphoner dans la voiture, rédiger un texte dans un avion ou dans le train sont des activités à la portée de tout le monde et que tout le monde pratique sans s'en apercevoir. Mais de nombreuses activités professionnelles supposent actuellement des activités dans le cours du déplacement, depuis le

marchand ambulant, qui existe encore dans les campagnes avec les tournées des commerçants, le travail des représentants de commerce... Tous les experts sont des personnes qui ont des activités au cours de leurs déplacements. Réciproquement, on peut considérer que l'expertise nécessite le déplacement : la capacité au déplacement est une condition d'accès au statut d'expert. Le développement des bureaux mobiles, toute la technologie de la mobilité : téléphone et hi-fi portables, valises à roulette, témoignent clairement de la multiplication des pratiques liées aux déplacements.

3) La question des arbitrages et de leurs déterminants est plus complexe. Il s'agit de déterminer en fonction de quoi est-il conduit à choisir qu'il fera ou non tel déplacement, qu'il y associera telle pratique. Un grand nombre d'éléments sont à prendre en compte et à raisonner : les situations géographiques des uns et des autres (entre Paris et Huelgoat, les possibilités ne sont pas les mêmes), les appartenances professionnelles, familiales, les cultures et les capacités économiques (*Libération* a livré l'été dernier une série de reportages émouvants sur des gens de 35, 40 ans qui n'avaient jamais vu la mer, en 1999, parce que trop pauvres).

Tous ces éléments doivent être précisés. Mais cet énoncé lapidaire suffit dans l'immédiat à percevoir qu'il y a là un véritable objet de recherche, cohérent et transversal (notamment parce qu'il subsume tous les découpages en " motifs " par exemple : loisir, travail..., ou en " territoires " : le tourisme d'un côté, la mobilité quotidienne de l'autre), objet dans l'immédiat inentamé. Si les comportements résidentiels sont bien connus, parce qu'étudiés depuis fort longtemps, la compréhension des comportements de mobilité est à venir.

4. Les services à la mobilité

Un service à la mobilité se définit par les prestations fournies et par le type de mobilité auxquelles elles s'appliquent.

a) Les types de services

Le premier grand type de service offert est l'aide à la décision. Celle-ci ne s'arrête pas au choix modal, qui n'en est pas moins important, mais elle est bien plus variée: elle commence par la décision de mobilité ou de non-mobilité, continue par le choix des destinations, dans certains cas, des prestataires dans d'autres, ou encore de dispositifs d'organisation de séquences complexes de mobilité. Elle associe donc la préparation de grandes décisions facilement identifiables à l'aide aux petits arbitrages au sein des processus de mobilité.

Comment aider à la décision ? Par l'information, l'évaluation (selon divers critères), la prévision. Mais également en indiquant au décideur les points où se situent les décisions à prendre et en lui facilitant l'explicitation de son propre système de préférences. Les prestataires de services *de* mobilité peuvent multiplier ou réduire les points où des décisions sont à prendre et aider plus ou moins à la prise de décision. La multiplicité de ces points est à la fois facteur de flexibilité et d'individualisation du service de mobilité et facteur de difficulté pour l'individu, dont les performances pourront s'améliorer, mais au prix d'une élévation de ses compétences qui peut être remplacée (ou simplement aidée) par une élévation du niveau de service. Le voyage organisé ou tout est prévu limite singulièrement les décisions à prendre mais il est évidemment peu flexible et peu individualisé - même si on "personnalise" l'accueil, en revanche les formules beaucoup plus souples d'itinéraires plus ou moins libres supposent une plus grande capacité du touriste à prendre des décisions, ou une aide plus sophistiquée de la part du voyageur.

Dans tout cela l'information reste la denrée de base, sachant que souvent il s'agit au moins autant de la produire et qu'elle soit pertinente que de la transmettre. Les centrales d'information existant dans les transports publics en donnent une illustration. On en trouverait beaucoup d'autres, quel que soit le type de mobilité ou la nature de la décision à prendre. Mais dans tous les cas les trois fronts sont concernés : comment choisir des types d'informations qui correspondent vraiment aux décisions à prendre, comment les constituer et les fiabiliser, comment les transmettre ?

Un deuxième type de prestation est l'aide à l'organisation, c'est-à-dire à l'articulation de divers services liés à la mobilité entre eux. Cela commence par l'agence qui prend vos billets à votre place ou par le chauffeur qui range et sort votre voiture dans certains restaurants. Mais surtout c'est le travail de l'assembleur qui associe des prestations diverses: le voyageur qui est capable de vous munir de vos billets de transport (y compris du train que vous devrez prendre en débarquant de l'avion dans un pays lointain), de vos réservations d'hôtel ou de voitures de louage, qui a su également vous organiser rendez vous, visites, spectacles etc. et qui, éventuellement sait passer de la sphère professionnelle à la sphère privée. C'est également l'agent immobilier ou l'agence de délocalisation qui trouvent le déménageur, l'école, la femme de ménage, l'emploi pour le conjoint, etc. et peuvent vous préparer un scénario très précis de votre déménagement. Le métier d'aide à l'organisation n'est pas sans rapport avec l'aide à la décision, mais il s'en distingue assez clairement par l'assemblage de divers services et par la capacité de pilotage, car il n'a aucune efficacité s'il n'est pas capable d'assurer la réalisation de ce qu'il a prévu.

Ce métier d'assemblage et de pilotage s'exerce dans de grandes séquences de mobilité, mais pourrait se développer dans des mobilités beaucoup plus limitées, par exemple pour aider à résoudre ce problème simple mais irritant : la livraison aux heures ouvrables chez des personnes absentes... De même il peut se concentrer sur

des séquences-produits très constituées, très fiables et peu coûteuses, mais qui ne répondent qu'à un nombre très limité de problèmes, ou devenir un service flexible, individualisé, mais alors d'autant plus cher qu'il faut identifier clairement les besoins des utilisateurs. Entre les deux, il reste une large place pour des "assemblages pertinents", qui ne correspondent pas à des produits *a priori*, mais systématisent des demandes ou des besoins effectivement existants et relativement fréquents, plus divers que la gamme actuellement offerte.

On pourrait associer à cela l'aide à la connexion, service plus spécialisé appartenant autant aux services à l'habitat, puisqu'il consiste essentiellement à permettre la reconstitution d'une constellation autour d'un point fixe, ou, éventuellement lors d'une séquence de mobilité d'organiser les divers changements de connexion, comme le poste F.M. de votre voiture change automatiquement les fréquences pendant que vous roulez, pour que vous ne perdiez pas votre chaîne favorite (si elle couvre le territoire).

Bien plus spécifiques sont les *services d'accompagnement de la mobilité*, qu'ils aient pour objectif de sécuriser (au sens large) la séquence ou de constituer et de faire fonctionner l'environnement de services de la mobilité.

Le premier aspect a son personnage emblématique, le guide, l'accompagnateur. Mais on pourrait lui associer la valise à roulette (encore qu'ici le service soit tout entier dans le produit) ou le GPS, technologie qui permet de développer toutes sortes de services d'accompagnement. Dans tous ces cas, l'objectif est de sécuriser, d'optimiser ou de rendre plus agréable la séquence de mobilité et en particulier le déplacement proprement dit. Quant à la constitution des environnements de service, elle concerne des lieux fixes, par exemple les gares ou les aéroports, ou des lieux mobiles, comme les moyens de transports eux-mêmes: il s'agit d'animer, de diversifier les prestations offertes, de créer un environnement qui ne soit pas seulement défini par des caractéristiques matérielles, mais par un ensemble de services, comme dans certains trains ou même sur quelques lignes d'autocars plus ciblées sur les cadres.

b) Les types de mobilité concernés

Il convient d'abord d'identifier *les mobilités structurantes du mode de vie*, donc à la fois régulières et fréquentes et plus ou moins inter reliées : le déplacement domicile travail en est une, tout comme l'accompagnement des enfants à l'école, les déplacements de loisir les plus habituels, etc. Tout cela forme un système de la mobilité quotidienne à l'échelle d'un individu et plusieurs, plus ou moins (parfois très) interdépendants, à l'échelle d'une famille. Les principaux problèmes, les principales exigences, concernent d'abord la fiabilité, la sécurité et la flexibilité du déplacement. Il faut que chaque comportement de mobilité puisse entrer dans l'ensemble et qu'une défaillance de l'un d'entre eux ne risque pas de mettre le

système en cause. Dans la limite des contraintes économiques (pour faire simple : des dépenses supplémentaires supportables), la qualité des services à la mobilité tient alors une place essentielle, car ils aident à sélectionner les solutions les moins risquées.

Cette mobilité structurante du quotidien a également besoin de “branchement” et, dans ce cas, essentiellement sur la constellation familiale, liée au domicile, et/ou sur la constellation professionnelle fixe (celle qui est liée à l’exercice habituel du travail, lorsqu’elle existe, ce qui n’est le cas que dans certaines positions professionnelles).

Par ailleurs, elle est sensible à un environnement de services, dans la mesure où celui-ci peut être directement lié à la vie quotidienne et *étayer* sa structuration, comme, pour prendre un exemple caricatural, si l’on pouvait au cours d’un déplacement domicile travail, prendre des places de spectacle, ou faire une commande d’alimentation qui vous sera livrée juste après votre arrivée.

A côté des mobilités structurantes du mode de vie, d’autres se déroulent à *l’intérieur de la vie professionnelle ou sont liées à une contrainte “sectorielle”* : la mobilité (qui dépasse le simple déplacement) liée au divorce et à la garde des enfants, celle qui découle de soins à apporter à des parents âgés, celle qui correspond à un engagement politique, religieux etc..., toutes ces mobilités contraintes qui s’inscrivent fortement dans la vie quotidienne mais restent relativement autonomes. Dans ces divers cas, l’aide à la décision joue un grand rôle : l’inscription dans le mode de vie pose des problèmes de choix d’une grande complexité. La sécurisation est tout aussi importante que dans le cas précédent mais avec un contenu un peu différent : l’essentiel est que tous les problèmes soient réglés et que la situation spécifique de l’individu puisse être prise en compte. Surtout, la question du branchement et de la constitution d’une constellation organisée autour de la séquence de mobilité est particulièrement importante : il s’agit de pouvoir être en contact avec des personnes et avec des services auxquels on n’a pas nécessairement recours dans le quotidien : pour l’accès aux personnes, le portable fait merveille dans ce type de situations et cela pourrait servir de point de départ à une réflexion sur d’autres services.

Il existe également des *systèmes de mobilité qui sont totalement en dehors de la vie quotidienne* : mobilités rares, notamment celles des vacances ou de certains loisirs - auxquelles on rattacherait, plutôt qu’aux précédentes, les mobilités liées à la possession d’une résidence secondaire et les mobilités du retour au pays pour les immigrés qui ont la possibilité de maintenir une relation régulière avec leur pays d’origine -, mobilité “de rupture”, celle liée au déménagement, à la “délocalisation” d’une famille.

Dans ces deux catégories, les services les plus importants sont ceux qui concernent l’aide à la décision et l’organisation de la mobilité. Cela est d’autant plus important

que l'on fait appel à des prestations de mobilité plus ou moins bien connues, mal maîtrisées etc. Le voyageur ou l'agence immobilière qui prend en charge l'organisation de tout ce qui concerne le déménagement sont les prestataires essentiels. Dans le cas des mobilités rares - et valorisées comme telles - l'environnement de services peut jouer un rôle particulièrement important de dépaysement de constitution d'un univers en rupture avec celui des logiques de la vie quotidienne: les aires d'autoroutes - en particulier sur celles qui desservent les grandes destinations de vacances - ont ouvert des pistes dans ce domaine , en faisant sans doute la part un peu trop belle aux produits et pas assez aux services, mais d'une manière qui mérite cependant l'intérêt. Dans le cas des mobilités en rupture, c'est plutôt la constitution ou la reconstitution des constellations, et essentiellement de celles qui sont centrées sur les " points fixes ", habitat, vie professionnelle.

5. Les enjeux pour le transport à la demande

Dans des systèmes de mobilités complexes, le TAD apparaît comme un des instruments qui permettent d'articuler des séquences de mobilité et, au-delà, de donner de la cohérence ou de la souplesse à des systèmes de mobilité entière. L'impact du TAD ne se comprend peut-être pas à partir de son seul utilisateur, mais de ce que cette utilisation signifie (par exemple en termes d'usage d'automobiles ou, dans le cas d'enfants jeunes, de contraintes sur d'autres mobilités) pour son entourage, pour organiser le système de mobilité d'une famille par exemple. Qu'il soit moyen de rabattement sur un transport en commun , moyen d'atteindre un lieu de travail ou de ramener ses courses du magasin, ou encore guère plus que le substitut du ramassage scolaire , qu'il soit technologiquement complexe ou que comme dans certains cas il soit simplement l'occasion d'une utilisation semi-publique des taxis, il importe de bien comprendre quel type de service il constitue à l'échelle de ce qu'on doit considérer comme les échelles pertinentes de lecture des phénomènes de mobilité : la famille (ou son équivalent) et l'ensemble des pratiques de mobilité.

On fera l'hypothèse qu'il se situe parmi les services qui permettent la mise en cohérence, ceci dans tous les types de mobilité liés à la vie quotidienne, qu'elles soient structurantes du mode de vie ou sectorielles. Cette catégorie de services n'existe pas que dans le domaine de la mobilité et, dans ce dernier, le TAD n'en a pas l'exclusivité, mais il correspond quand même à un champ peu couvert et il y offre une solution originale car associant une demande de flexibilité individuelle et une gestion collective.

Cet aspect des choses est d'ailleurs important, car il contribue à donner un caractère structurant au TAD. En effet, le risque d'une offre totalement flexible est qu'elle ne donne plus aucun point de repère et que la multiplicité des possibles conduise à l'impossibilité de s'organiser, un scénario que l'on voit bien s'esquisser dans certains modes de vies urbains.

On l'a vu, le transport à la demande comporte presque nécessairement un appel aux nouvelles technologies de l'information. Cela ne pose guère de problèmes (autres que techniques) du côté des opérateurs. En revanche les possibilités presque infinies de mobilisation de l'information offertes par les techniques ont un coût : la centrale de mobilité est une merveille, mais elle suppose des arbitrages permanents et une totale absence de routine, ce qui est épuisant. La question est donc de simplifier cette utilisation de l'information, de proposer des choix partiellement effectués et des possibilités de routine aux usagers, de les guider.

Le transport à la demande est donc d'autant plus efficace qu'il fait partie d'une gamme de services d'aide à l'organisation des mobilités : associer la prestation de TAD avec d'autres, concernant la livraison par exemple, est, quelques soient les difficultés juridiques ou culturelles, une orientation très importante pour les usagers.

Mais, précisément parce qu'il est près de l'individu et de ses demandes, qu'il personnalise la relation avec le prestataire et même l'objet technique, le TAD pose tout particulièrement la question de la confiance. L'exemple du TOUC montre deux choses, la première c'est que le TAD appelle également des services d'accompagnement et qu'il peut être dans ce domaine l'occasion de combinaisons particulièrement heureuses, par exemple transport et livraison. La deuxième est que la prestation est particulièrement bien reçue, non seulement parce qu'elle est gratuite, mais un peu au delà parce qu'elle paraît totalement fiable : tout est fait (y compris le profil des pilotes des véhicules) pour que les clients de Casino se sentent le plus possible "en confiance", c'est à dire que s'instaure une véritable relation de confiance. Mais, au delà de cet exemple, on voit bien comment, dans le cas d'un service flexible, relativement léger et fondé sur la rapidité d'exploitation, la confiance se déplace de la foi dans la valeur des grands dispositifs technologiques et de la recherche de la sécurité physique, vers la relation avec le dispositif lui même, vers ceux qui le font fonctionner, bref vers tout ce qui concerne l'engagement personnel de l'opérateur et de ses représentants.

Ces quelques remarques introduisent une réflexion sur la gestion et certaines de ses nouvelles Modalités.

a) Cibles et sites : TAD et gestion de services

Si l'on revient sur les différents exemples présentés (au moins dans le cas français), on constate que les expériences de TAD sont souvent liées à deux modes de gestion : soit la gestion d'un public cible (scolaires, troisième âge, personnel d'une entreprise) soit, ce qui n'est pas contradictoire et apparaît beaucoup plus clairement, à la gestion d'un site. Une grande surface Casino est un site commercial et le TAD qui permet aux vieilles dames d'augmenter le volume de leur panier s'inscrit dans la gestion de site ; un grand aéroport constitue un site complexe et Aéroport de Paris ne peut plus se définir seulement comme un exploitant d'infrastructure au sens classique du terme, mais également et surtout comme un gestionnaire de site : la mise en place d'un TAD pour faciliter l'accès du personnel, quel qu'en soient les partenaires, constitue bien un élément de gestion de site. C'est pourquoi, on s'interrogera maintenant sur ce qu'est la gestion de site et sur la place qu'y tiennent des services de la famille du transport à la demande.

b) Le passage de la logique de métier et d'opérations à la logique de projet

Lorsque les exploitants de transports ferrés découvrent que leurs gares sont des espaces commerciaux potentiels et que leur clientèle est intéressée par les services que l'on peut y trouver, ils ne peuvent se contenter de concéder des espaces à un groupe tel que Casino (comme dans les gares de Saint-Denis, et d'Austerlitz), ils doivent apprendre à gérer leurs gares autrement. Cela les conduit à sortir de la seule logique du transport et à cesser de réduire la fonction commerciale à sa plus simple expression, ce qui va à l'encontre de la culture dominante classique des tractionnaires (les difficultés des comités de sites mis en place par la SNCF et la RATP en témoignent). De la même manière, les exploitants de lignes d'autobus dans les quartiers difficiles sont conduits à intégrer certains éléments des métiers du social, ce qui ne correspond en rien à la manière dont ils formaient leur personnel il n'y a pas si longtemps (voir à ce sujet la thèse d'Eric Le Breton sur la prise en compte des usagers dans les transports en commun). Chez les aménageurs, on voit combien le métier technique et le métier de conception, autrefois tout à fait indépendants l'un de l'autre et complètement séparés des autres métiers, dans le cadre du rapport classique entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre, sont aujourd'hui obligés d'interférer sans cesse, parce que des problèmes techniques inédits ou imprévus rendent la conception plus difficile, parce que le projet "bouge sans cesse", parce que les dimensions financière, commerciale, juridique doivent être prises en compte comme une composante du travail de conception et de mise en œuvre technique, parce que le gestionnaire veut intervenir dès la phase de programmation, parce que la concertation et le contentieux sont permanents etc.

Mais il ne faudrait pas réduire l'évolution à une simple nécessité de coopération renforcée entre diverses professions, celle-ci concerne toute la logique de l'action. L'opposition projet-opération permet d'en rendre compte. Le tableau ci-dessous s'applique au domaine industriel, mais il convient aussi à l'activité de production de la ville. En effet, l'aménagement urbain, dans la période de forte croissance des années soixante, était dominé par des opérations répétitives et courantes

(lotissements, grands ensembles, zones d'activité etc.). L'incertitude était faible, les décisions, si elles n'étaient pas à proprement parler réversibles étaient relativement simples, l'incertitude était faible, le retour sur investissement s'effectuait sans grande difficulté, les facteurs exogènes perturbaient rarement la logique de l'opération, le procès de travail relevait de protocoles stables et les équipes permanentes (dans les administrations comme chez les grands opérateurs) étaient la règle.

| activité “ projets ” | activités “ opérations ” |
|--|---|
| décisions irréversibles | décisions réversibles |
| influence forte des variables exogènes | influence forte des variables endogènes |
| cash-flow négatifs | cash flow positifs |
| activités temporaires et non répétitives | activités courantes et répétitives |
| incertitude forte | incertitude faible |
| relèvent de processus historiques | relèvent de processus stabilisés, gérables statistiquement |
| équipes temporaires | équipes permanentes |

D'après Declerck, Emery et Crenier, repris par Courtot (H.) *La gestion des risques dans les projets*, Paris, Economica, coll. “ Gestion ”

La crise immobilière a contribué à mettre en évidence l'épuisement de ce système, qui aujourd'hui ne couvre plus qu'une partie, en diminution, du marché : les grandes opérations urbaines sont désormais temporaires, non répétitives, pleines d'incertitudes, fortement liées aux aléas des marchés divers et de facteurs exogènes (y compris le contentieux) ; elles supposent l'invention de modes de faire par des équipes ad hoc et rencontrent des difficultés de financement (y compris parce que les investissements nécessaires sont souvent très élevés) ; enfin, elles s'orientent vers des produits contextualisés et adaptés à des clientèles particulières. On ajoutera que les systèmes d'acteurs concernés se sont grandement complexifiés et nécessitent un pilotage spécialisé.

Ce raisonnement s'applique tout aussi bien aux grands services urbains qui connaissent la même évolution, que l'on constate même dans des domaines ayant a priori une grande inertie, comme la gestion de la distribution d'eau.

Mais cela ne se comprend complètement que si l'on prend en compte une autre évolution, celle que représente ce que l'on pourrait appeler le triomphe des services sur les équipements, en tout cas, la prééminence d'une logique de service.

c) La prééminence d'une logique de services

Deux exemples de nature fort différente peuvent en fournir une illustration : les usagers des zones d'activités situées dans le voisinage de la gare de Massy souhaitent que la liaison avec l'aéroport d'Orly soit aussi bonne que possible. Cela peut se résoudre par la création d'un transport en site propre (on en a beaucoup parlé), ou par une bonne organisation de transport à la demande, avec diverses solutions, de la simple optimisation du service de taxis, jusqu'à la création d'une navette avec un système d'appel spécifique etc.

Ce problème est analogue à celui du traitement des besoins des personnes âgées. Dans ce domaine, toute la palette des aides à domicile a été largement développée, jusqu'à comprendre une aide relationnelle. Mais les professionnels ne manquent pas de faire remarquer que l'on a quelque peine à concevoir ces services autrement que sous leur angle le plus matériel. En d'autres termes, on a du mal à entrer dans une véritable logique de

service.

Entrer dans la logique des services suppose de prendre en considération deux évolutions : celle des activités économiques ; celles de la vie quotidienne. **En effet, la demande de services des entreprises, longtemps concentrée sur des flux et des prestations matériels (l'eau, l'énergie, la maintenance, les livraisons, le nettoyage...) stables ou sur des externalités d'échelle (l'existence d'un milieu économique à l'échelle de l'agglomération, la présence de personnels qualifiés, les grandes aménités - universités, cadre de vie agréable - attractives pour les cadres), tend, depuis quelques années, à s'orienter vers de nouvelles directions : l'information et, plus encore, l'accessibilité (ou le service à l'accessibilité), fortement liées à la généralisation d'une activité flexible ; bref, un ensemble d'interventions qui permet à une unité de se concentrer sur son " métier de base " tout en bénéficiant à tout instant des conditions optimales de ce métier. En d'autres termes, les entreprises cherchent de plus en plus à externaliser de nombreuses activités, voire des fonctions entières, depuis ce qui est du ressort de la bureautique, de l'entretien ou de la gestion des locaux, de la restauration d'entreprise, jusqu'à des expertises juridiques ou techniques très spécialisées, ou des sous-traitances diverses.**

De façon analogue, le fait que la construction de la vie quotidienne devienne difficile, ce qui est longuement évoqué ci-dessus, entraîne des conséquences dont la nouveauté doit être comprise.

En réponse à ces évolutions, une nouvelle offre de services se développe, destinée à aider les individus à maîtriser une vie quotidienne à la fois plus compliquée et plus complexe. Il ne s'agit pas simplement de services visant à rendre la vie plus agréable, offrant de nouvelles possibilités ou permettant d'accéder à d'autres biens. Internet est, bien entendu, l'un des supports privilégiés de cette nouvelle offre.

Ces tendances sont encore mal connues. Certaines idées semblent faire obstacle à une approche vraiment systématique des nouvelles offres de services : la préoccupation actuelle pour la redéfinition des grands services publics, l'idée tenace selon laquelle le service appartient essentiellement à l'ordre de l'agrément ou du superflu, l'intérêt pour les services solidaires qui, en insistant sur un point très important en rejette un autre dans l'ombre (la dynamique sociale des services marchands). Quant aux services aux entreprises, on en fait une affaire spécialisée et pour spécialistes, sans voir combien elle affecte le fonctionnement de la société et particulièrement de la ville.

d) La gestion de site

Ce qui précède suffit à comprendre quelle est la place de la gestion de site. Celle-ci se trouve au point de rencontre entre la " révolution des services " et la " révolution du projet ". Le gestionnaire de site est d'abord un coordonnateur de services : il ne se contente pas d'offrir une gamme de prestations en attendant de la clientèle qu'elle s'y adapte ou, à défaut, cherche un autre produit ; il articule des prestations et développe sa réactivité par rapport aux demandes, ainsi que sa capacité à faire évoluer toute une structure de services, en interaction avec les demandeurs. En ce sens, il développe au moins une partie de la technologie du projet. Et de la même manière que la mise en projet d'une action urbaine (qui est aussi un pari sur la durée et une concentration de l'action dans un lieu et/ou sur des objectifs particuliers), le développement d'une gestion de services coordonnée et réactive ne fonctionne pas seulement comme un instrument de coproduction et de réactivité, il devient un formidable réducteur d'incertitudes lorsqu'il opère sur un site donné. Moyennant quoi la gestion de site est potentiellement constitutive de structures de confiance pour ceux qui assurent la gestion des risques, mais aussi pour les usagers (Lefeuvre, 1999, Bourdin 2000). Pour dire les choses autrement, on peut traiter les problèmes de coordination et de souplesse des services à d'autres échelles - et les offreurs de services ne manquent pas de le faire -, mais le réaliser à l'échelle d'un site bien délimité

est particulièrement efficace. Cela est d'autant plus vrai que les espaces urbains deviennent composites, incertains, " non identifiés " ; la gestion de site est une manière de leur donner réalité (la gestion contribuant à définir l'objet).

La gestion de site n'est pas encore un objet de recherche. Mais son étude peut difficilement ignorer la littérature abondante, souvent saturée d'idéologie, consacrée à des objets connexes. D'un côté la gestion de proximité, produit de la gestion publique territorialisée et du développement social urbain, renvoie aux services solidaires et à la croyance dans les vertus sociales du quartier. De l'autre, la gestion d'espaces résidentiels privés, est un terrain sur lequel s'opposent ceux qui craignent la généralisation des " gated communities " sur fond de " sécession urbaine ", et ceux pour qui le syndrome NIMBY (*Not in my back yard*) n'est pas un scandale. Sociologiquement, ce genre de raisonnement tend à éclipser la diversité des situations qui tient à la fois à la multiplicité des modes de vie et à la manière dont celle-ci est prise en compte dans la construction de la gestion de site.

En matière de services, nos traditions sont celles des grands dispositifs, souvent organisés selon des logiques d'ingénieurs : les grands groupes de génie urbain privés et publics, y compris maintenant EDF, France Télécom, La SNCF ou la RATP, excellent dans ce type d'exercice, y compris à l'exportation : il n'est que de voir comment EDF fait merveille à Londres, ou même dans l'organisation de Light, sa filiale à Rio de Janeiro. Mais notre culture de l'aide à l'utilisateur (que l'on rebaptise éventuellement " client ") est faible, comparée à celle d'autres pays (la Grande Bretagne notamment). Au-delà de cela, qui est bien visible, c'est un ensemble de compétences professionnelles beaucoup plus large qui se trouve en cause.

Le gestionnaire de site a fondamentalement deux préoccupations : le fonctionnement du site lui-même, donc l'interaction entre ses acteurs et l'optimisation des services sur site, mais également l'organisation des échanges du site avec le monde environnant, c'est-à-dire notamment tout ce qui a trait à son accessibilité et à son approvisionnement. Les gestionnaires britanniques de sites d'activités font, par exemple, une partie de leur succès avec la réduction des tarifs des fournisseurs de fluide. Par ailleurs, un des fondements de la technologie de la gestion de site est l'ajustement au plus près de la demande ou des problèmes à traiter et surtout le fonctionnement " en temps réel ". C'est ainsi par exemple, qu'autour d'un site d'activités il n'y aura aucune clôture et que l'accès ne sera pas limité dans les espaces communs, mais que l'équipement vidéo " normal " sera complété par une équipe de surveillance (d'ailleurs très peu nombreuse) sans cesse en mouvement sur le site et reliée au poste central. De la même manière, tout service pourra être fourni immédiatement ou presque.

Le TAD s'inscrit typiquement dans la panoplie du gestionnaire de site : le problème n'est pas tant de s'inscrire dans la logique des grandes infrastructures que d'organiser l'espace environnant à partir du site. D'un autre côté, il s'agit de le faire avec la flexibilité maximale : qu'il s'agisse de permettre l'accessibilité des clients ou d'organiser la vie des travailleurs du site dans un contexte d'emploi du temps flexible, le TAD répond exactement à ces objectifs.

Conclusion

Le TAD peut paraître un peu anecdotique, on est tenté de n'y voir qu'un moyen relativement simple d'établir un compromis entre intervention publique et privée pour répondre à une demande plus morcelée, alors même que les développements actuels de la technologie de l'information offrent de nouvelles possibilités en la matière.

Les quelques considérations qui précèdent veulent montrer que ce type de service

correspond plutôt à une nouvelle dynamique des services, elle même liée à une transformation non seulement des modes de vie mais de leurs modalités de construction, ainsi qu'à de nouveaux modèles de gestion correspondant à l'affirmation de nouvelles logiques de la ville et des sociétés urbaines.

Chapitre 6

TRANSPORT PUBLIC ROUTIER DE PERSONNES LE TRANSPORT A LA DEMANDE PERSPECTIVE JURIDIQUE

Nicolas Charrel et Laurent Ducroux

SOMMAIRE

PREALABLES, 162

I. LES SERVICES PUBLICS, 164

I.A. DEFINITION DU TRANSPORT A LA DEMANDE , 164

I.A.1. DEFINITION LEGALE, 164

I.A.2. COMPLEMENTARITE AVEC LES SERVICES PUBLICS REGULIERS, 164

I.B. COLLECTIVITES COMPETENTES, 165

I.B.1. DEVELOPPEMENTS DES COMPETENCES, 165

- Préalables : Principes généraux des compétences en matière de transports 165

- Collectivités actuellement compétentes en matière de TAD, 166

- Elargissement futur des compétences, 167

I.B.2. RAPPORTS DE COMPETENCES, 168

- Conflits de compétences et concurrence entre AOT, 168

- Imprécisions des services urbains de TAD, 169

I.C. PRINCIPES D'ORGANISATION, 170

I.C.1. POUVOIRS D'ORGANISATION, 170

- Maîtrise des services par les AOT, 170

* *Transports non urbains, 170*

* *Transports urbains, 172*

- Participation des entreprises à la détermination des services, 172

I.C.2. CONTRAINTES D'ORGANISATION, 174

- Principe facultatif du TAD, 174
- Dispositions incitant au TAD, 175
- Contraintes indirectes en faveur du TAD, 175

I.D. PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT, 177

I.D.1. PRINCIPES DU SERVICE PUBLIC, 177

- Etendue du service public, 177
- Règles générales du service public 178

I.D.2. FINANCEMENT DU TAD, 179

- Contraintes du droit interne, 179
- Possibilités données par le droit communautaire, 181

II. LES SERVICES PRIVES, 181

II.A SERVICES REGIS DIRECTEMENT PAR LES DISPOSITIONS DE LA LOTI, 182

II.A.1. CONTROLE DES SERVICES, 182

- Services occasionnels, 182
- Services de transport privé, 183

II.A.2. MAITRISE INDIRECTE DES SERVICES ?, 185

II.B. SERVICES REGIS PAR DES TEXTES PARTICULIERS, 185

II.B.1. REGIME DES TAXIS ET DES VOITURES DE PETITE REMISE, 186

- Taxis, 186
- Voitures de petites remise, 187

II.B.2. CONCURRENCE ET COMPLEMENTARITE AVEC LES SERVICES PUBLICS DE TAD, 188

- Rapports de concurrence, 188
- Rapports de coopération, 191

III. LE CAS PARTICULIER DE LA REGION

ÎLE DE FRANCE , 193

III.A. ORGANISATION PARTICULIERE DE LA LEGISLATION, 193

III.A.1. DEROGATION A LA LOTI, 193

III.A.2. LEGISLATION SPECIALE, 194

III.B. REGIME SPECIFIQUE DES TRANSPORTS, 195

III.B.1. REGLEMENTATION DES SERVICES, 195

- Services non réglementés, 195
- Services réglementés, 196
 - * *Transports urbains, 196*

- *Transports non urbains, 196*
- *III.B.2.ORGANISATION DU TAD, 197*
- Portée du TAD, 197
- Protection des droits acquis et mise en place du TAD, 198

PREALABLES :*** DEVELOPPEMENT DU TRANSPORT A LA DEMANDE (TAD) :**

L'organisation, par les Collectivités publiques, de services de transport public routier de personnes à la demande n'est pas une donnée nouvelle. Ces services ont été habituellement mis en place à l'initiative des départements et des communes dans les zones de population peu dense et d'habitat dispersé, parallèlement aux services privés de transport de particuliers qui pouvaient pré-exister. Des conventions ont été passées avec les transporteurs les plus divers (transporteurs publics, taxiteurs, transporteurs non professionnels) pour assurer l'exécution des services. Destinés principalement à des populations « captives » et défavorisées, ces services ont le plus souvent reçu une vocation sociale et bénéficié de subventions publiques. A la différence des services réguliers, fonctionnant selon des itinéraires et des horaires en tous points préétablis, le TAD a permis d'offrir un service variant selon les demandes individuelles quotidiennement exprimées.

De fait, les services de TAD ont bien conservé cette flexibilité, caractéristique, d'horaires et d'itinéraires. Pour autant, ils n'ont pas été exempts de tout élément de régularité. Ils ont généralement fonctionné selon des jours de service, des lieux de destination et des plages horaires définis à l'avance. Les Collectivités ont ainsi eu tendance à assimiler ces services de TAD, « semi-réguliers », à de véritables services réguliers. La régularité des demandes exprimées a pu parfois renforcer cette confusion.

Pourtant, les services publics de TAD demeurent bien une forme de service spécifique, du fait de leur flexibilité. Ils semblent appelés aujourd'hui à des développements particuliers. Récemment encore, la diminution des personnes vivant en milieu rural et l'accroissement du taux de motorisation des ménages laissait entrevoir un recul du TAD. Aujourd'hui, des études prospectives font envisager de nouveaux développements du TAD, notamment en milieu urbain.

Les services publics de TAD permettraient de satisfaire non seulement les demandes « traditionnelles » des personnes captives en zones peu denses, mais aussi de répondre aux mobilités de plus en plus irrégulières, variées et « décalées », des populations urbaines. Ils présenteraient également l'avantage d'engendrer des coûts d'exploitation moins élevés que les services réguliers et la capacité d'intégrer la multitude des transporteurs coexistant du secteur privé.

Néanmoins, le potentiel de développement des services publics de TAD est aussi conditionné par les possibilités qui lui sont offertes par la loi. Celles-ci s'inscrivent dans des problématiques particulières.

*** PROBLEMATIQUES JURIDIQUES :**

Avant la réforme de 1982, la législation des transports était réputée éparse et complexe. Par réaction, la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI), qui régit actuellement la matière, a établi un cadre juridique voulu plus global et cohérent. Elle a en particulier étendu et conforté la place des services publics dans le domaine des transports publics routier de personnes. Elle a permis ainsi aux Collectivités de mieux maîtriser l'offre et les conditions de fonctionnement de ce mode de transport.

Néanmoins, la loi a aussi assigné des limites au service public à travers un champ d'application et un régime juridique bien précis. Elle a dû en particulier maintenir un certain équilibre entre le service public et des formes anciennes et concurrentielles de services de transport d'initiative privée.

Cette architecture légale de « compromis » trouve un terrain de prédilection dans le TAD. Ainsi, bien que la notion de transport à la demande soit réservée par la loi aux services publics, plusieurs formes légales de service d'initiative privée demeurent susceptibles, sous d'autres noms et certaines caractéristiques, d'assurer un service de transport à la demande. Cette multiplicité de services et des moyens pourrait paraître *a priori* favorable au développement du TAD. La situation est néanmoins plus ambivalente. Elle conduit aussi à limiter le pouvoir d'intervention des Collectivités publiques et à créer des conflits d'intérêts de nature à créer un frein au développement cohérent et à un élargissement du service public de TAD.

Le TAD présente ainsi une mosaïque juridique de services donc chaque forme, publique et privée, doit être précisée et mesurée dans la perspective de développement du TAD.

Cette étude sera envisagée ici sous l'angle de la législation des transports intérieurs, à l'exclusion des transports internationaux qui concernent des hypothèses plus marginales et demeurent régis par des textes particuliers⁹⁶.

Les deux projets de loi actuels intéressant les transports seront pris en compte. Il s'agit du projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains et celui

portant diverses dispositions d'adaptation du droit communautaire dans le domaine des transports.

Les transports en région Ile de France feront l'objet d'un examen séparé, compte tenu du régime largement dérogatoire auquel ils sont aujourd'hui encore soumis.

I. LES SERVICES PUBLICS :

I.A. DEFINITION :

I.A.1. DEFINITION LEGALE :

Le service public de TAD n'étant conçu à l'origine que pour les services non urbains, le droit des transports intérieurs n'appréhende cette notion que dans ce domaine déterminé. La définition est en relativement précise. Elle détermine à la fois l'étendue et la limite du service public. Les services publics de transport à la demande sont ainsi définis comme des « *services collectifs offerts à la place, déterminés en partie en fonction de la demande des usagers et dont les règles générales de tarification sont établies à l'avance, et qui sont exécutés avec des véhicules dont la capacité minimale est fixée par décret* (art 26 du décret 85-891 du 16 août 1985 portant application de la LOTI).

Conformément aux dispositions du décret d'application du 31 décembre 1985, ce seuil est fixé à une capacité supérieure ou égale à 4 places.

I.A.2. COMPLEMENTARITE AVEC LES SERVICES PUBLICS REGULIERS :

Les services publics de TAD s'opposent aux services publics réguliers de transports. Certes, ces deux catégories de service ont en commun d'être des services collectifs offerts à la place, ce qui exclut en particulier les voitures de louage à usage privatif affectées au transport particulier de personnes, tels que les taxis et les voitures de remise.

En revanche, à la différence du TAD, les services réguliers présentent des itinéraires, des points d'arrêts, des horaires, des fréquences établis à l'avance (art. 25, décret du 16 août 1985). Le TAD ainsi défini est bien conçu comme un mode alternatif aux services réguliers.

Selon la circulaire du 14 février 1986 précisant les modalités générales d'application du décret du 16 août 1985, « *cette catégorie de service public permet une meilleure adaptation aux caractéristiques locales tant géographiques que démographiques et offre la possibilité pour les autorités organisatrices et les exploitants de transport de satisfaire des besoins qui risqueraient de n'être pas pris en compte* ».

Cette souplesse caractéristique du TAD, qui permet de prendre en compte des besoins spécifiques, est renforcée par la possibilité d'organiser des services publics pour des catégories particulières d'usagers. Ce principe est rappelé par l'article 27 du décret du 16 août 1985.

A ce titre, des services de TAD peuvent être organisés pour assurer par exemple des services de transport vers des aéroports (v. rép. mi. n°60063, JOAN Q. 26 octobre 1992, p. 4907) ou répondre aux besoins particuliers des populations scolaires ou de personnes handicapées.

I.B. COLLECTIVITES COMPETENTES :

I.B.1. DEVELOPPEMENTS DES COMPETENCES :

- Préalables : Principes généraux des compétences en matière de transports :

La LOTI a décentralisé les compétences en matière de transports, participant ainsi au mouvement de son époque. En revanche, elle n'a pas adopté le principe de répartition par bloc de compétences, au profit d'une catégorie unique de collectivité, qui a été mis en œuvre dans la plupart des domaines par les lois de décentralisation. La LOTI s'est plutôt fondée sur le principe de territoires pertinents pour organiser une répartition de compétences entre les différentes collectivités locales.

Cette répartition de compétences correspond à des échelles territoriales de services et distingue notamment le transport urbain et non urbain. Le Département bénéficie d'une compétence de base en matière de transports non urbains. Les compétences de la Région et de l'Etat sont des compétences « d'exception ». Elles se limitent respectivement à l'organisation des liaisons interdépartementales d'intérêt régional et des services d'intérêt national de transport non urbain. Pour ménager les initiatives des autres Collectivités, chacune de ces autorités peut néanmoins confier par voie de convention la mise en œuvre de ses prérogatives à une autorité organisatrice dite de

second rang (AO2) visée par la loi⁹⁷. Celles-ci correspondent le plus souvent à la collectivité publique occupant l'échelon territorial inférieur.

Les communes ou leurs groupements peuvent acquérir la compétence de base en matière de transport dès lors que leur territoire présente un caractère urbain dominant. Elles doivent pour cela proposer l'établissement d'un périmètre de transport urbain. (PTU). L'institution du PTU opère un transfert des compétences de base du Département au profit de la nouvelle autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) pour tout ce qui concerne les dessertes intra-urbaines.

Cette compétence en matière de transport urbain est aujourd'hui appelée à de nouveaux développements dans la mesure où elle figure parmi les compétences obligatoires des nouvelles communautés d'agglomération issues de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération communale.

- Collectivités actuellement compétentes en matière de TAD :

La LOTI semble bien avoir limité les prérogatives en matière d'organisation des services publics de TAD aux seuls Départements. Ce constat est à rapprocher des principes d'intervention définis par la loi. Les dispositions de l'article 5 de la LOTI précisent que la mission d'organisation du transport public incombe d'une manière générale aux pouvoirs publics. Mais elles ajoutent que « *l'exécution de ces missions est assurée par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics (...) en vertu des dispositions de la présente loi* ».

En l'espèce, les dispositions de l'article 7-II de la LOTI posent un principe général de compétences organisatrices des collectivités publiques, mais seulement en ce qui concerne les services réguliers.

Seules les dispositions particulières aux transports non urbains des départements reprennent cette disposition en matière de TAD. Les dispositions de l'article 29 de la LOTI mentionnent ainsi : « *Les services réguliers et les services à la demande sont organisés par le Département (...)* ». Aucune disposition équivalente n'a été établie au bénéfice des Régions, de l'Etat ou des autorités organisatrices de transports urbains.

⁹⁷ Selon la circulaire du 14 février 1986 précitée cette possibilité « *est de nature à permettre le développement des initiatives locales en cohérence avec la politique de transport départementale. Dans ce cas, une convention doit être passée entre le département et l'autre collectivité afin de définir le rôle respectif des contractants, notamment en matière de définition des services et de leurs modalités d'exécution, de tarifs et d'interventions financières* ».

Le champ de compétences en matière de TAD est *a priori* très limité. Il concerne essentiellement les Départements, et subsidiairement, les AO2 auxquels ils délégueraient leurs compétences⁹⁸. En dehors de ces hypothèses, quelques extensions pourraient tout au plus est envisagées.

Ainsi, on pourrait concevoir que les autorités organisatrices des transports urbains (AOTU) interviennent dans ce domaine, notamment par une assimilation extensive du TAD à la notion de services réguliers. Cette solution serait soutenue par l'absence de définition des services qui prévaut au sein de la réglementation des transports urbains et qui ne permet pas de clairement délimiter le TAD et les services réguliers. De même, on pourrait envisager des interventions de l'Etat en matière de TAD dès lors qu'elles n'empiéteraient pas sur les compétences décentralisées.

Ces hypothèses demeurent néanmoins confuses voire incertaines. Le projet de loi actuel relatif à la solidarité et au renouvellement urbains en atteste. Il prévoit justement d'élargir les compétences publiques en matière de TAD. Selon les termes mêmes de l'exposé des motifs du projet de loi, « *les dispositions législatives actuellement en vigueur réserve cette faculté (organiser le TAD) au seul département pour les transports routiers non urbains* ». Cet énoncé tend à confirmer une interprétation restrictive des compétences actuelles des Collectivités.

La limitation actuelle des compétences publiques d'organisation du TAD aux départements reflète la conception initiale de ces services publics, voués essentiellement la desserte de zones non urbaines, peu denses.

Aujourd'hui, les perspectives de développement du TAD, notamment en milieu urbain, conduit donc à envisager un élargissement de ce champ de compétences.

- Elargissement futur des compétences :

La réforme aujourd'hui envisagée par le projet de loi sur la solidarité et le renouvellement urbains vise, à « *reconnaître clairement aux collectivités territoriales, ou à leurs groupements, compétents pour l'organisation des transports réguliers la possibilité d'organiser des services publics de transports à la demande. Il s'agit en effet de consolider une pratique déjà largement répandue aux agglomérations voire même dans certaines régions* ».

⁹⁸ Les dispositions de l'article 28 du décret du 16 août 1985 confirment cette possibilité : « *à la demande des communes ou des groupements de communes, le Département peut leur faire assurer toute ou partie de l'organisation et de la mise en œuvre d'un service régulier ou d'un service à la demande* ».

Pour cela, l'article 41 du projet de loi prévoit une modification de l'article 7-II selon laquelle l'Etat et, dans la limite de leurs compétences, les collectivités territoriales ou leurs groupements, « *peuvent organiser des services de transport à la demande* ». Cette modification donnera ainsi explicitement compétence à l'ensemble des AOT pour organiser des services publics de TAD. Néanmoins, si cette disposition est de nature permettre un développement du potentiel du TAD, elle peut aussi conduire à des rapports de compétences parfois conflictuels et incertains.

I.B.2. RAPPORTS DE COMPETENCES :

- Conflits de compétences et concurrence entre AOT :

Les principes de répartition de compétences en matière de transport sont conçus moins dans un rapport de concurrence que de complémentarité. Pour autant, ce système crée des imbrications territoriales qui peuvent être source de conflits et de contradictions, y compris dans le domaine du TAD. La loi tend à prévenir ces risques par des procédures consultatives obligatoires. Ces procédures n'imposent aucune coordination. Elles ne font que la favoriser.

Aucun pouvoir de sujétion n'est institué entre les Collectivités dans le champ respectif de leurs compétences. L'AOT demeure donc seule décisionnaire à l'égard des services pour lesquels elle est compétente. La loi ne fait là que reprendre l'un des principes fondamentaux de la décentralisation.

Une exception demeure néanmoins, en cas de pénétration de services interurbains dans les périmètres de transports urbains (PTU). Dans cette dernière hypothèse, l'accord entre les AOT est nécessaire avant toute création ou modification de services inter-urbains (art. 27, dernier alinéa de la LOTI). Mais contrairement à ce qui a pu être institué par exemple pour le transfert de compétences en matière de transport scolaire, la loi n'a prévu aucune mécanisme de décision arbitrale sous l'autorité de l'Etat en cas de différend entre AOT. Cette absence de mode autoritaire de coordination est aujourd'hui compensée par le renforcement des formes de coopération institutionnelle.

Le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains illustre parfaitement cette voie, en proposant une formule de syndicat mixte favorisant, dans les aires urbaines, la coordination intégrée des AOT de transport urbain et non urbain.

Cependant, l'élargissement des compétences en matière de TAD ne pose pas que des problèmes de conflits et de concurrence entre AOT. Tel qu'il est conçu, il crée aussi

plus spécifiquement des ambiguïtés et des incertitudes dans le régime applicable aux services urbains.

- Imprécisions des services urbains de TAD :

Comme évoqué, le service public de TAD n'étant conçu à l'origine que pour les services non urbains, le droit des transports intérieurs n'a appréhendé cette notion que dans ce domaine déterminé. Mais l'élargissement de la compétence en matière TAD aux AOT urbaines, envisagé aujourd'hui par le projet de loi, n'est pas accompagné d'une définition similaire du TAD.

Cette situation est à rapprocher de l'absence, plus générale, de toute définition des services de transport urbain par le décret d'application de la LOTI du 16 août 1985.

Cette absence de définition pourrait être interprétée comme la marque d'une plus grande souplesse donnée aux AOTU. Mais elle peut aussi conduire à des applications arbitraires et « non contrôlées » de la notion. En un sens, les AOTU pourraient par exemple adopter une définition extensive du TAD pour y attirer toutes sortes de services de transport public, individuel ou collectif, comme les voitures de louage, les services occasionnels en groupe ou en circuit, en empiétant directement sur les champs réservés aux services d'initiative privée. En sens inverse, les AOTU pourraient retenir une interprétation restrictive du TAD dans le but par exemple d'assimiler les services « semi-réguliers » à de véritables services réguliers afin d'échapper à certaines contraintes spécifiques au TAD, notamment en matière de financement (cf. infra).

Cette fluctuation de la notion comporte donc des impacts juridiques non négligeables. Elle peut être source de confusion.

La solution la plus évidente serait d'aligner la définition des services urbains concernés sur celles des services non urbains. Cependant, d'autres solutions sont peut être à dégager. Dans ce contexte, des précisions seraient à apporter par le juge ou le législateur, même s'il s'agit de conserver un régime de souplesse.

I.C. PRINCIPES D'ORGANISATION :

I.C.1. POUVOIRS D'ORGANISATION :

- Maîtrise des services par les AOT :

En principe, l'intervention des collectivités publiques dans la sphère des activités de production, d'échange et de services est subordonnée à une défaillance de l'initiative privée et à l'existence circonstanciée d'un intérêt public à satisfaire. Il s'agit là d'une expression du principe de liberté de commerce et d'industrie. Néanmoins, la loi peut y apporter des tempéraments. Tel est le cas de certains services de transport public. Ce constat est néanmoins à nuancer. Il faut distinguer les services de transport urbain et non urbain.

* *Transports non urbains* :

La mission de service public est double. Elle porte expressément, à la fois sur son organisation (art. 5 et 29 de la LOTI) et sur son exécution (article 26 du décret du 16 août 1985). A ce titre, les services publics de TAD sont exclus du champ de la libre initiative privée et soumis aux compétences exclusives des AOT. Les dispositions de l'article 29 de la LOTI prévoient que les services à la demande « *sont assurés par le département ou par les entreprises publiques ou privées qui ont passé avec lui une convention à durée déterminée* ». La loi consacre ainsi la prédominance publique dans la mesure où les entreprises privées ne peuvent intervenir qu'en accord et sur la base d'une convention passée avec les AOT.

Ainsi, cette obligation de conventionnement pèse autant sur les AOT que sur les entreprises, mais elle permet à cette dernière de maîtriser la consistance et les conditions du service. Les entreprises ne peuvent exploiter par elles-mêmes un service et n'ont aucun droit *a priori* à exploiter un service (v. CE 22 février 1995, Sté Briançon Bus, req. n°128014 à propos des services réguliers, organisés sur le même principe)⁹⁹. Le choix des entreprises est lui-même assujéti, aujourd'hui, aux obligations de mise en concurrence au titre, soit des délégations de service public (art. 38 de loi n°93-122 du 29 janvier 1993, dit loi Sapin) , soit des marchés publics (art. 104-I-11° et 308 du Code des marchés publics)¹⁰⁰.

⁹⁹ Les entreprises titulaires d'une autorisation de transport avant l'entrée en vigueur de la LOTI n'ont elles-mêmes aucun droit de priorité pour la conclusion d'une convention dans le cadre de la nouvelle législation (CE 28 février 1996, Ligonie c/ Conseil Général de la Nièvre).

¹⁰⁰ Toute attribution d'une ligne à un transporteur en méconnaissance des obligations de mise en concurrence est d'ailleurs passible de sanctions pénales au titre du délit de favoritisme (art. 432-14 du Code pénal).

Cette maîtrise publique est garantie par des dispositions pénales. Toute exécution d'un service à la demande de transport public routier de personnes n'ayant pas fait l'objet d'une convention avec l'AOT est passible d'une amende pénale de contravention de 5^{ème} classe (décret n°98-460 du 12 juin 1998 modifiant le décret n°63-528 du 25 mai 1963 relatif à certaines infractions en matière de transports ferroviaires et routiers).

Ces sanctions semblent pouvoir s'appliquer y compris lorsque les transporteurs ne respectent pas les termes de leur autorisation ou conventionnement, par exemple par l'extension ou la modification des dessertes ou encore l'augmentation de la fréquence des voyages par des doublages de lignes.

Ces dispositions pénales soulignent l'importance de la maîtrise publique. Elles montrent aussi le besoin de veiller au respect des conditions de service définies par l'AOT. Ces sanctions pénales pourraient être doublées d'une action en responsabilité civile pour faute, sur le fondement de la concurrence déloyale, en cas d'exercice illégal par une entreprise. Cette action permettrait d'obtenir la réparation par les contrevenants des préjudices qui résulteraient de leur pratique illicite (pertes, manque à gagner...). Nonobstant, ces menaces de sanctions, certaines entreprises ont pu tenter d'exploiter des services sans autorisation, de manière détournée.

Ainsi, le ministère de l'équipement avait pu réagi à une époque contre la pratique d'entreprises consistant à exécuter, sous couvert d'autorisations de services occasionnels, la desserte de gares, d'aéroports, d'hôpitaux et de villes importantes selon des tarifs et des horaires fixés à l'avance et avec une certaine régularité.

Ces services étant en réalité de nature à constituer des services réguliers ou à la demande au sens de la LOTI, le ministère à rappelé qu'ils devaient être impérativement conventionnés (v. lettre circ. n°90-34 du 22 mars 1990 relative à la création de services routiers rapides de transport de personnes, BOME n°90-14 du 20 mai 1990).

Cet exemple illustre bien la nécessité de contrôler la démarcation entre les services publics soumis aux prérogatives des AOT et ceux demeurant d'initiative privée doit être strictement observée. Il souligne aussi les conflits d'intérêts pouvant exister entre les services publics maîtrisés par les Collectivités et les services du secteur privé.

** Transports urbains :*

A l'origine, la LOTI ne prévoyait pas de prérogatives publiques d'organisation du TAD au sein des périmètres urbains. De plus, aucune disposition pénale ne faisait interdiction à l'exploitation de TAD en dehors d'un conventionnement avec les AOT. Dès lors, il semble que les services de TAD demeuraient ouverts à l'initiative privée, pour peu, vraisemblablement, que les entreprises soient inscrites au registre des transports routiers de personnes.

Parallèlement, on peut supposer que l'intervention publique demeurerait subordonnée aux carences de l'initiative privée et à l'existence d'un intérêt général circonstancié.

Le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains changent ces données en ouvrant la possibilité aux AOTU d'organiser des services de TAD, à travers une modification de l'article 7-II de la LOTI. En revanche, la prohibition des initiatives privées n'est pas aussi clairement établie par le projet de loi. Certes, les dispositions de l'article 7-II reprennent le même mécanisme que celui de l'article 29 de la LOTI en laissant à l'AOT le choix du mode d'exploitation et en imposant le principe du conventionnement. Mais cette intervention publique n'est qu'une faculté, ce qui suggère par retour qu'elle n'est pas une règle absolue.

Dans ce contexte, la restriction des initiatives privées semblerait trouver un fondement plus sûr dans les dispositions nouvelles du décret n°63-528 du 25 mai 1963 relatif à certaines infractions en matière de transports ferroviaires et routiers.

Dans sa rédaction issue du décret n°85-891 du 16 août 1985, le décret sanctionnait pénalement l'exploitation de service de TAD non inscrits au plan départemental des transports. La modification apportée par le décret n°98-460 du 12 juin 1998 prévoit aujourd'hui de sanctionner, plus largement, les services à la demande de transport public exécutés sans conventionnement avec les AOT.

Cette disposition paraît bien conforter l'obligation générale de conventionnement au profit des AOT.

- Participation des entreprises à la détermination des services :

La maîtrise donnée aux AOT en matière de service public de TAD s'exprime avant tout par le monopole de décision qui leur est donné. Elle impose aux entreprises de transport de se soumettre au choix et aux prescriptions des Collectivités. En revanche, cette prérogative n'exclut pas la contribution des entreprises de transports à la détermination de l'offre de service et à ses conditions de fonctionnement, sous le

contrôle des AOT. Celle-ci peut intervenir à deux stades, en amont et en aval de la passation des conventions.

En amont, l'obligation de mise en concurrence pour l'attribution des conventions leur enlève en pratique de leur capacité d'impulsion. Leur participation s'exprime davantage au niveau des procédures de passation des conventions à travers lesquelles les AOT peuvent susciter, plus ou moins largement, leurs propositions. Ces échanges en amont peuvent néanmoins connaître des restrictions légales. Cela semble être le cas en ce qui concerne les transports régionaux puisqu'il a été jugé que l'inscription préalable des services au Plan Régional des transports devait précéder toute passation de convention¹⁰¹.

En aval, la participation des entreprises peut s'opérer à travers la marge de manoeuvre qui leur est laissée dans les conventions. La maîtrise de l'AOT n'y est certes jamais abandonnée car elle dispose d'un pouvoir d'ordre et modification unilatérale compte tenu de la nature administrative des contrats.

En revanche, certains transferts de charge peuvent s'y opérer au profit des entreprises, sous le contrôle des AOT et dans les limites définies par la loi. La LOTI définit le contenu minimal obligatoire des conventions. L'article 29 applicable aux transports non urbains n'apporte qu'une précision en ce qu'il dispose que les conventions doivent être à durée déterminée. L'essentiel du contenu obligatoire des conventions est défini par les dispositions de l'article 7-II de la LOTI et subsidiairement de l'article 7-III pour le financement public.

L'application de l'article 7-II aux services de TAD n'est pas acquise en l'état actuel du droit, puisqu'elles visent exclusivement les services réguliers. Néanmoins, le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains prévoit justement d'intégrer le TAD dans ces dispositions qui constitueront alors la matrice juridique commune pour l'ensemble des conventions de TAD.

Les développements qui suivent se placent dans cette perspective.

Les dispositions de l'article 7-II prévoient tout d'abord que la convention passée entre les deux parties « *définit les actions à entreprendre par l'une ou l'autre partie afin de favoriser l'exercice effectif du droit au transport et de promouvoir le transport public de personnes* ».

Ces dispositions suggèrent bien la participation active des entreprises dans la construction et le développement de l'offre de transport. Cependant, elles sont restées

¹⁰¹ TA Strasbourg, 21 juin 1993, STAHV c/ Conseil Régional Lorraine, SNCF, req. n°90869 et 90870.

le plus souvent lettre morte. Par ailleurs, selon l'article 7-II de la LOTI, les conventions doivent aussi fixer « *la consistance générale et les conditions de fonctionnement et de financement du service* ».

Ces mentions présentent une certaine ambiguïté car la notion de « *consistance générale* » est ambivalente. Elle peut suggérer la possibilité de n'établir que les grandes lignes du service à accomplir, ce qui laisserait la possibilité aux entreprises d'en définir le détail. Elle peut aussi signifier que l'ensemble des aspects des services doivent être prévus par la convention.

La seconde interprétation semble devoir être retenue puisque l'autorité organisatrice est en principe seule compétente pour définir les règles d'organisation et de fonctionnement du service public (v. par ex. CE 17 décembre 1986, Synd. De l'Armagnac et des vins du Gers, RFDA 1987, p. 25). La loi a pu néanmoins en disposer autrement. Cela est particulièrement explicite en ce qui concerne les conditions de détermination des tarifs. Ainsi, les dispositions de l'article 7-III de la LOTI prévoient deux possibilités de fixation des tarifs, soit par décision unilatérale de l'AOT, soit par homologation des propositions de l'entreprise.

Néanmoins, les dispositions issues de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993, dite loi Sapin, exigent aujourd'hui que les conventions de délégation de service public fixent à l'avance les tarifs applicables. Le système d'homologation *a posteriori* ne semble plus praticable. La loi tend ainsi à conforter la pleine maîtrise des AOT sur les services. Néanmoins, les AOT se heurtent, dans certains cas, à des contraintes de la loi.

I.C.2. CONTRAINTES D'ORGANISATION :

- Principe facultatif du TAD:

En principe, la Collectivité compétente décide librement de la mise en place d'un service public, dès lors qu'il est admis par la loi. Cette règle ne connaît qu'une exception, lorsqu'il s'agit de services publics dits « obligatoires » dont la loi exige la mise en place. En l'espèce, les services publics de TAD semblent bien relever de la catégorie des services publics non obligatoires. La loi prévoit seulement la possibilité d'exercer des prérogatives dans ce domaine. Elle ne l'impose pas.

Le projet de réforme de l'article 7-II de la LOTI prévoyant d'étendre la compétence d'organisation du TAD à l'ensemble des Collectivités semble lui-même insister sur le caractère facultatif du TAD.

Selon le projet de nouvelle rédaction de l'article : « *L'Etat et, dans la limite de leurs compétences, les collectivités territoriales ou leurs groupements, organisent les transports publics réguliers de personnes et « peuvent organiser des services à la demande* ».

- Dispositions incitant au TAD :

Les dispositions récentes de la loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire créent elles-mêmes un contexte favorable au développement du transport de la demande. Cette loi réforme les outils d'aménagement du territoire. Elle substitue au schéma d'aménagement national, des schémas de services collectifs élaborés en concertation avec les acteurs locaux. Ces schémas stratégiques « d'aménagement et de développement durable du territoire » comportent notamment un schéma multimodal de services collectifs de transport de voyageurs et un schéma multimodal de services collectifs de transport de marchandises.

Selon les dispositions de l'article 44 de la loi, ces schémas « *incitent les collectivités territoriales à mettre en œuvre des services de transport à la demande* ».

La loi précise en outre que ces schémas régionaux de transport élaborés par les régions doivent être compatibles avec les schémas de services collectivités.

Ces dispositions semblent relativement souples. La pratique permettra aussi d'évaluer l'impact de ces « prescriptions incitatives » dont le flou voire l'ambiguïté ne sont pas levés.

L'ordre juridique communautaire a également instauré des dispositions pouvant contraindre indirectement à la mise en place de service de TAD.

- Contraintes indirectes en faveur du TAD :

Cette contrainte peut trouver sa source dans les règlement de transports de l'Union européenne, directement applicables dans l'ordre juridique national¹⁰². Ces règlements communautaires de transport introduisent des contraintes typiques de ce qui a pu être considéré comme des atteintes aux spécificités des services publics « à la française » Il s'agit plus particulièrement, ici, du règlement CEE n°1191/69 du Conseil du 26 juin 1969, modifié par le règlement CEE n°1893/91 du Conseil du 20

¹⁰² L'article 44 de la LOTI précise d'ailleurs que ses dispositions « *s'appliquent sans préjudice des obligations découlant du traité instituant la Communauté européenne et des autres textes et accords, et des autres textes et accords internationaux entrés en vigueur* ».

juin 1991, relatif à « *l'action des Etats membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable* ».

Ce règlement établit le principe d'une rationalisation économique. Il pose la règle selon laquelle les autorités compétentes en matière de transport suppriment les obligations de service public. Ces obligations de service public sont définies comme les obligations imposées par les AOT et contraires à l'intérêt commercial des entreprises¹⁰³.

Par exception, le règlement prévoit la possibilité de maintenir ces obligations de service public lorsque qu'elles sont imposées :

- 1°) dans l'intérêt d'une ou plusieurs catégories sociales particulières, ou,
- 2°) en vue de garantir des transports suffisants, compte tenu notamment de facteurs sociaux, environnementaux et d'aménagement du territoire.

Cette dernière hypothèse est strictement encadrée. Lorsque plusieurs solutions garantissent, dans des conditions analogues, la fourniture de transport suffisant, les autorités compétentes doivent choisir celles qui entraînent le moindre coût pour la Collectivité.

La fourniture de services de transport suffisants s'apprécie elle-même en fonction de l'intérêt général, des possibilités de recours à d'autres techniques de transport et de leur aptitude à satisfaire les besoins en transport considérés ainsi que des prix et des conditions de transport offertes aux usagers.

Le règlement prévoit que les entreprises peuvent demander la suppression de ces obligations de service public en proposant solutions alternatives susceptibles d'améliorer les résultats de leur gestion financière tout en répondant aux besoins du service. Dans le cas où les obligations de service public seraient maintenues par

¹⁰³ Le règlement définit plus précisément ces obligations comme celles qu'une entreprise de transport n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions, si elle considérait son propre intérêt commercial. Selon les termes du règlement, il peut s'agir en particulier de l'obligation d'exploiter dans des conditions de continuité, de régularité et de capacité données, de l'obligation d'entretenir du matériel et des lignes excédentaires par rapport à l'ensemble du réseau. Il peut s'agir également de l'obligation de transporter à des prix et conditions de transport déterminés ou encore de l'obligation d'appliquer des tarifs contraires à l'intérêt commercial de l'entreprise et résultant soit d'imposition, soit du refus de modification de mesures tarifaires particulières.

l'AOT, l'entreprise aurait alors droit à une compensation financière. Le montant de cette compensation financière est lui-même étroitement encadré¹⁰⁴.

Ces dispositions du règlement communautaire peuvent favoriser juridiquement le développement du TAD. Plus précisément, la mise en place de TAD pourrait s'imposer aux Collectivités comme une alternative aux services réguliers, dès lors dès lors qu'elle s'avérerait moins onéreuse ou préjudiciable aux entreprises de transports, tout en répondant de manière équivalente aux besoins. Cependant, la mise en pratique du règlement repose en grande partie sur l'initiative des entreprises de transports qui contesteraient les obligations de service public, ce qui semble encore, aujourd'hui, faire défaut¹⁰⁵.

Une autre atténuation consiste dans la possibilité désormais donnée aux Etats d'exclure du champ d'application du règlement communautaire, les entreprises dont l'activité est limitée exclusivement à l'exploitation des services urbains, suburbains ou régionaux (article 1 modifié du règlement).

Néanmoins cet assouplissement ne ferait pas nécessairement obstacle à l'application du règlement. D'une part, il ne concerne que certaines entreprises, d'autre part, il peut être levé par les AOT. Ainsi, la place des services publics de TAD peut être largement contrainte par les dispositions du règlement communautaire, ce qui conforte les perspectives de développement qui leur sont données.

D'autres contraintes pèsent sur les services publics de TAD. Elles concernent leurs règles de fonctionnement.

I.D. PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT :

I.D.1. PRINCIPES DU SERVICE PUBLIC :

- Etendue du service public :

La LOTI a insisté sur les missions de services publics de transport tenant en particulier à la réalisation et à la gestion des infrastructures et des équipements, à l'information du public et à l'organisation du transport public (art. 5 de la LOTI). En revanche, la loi n'a pas directement consacré l'exploitation des services de transport public comme une mission de service public. Le caractère de service public ne s'étend

¹⁰⁴ V. art. 10 et ss du règlement.

¹⁰⁵ V. en revanche, pour un exemple récent d'invocation dudit règlement dans un pays de l'Union européenne (Finlande) jugé par la Cour de justice des Communautés européennes : CJCE 17 septembre 1998, affaire C-412/96.

donc pas *a priori* à l'ensemble des services de transport public. Cette qualification de service public résulte, dans le cas du TAD, des dispositions du décret d'application de la LOTI du 16 août 1985.

Seuls les services de transports non urbains sont concernés. Les services de transports urbains ne sont nullement qualifiés, aucune définition n'en étant donnée. Néanmoins, la qualification des services urbains de TAD comme services publics paraît envisageable dès lors qu'il s'agit d'une activité endossée ou assurée par une personne publique en vue d'un intérêt public.

- Règles générales du service public :

L'application de la notion de service public entraîne l'application de principes de fonctionnement particuliers. Le régime de services publics n'est pas univoque. La notion s'est largement divisée. Néanmoins, certains principes, dénommés « lois de Rolland », continuent à fédérer la notion de service public. Il s'agit des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité des services publics, auxquels on ajoute parfois et plus récemment, les principes de neutralité et de transparence. Ces principes constituent les obligations fondamentales de fonctionnement du service public. Ils représentent des « droits créances » pour les usagers. Ces principes permettent habituellement de caractériser les services publics, par opposition aux services privés. Néanmoins, cette assertion doit être nuancée. Ces principes demeurent d'une valeur juridique et d'une application inégale¹⁰⁶.

Par ailleurs, les activités privées adoptent elles-mêmes des principes similaires de prestation¹⁰⁷. Dans certains cas, ils leur sont même imposés par les pouvoirs publics, compte tenu de leur impact au regard de l'intérêt public¹⁰⁸. Le régime des services publics n'est cependant pas limité aux lois de Rolland. D'autres règles plus spécifiques doivent être prises en compte selon la nature des services. A ce titre, les services publics de TAD semblent confrontés à une problématique particulière en

¹⁰⁶ Ainsi, si le Conseil constitutionnel n'a consacré explicitement que les principes d'égalité et de continuité (v. respectivement Cons. const. 27 décembre 1973, décision n°73-51, Rec. p. 25 ; 25 juillet 1979, décision n° 79, Rec. p. 33), sans se prononcer sur celui d'adaptabilité, dont l'existence est davantage consacrée par des dispositions législatives ponctuelles.

¹⁰⁷ En pratique, ces principes revêtent une effectivité variable, la continuité se heurtant par exemple au droit de grève, l'adaptabilité aux freins des droits acquis défendus par les personnels des services, l'égalité, aux variations sans fin liées à la contingence et à la subjectivité présidant aux situations locales, des usagers et de l'intérêt général...

¹⁰⁸ A ce titre, les activités de taxis ont pu par exemple être soumises à des quasi-obligations de service public (par ex. des obligations de continuité), dépassant les seules prescriptions de police de la voirie publique.

matière de financement qui en conditionne directement les possibilités de développement.

I.D.2. FINANCEMENT DU TAD :

- Contraintes du droit interne :

Les expériences passées ont montré les besoins du TAD en financements publics. Le développement du TAD au sein de zones urbaines denses permettra vraisemblablement d'atteindre de meilleurs résultats financiers. Pour autant, la question du financement public demeure une hypothèse importante de travail compte tenu des charges du service public, mêmes « atténuées » par les dispositions du droit communautaire.

Par le passé, le financement public du TAD s'est vraisemblablement opérée par la transposition des principes de financement des services réguliers pour lesquels il est légalement admis par les dispositions de l'article 7-III de la LOTI. Pourtant, la loi ne semble pas ouvrir les mêmes possibilités de financement public aux services publics de TAD.

Les dispositions de l'article 7-III se limitent expressément à prévoir le financement public des services de transport régulier. Elles disposent ainsi que *« le financement des services de transport public régulier de personnes défini par l'autorité organisatrice, est assuré par les usagers, le cas échéant par les Collectivités publiques, et, en vertu de dispositions législatives particulières, les autres bénéficiaires publics ou privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect »*.

Aucune autre disposition de la LOTI ne prévoit davantage le financement public des services publics de TAD.

Or, le financement public des services publics de transport exige dans une certaine mesure que la loi le prévoit. Cette nécessité est à rapprocher des dispositions de l'article 7-II qui précisent que l'exécution des services de transports en régie est faite sous la forme d'un service public industriel et commercial (SPIC) ou à défaut par convention passée avec un tiers.

Cette qualification de SPIC est ici essentielle car les dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales tendent à exclure dans ce cas l'intervention financière publique. Ces services doivent en principe s'autofinancer. Par suite, en l'absence de disposition de la LOTI prévoyant par exception, le financement public des services publics de TAD, celui-ci en serait exclu. Cela pourrait préjudicier au développement du TAD.

Néanmoins, ce constat doit être lui-même tempéré. Le principe d'autofinancement revêt une portée variable.

Le principe d'autofinancement est ainsi imposé de la manière la plus stricte aux communes et aux départements, conformément aux dispositions des articles L.2224-1 et ss et L.3241-1 et ss du CGCT qui leur interdisent en principe toute intervention financière publique.

Dans ce cadre, le financement des SPIC communaux et départementaux devrait être assuré par leurs recettes d'exploitation, perçues sur la base des tarifs établis par les AOT¹⁰⁹. La loi admet cependant des assouplissements dans le cas des communes, même s'ils sont strictement encadrés.

Conformément aux dispositions de l'article L.2224-2 du CGCT, des exceptions sont admises :

- *« lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;*
- *lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'utilisateurs, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;*
- *lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.*

(...) Néanmoins, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement ».

La situation est inégale entre Collectivités car de tels assouplissements ne sont pas prévus en ce qui concerne les SPIC des Départements. Par ailleurs, les SPIC des régions et de l'Etat ne sont, quant à eux, soumis à aucun principe d'interdiction de toute subvention publique. Leur qualification légale des SPIC de transports fait présumer un financement par des recettes d'exploitation, mais il ne s'agit là ni d'une condition ni d'un critère absolu¹¹⁰.

¹⁰⁹ En application de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et à la concurrence, ces tarifs sont librement fixés par les AOT pour les services non urbains, sous réserve notamment du principe d'égalité des utilisateurs et de ne pas excéder le coût de revient (+ marge éventuelle du prestataire) du service. Par exception, les tarifs des transports urbains demeurent réglementés par le décret n°87-538 du 16 juillet 1987.

¹¹⁰ Une qualification de SPIC a pu même être reconnue en l'absence de toutes recettes d'exploitation (v. CE 19 février 1990, Thomas, AJDA 1990, p. 558).

Les restrictions au financement public des services publics de TAD ne concernent donc pas l'ensemble des Collectivités. Elles s'appliquent néanmoins aux deux principales Collectivités intervenant dans ce domaine. A ce titre, elles peuvent paraître obérer le potentiel de développement du TAD.

Les dispositions du règlement CEE n°1191/69 modifié, précité, paraissent néanmoins permettre, dans une certaine mesure, de passer outre ces restrictions.

- Possibilités données par le droit communautaire :

Par nature, les dispositions du règlement communautaire s'imposent directement à la loi interne. Comme cela a été évoqué, ces dispositions prévoient le droit à compensation financière aux entreprises de transport qui se verraient imposer des obligations de service public, justifiées par les AOT. Sur ce fondement, il serait possible d'assurer le financement public de l'exploitation des services de TAD, y compris pour les Départements, voir même des AOT urbaines en dehors des exceptions prévues par l'article L.2224-2 du CGCT. Mais l'application du règlement n° CEE n°1191/69 modifié présente aussi des contraintes pour les AOT.

Les possibilités de subventions publiques par les AOT y sont strictement encadrées et limitées. Les aides financières publiques des AOT ne peuvent intervenir que dans les hypothèses et selon les montants définis par les dispositions du règlement.

Il y aurait également lieu de tenir compte des dispositions du règlement CEE n°1107/70 du Conseil, du 4 juin 1970, modifié, relatif aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable.

II. LES SERVICES PRIVES

Les services d'initiative privée susceptibles d'assurer des services de transport à la demande sont multiples. Ils recouvrent à la fois des services de transport particulier de personnes et des services de transport en commun, de plus de huit personnes, en groupe ou offerts à la place. Ces services excluent en principe toute intervention pratique des Collectivités publiques, sauf carence avérée de l'initiative privée laissant apparaître un besoin d'intérêt général à satisfaire. En revanche, ces services sont encore pour la plupart soumis au contrôle des pouvoirs publics.

Il s'agit donc de services soumis à un régime de liberté surveillée.

Ces contrôles interviennent à des degrés divers. Ils ne permettent que partiellement la maîtrise des conditions d'organisation et de fonctionnement de ces services. Une ligne de partage s'opère à cet égard entre les services régis directement par les dispositions de la LOTI et ceux restant soumis à des législations particulières.

II.A SERVICES REGIS DIRECTEMENT PAR LES DISPOSITIONS DE LA LOTI :

La LOTI et son décret d'application du 16 août 1985 délimitent deux formes de service laissées à l'initiative privée et soumises à contrôle. Il s'agit des services occasionnels et des services de transport privé. Le rattachement de ces services au régime d'application de la LOTI est significatif de l'objet même de ce contrôle qui tend à une bonne organisation d'ensemble des services de transport. Le contrôle qui est opéré aujourd'hui est néanmoins très résiduel. Il est même appelé à disparaître, ce qui peut accroître la difficulté d'une organisation cohérente des services par les AOT.

II.A.1. CONTROLE DES SERVICES :

- Services occasionnels :

La LOTI identifie deux types de services occasionnels parmi les services de transport non urbain.

Il s'agit :

- d'une part, des circuits offerts à la place qui ramènent sauf dispositions particulières les voyageurs à leur point de départ,
- d'autre part, à des services collectifs comportant la mise à disposition exclusive d'un groupe, ou de plusieurs groupes d'au moins dix personnes, constitués préalablement à leur prise en charge (art. 32 du décret du 16 août 1985 portant application de la LOTI).

Le régime juridique des services occasionnels n'a qu'une portée résiduelle.

En premier lieu, il ne s'applique pas aux services de transport mis en œuvre au sein des périmètres de transport urbain, puisque la notion de services occasionnels n'y a même pas cours.

Cette circonstance exprime bien le mode particulier de régulation des transports au sein des PTU, davantage marqué par une problématique de gestion de trafic qui se

résout en principe à travers le cadre prescriptif et inductif des Plans de déplacement urbain (PDU).

En dehors des PTU, les services occasionnels bénéficient également d'un principe de liberté. Elle est néanmoins limitée, puisque ces services sont soumis, par exception, à l'autorisation du préfet lorsqu'ils concernent des itinéraires dépassant les limites du département où est inscrit l'entreprise exploitante (art. 33 du décret du 16 août 1985).

Ce dernier contrôle permet une régulation de l'offre de transport. Conformément au décret, l'autorisation peut être refusée s'il est démontré que les besoins du marché des services occasionnels sont satisfaits ou que les services réguliers sont suffisants. Le lien est donc fait avec les services publics réguliers, en accordant la prééminence à ces derniers. Il ne s'agit cependant que d'une régulation limitée. Elle ne s'applique que dans certains cas et s'opère par une autorité distincte de l'AOT.

En outre, le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports, prévoit la suppression de cette procédure d'autorisation (art. 15 du projet de loi). Cette mesure tient compte de la déréglementation de ce type de service à travers les directives communautaires. Elle vise à éliminer tout risque de « discrimination à rebours » des transporteurs français vis à vis de leurs concurrents établis dans un autre pays de l'Union européenne.

- Services de transport privé :

Les transports privés correspondent aux transports qu'organisent pour leur propre compte des personnes publiques ou privées (art. 5, dernier alinéa de la LOTI).

A l'instar des services occasionnels, les transports privés ne sont assujettis à aucune formalité ni condition de contrôle au sein des périmètres de transport urbain (PTU). En dehors des PTU, les services de transport privé sont pour partie réglementés, conformément aux dispositions de l'article 29 de la LOTI et de son décret d'application 87-242 du 7 avril 1987. Les services privés de transport non visés par le décret, tels que le covoiturage, demeurent complètement libres.

Les autres sont soumis à un régime de liberté sous conditions.

Le décret vise à ce titre les services de transport organisés par les collectivités publiques, les établissements d'enseignement, les entreprises et les associations au profit de leurs personnels et dans certaines conditions de leurs membres ou usagers. Il peut s'agir de services à titre permanent ou occasionnel.

Sur la procédure, ces services ne sont soumis qu'à une simple formalité de déclaration en préfecture. Ce contrôle est moins prescriptif qu'informatif. Cependant, le projet de loi d'adaptation communautaire prévoit de supprimer cette procédure déclarative (art. 15 du projet de loi) compte tenu de son caractère manifestement inopérant.

Sur le fond, le décret encadre plus rigoureusement les possibilités de libre exploitation des services privés. En revanche, les personnes organisant ces services privés ne sont pas soumises à l'obligation d'inscription au registre de transport public routier de personnes. En revanche, ces services doivent être effectués par des entreprises inscrites au registre, lorsqu'ils sont assurés au moyen de véhicules loués avec chauffeur.

En second lieu, les services de transport concernés ne sont librement exécutés que s'ils répondent aux besoins normaux de fonctionnement des organismes qui les mettent en place. La notion de « *besoins normaux de fonctionnement* » demeure relativement imprécise. Elle dépend vraisemblablement de chaque cas d'espèce¹¹¹. Selon son interprétation, la marge de développement de ce type de service sera plus ou moins importante.

En troisième lieu, ces services privés doivent être assurés à titre gratuit, sauf en ce qui concerne les associations ayant pour objet le transport de personnes handicapées.

Dans certains cas, des conditions complémentaires ont pu être ajoutées. Ainsi, le transport privé des clientèles par les entreprises a pu se heurter un temps aux dispositions de l'article 40 de la loi n°73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat. Ces dispositions interdisaient aux grandes surfaces d'organiser elles-mêmes un service de transport de leurs clientèles. Néanmoins, ces dispositions ont été abrogées par la loi n°85-1408 du 30 décembre 1985.

Dans l'ensemble, les Collectivités trouveront certainement un intérêt à la mise en place de services de TAD à l'initiative des acteurs économiques et sociaux.

En revanche, ces services pourraient trouver porte atteinte à la bonne organisation d'ensemble des services de transport, et aussi aux services de transport public qu'elles mettent parallèlement en place, dans la mesure où ils échappent à la maîtrise des AOT.

Dans ce cadre, les Collectivités peuvent être conduites à rechercher la maîtrise de ces services par d'autres moyens.

¹¹¹ Pour un exemple, voir Rép. mi. n°5631, JOAN Q 16 janvier 1989, n°288 estimant que les déplacements organisés par une association doivent être en rapport avec son objet statutaire qui ne doit être ni le tourisme, ni le transport.

II.A.2. MAITRISE INDIRECTE DES SERVICES ? :

Les moyens d'intervention les plus évidents pour les Collectivités résident dans les possibilités de prescriptions en matière de circulation et de stationnement sur la voie publique. Cela peut consister par exemple en la fixation d'itinéraires et de points d'arrêts spéciaux. Cette démarche rejoint significativement celle des PDU. Elle semble d'ailleurs moins appropriée en dehors des périmètres urbains, dès lors qu'il s'agit moins de réguler le trafic que de maîtriser l'offre de transport.

En outre, les autorités responsables de la police de la voirie ne coïncident pas toujours avec celles des transports. La coordination entre autorités distinctement compétentes n'est elle-même prévue qu'à travers les PDU.

Les pouvoirs de maîtrise des AOT sont donc limités et orientés, ce qui semble l'intention même du législateur.

En revanche, cette situation peut poser un problème de concurrence aux services publics. *A priori*, le principe de liberté conféré aux services privés doit prévaloir.

Néanmoins, une jurisprudence ancienne avait admis que l'administration réserve l'utilisation de son domaine public routier à son entreprise concessionnaire pour les services de transport urbain (v. CE 29 janvier 1932, Sté des Autobus Antibois, Rec. p. 117).

De telles mesures d'exclusivité ont pu être justifiées dans l'intérêt du bon fonctionnement du service public utilisant le domaine public. Une limite était néanmoins posée : cette restriction à la concurrence devait être véritablement et strictement rendue nécessaires par les conditions d'exploitation du service.

La mesure de cette solution doit être précisément appréciée. Il ne s'agit pas légalement de protéger les intérêts financiers du service public ou de son délégataire, mais de garantir l'efficacité du service.

Cette solution jurisprudentielle « protectionniste » reste néanmoins à confirmer dans le cadre juridique actuel, marqué par des évolutions sensibles, notamment dans le domaine de la concurrence qui a été récemment consacrée comme un principe du droit par le juge administratif.

II.B. SERVICES REGIS PAR DES TEXTES PARTICULIERS :

Il s'agit ici de voitures de louage avec chauffeur affectés au transport des particuliers. Ces services sont multiples. Chacun fait l'objet d'une définition et d'un régime juridique spécifique. Certains services correspondent à des services spécialisés

destinés à des besoins spécifiques des usagers. Ils ne feront pas l'objet d'un examen détaillé car ils occupent des segments à part du marché. Il s'agit en particuliers des voitures de grande remise et des transports sanitaires terrestres¹¹².

D'autres services sont appelés à s'adresser à des segments plus larges et « banalisés » d'usagers. A ce titre, ils sont susceptibles de jouer un rôle dans la réponse aux besoins en TAD et doivent être pris en compte dans la perspective de développement du service public. Il s'agit des taxis, et plus subsidiairement, des voitures de petite remise.

II.B.1. REGIME DES TAXIS ET DES VOITURES DE PETITE REMISE :

- Taxis :

Les taxis constituent bien une activité de transport public au sens de l'article 5 de la LOTI puisqu'ils assurent le transport pour le compte d'autrui. Ils demeurent cependant régis par une législation spécifique, issue du décret n°73-225 du 2 mars 1973, réformée récemment par la loi n°95-66 du 20 janvier 1995. Celle-ci redéfinit en premier lieu le champ d'application de la profession.

L'activité des taxis s'applique ainsi à tout véhicule de neuf places assises au plus, dont le propriétaire ou l'exploitant est titulaire d'une autorisation de stationnement sur la voie publique en attente de la clientèle afin d'effectuer à la demande de celle-ci et à titre onéreux le transport particulier de personnes (art. 1, loi du 20 janvier 1995).

Les services de taxis sont ainsi effectués obligatoirement sur de petits véhicules, à l'exclusion de tout moyen de transport en commun¹¹³.

Ils requièrent la délivrance, par le maire ou l'autorité investie du pouvoir de police municipale (dans certains il s'agit du préfet), d'une autorisation de stationner sur la

¹¹² Les voitures de grande remise correspondent à des services de prestige (voitures de luxe de 5 à 7 places) à vocation touristique. Elles sont régies par les dispositions du décret du 15 juillet 1955 et de l'arrêté ministériel du 7 septembre 1990. Les transports sanitaires terrestres destinés au transport de toute personne malade, blessée ou parturiente, pour des raisons de soins ou de diagnostic, sur prescription médicale ou en cas d'urgence médicale (v. art. L. 51-1 Code de la santé publique).

¹¹³ Pour rappel, la notion de transport en commun est liée à la capacité du véhicule ou au nombre de personnes transportées et non à la nature, public ou privée, du mode de transport. Conformément aux dispositions de l'article 1^{er} de l'arrêté du 2 juillet 1982, le terme de « *transport en commun de personnes désigne le transport de plus de huit personnes, non compris le conducteur* ».

voie publique, après avis de la commission départementale¹¹⁴. A Paris, les autorisations sont délivrées par le Préfet de police.

L'autorité peut fixer s'il y a lieu, le nombre de taxis admis à être exploités dans la commune (« numerus clausus ») et délimite les zones de prises en charge afférentes aux autorisations (article 9 du décret d'application n°95-935 du 17 août 1995).

Des prescriptions particulières peuvent être imposées dans l'intérêt du stationnement et de la circulation publics voire des usagers. En revanche, sont considérés comme illégaux les mesures extérieures à cet objet, qui auraient pas exemple pour seul but d'organiser l'activité de la profession (v. par ex. CE 27 novembre 1974 Dupont, RDP 1975 p. 1496 à propos de mesures illégales interdisant la pratique du « doublage »).

Le juge n'exerce qu'un contrôle restreint sur ces dispositions. « *Il n'appartient pas au juge de l'excès de pouvoir de contrôler l'appréciation faite par le maire du nombre maximum des taxis pouvant être autorisés compte tenu des besoins de la commune, dès lors qu'il n'est pas allégué que cette appréciation repose sur des faits matériellement inexacts ou est entachée de détournement de pouvoir* » (CE 19 mars 1969, Rec. p. 161).

Ce pouvoir de contrôle permet manifestement la régulation de l'activité de taxis. Par contre, aucun lien n'est fait avec les services publics de transport. Néanmoins, une coordination indirecte peut être faite au sein des PTU, dans la mesure où les PDU sont appelés à définir des prescriptions en matière de stationnement sur la voie publique.

- Voitures de petites remises :

L'activité des voitures de petite remise a été conçue à l'origine comme une activité accessoire d'entreprises (garagistes, hôteliers...) en milieu rural permettant d'offrir à la population un service de transport lorsqu'il n'existait pas de taxis.

Apparue spontanément, cette activité a été par suite réglementée pour limiter la concurrence envers les taxis. Elle est aujourd'hui régie par la loi n°77-6 du 3 janvier 1977.

¹¹⁴ A noter : Les taxis sont soumis à un régime dérogatoire dans les villes de Paris et de Lyon. Ce régime défini par la loi du 13 mars 1937 relative à l'organisation de l'industrie du taxi. Il prévoit l'intervention exclusive du Préfet pour organiser les taxis en l'absence d'accord professionnels.

Comme les taxis, les voitures de petite remise assurent le transport particulier de personnes au moyen exclusif de petits véhicules comportant au maximum huit places assises.

En revanche, les conditions d'accès à la profession ne sont pas les mêmes. En particulier, la loi n°95-66 du 20 janvier 1995 a créé une obligation de capacité professionnelle pour les taxiteurs qui n'est pas exigée pour les voitures de petites remise. Pour éviter un risque de concurrence déloyale envers les taxis, les voitures de petite remise ne peuvent ni stationner et circuler sur la voie publique en quête de clients. Elles ne peuvent davantage porter de signes distinctifs de leur activité visible de l'extérieur, ni être équipées d'un radio-téléphone, sauf dans les communes rurales où il n'existe pas de taxis. Elles doivent donc faire l'objet d'une location préalable au siège de l'entreprise.

Les voitures de petite remise sont elles-mêmes soumises à autorisation préalable du Préfet. Cette autorisation est délivrée après avis conforme du maire ou de l'autorité investie du pouvoir de police municipale dans les communes où des autorisations d'exploitation des taxis ont été délivrées (art. 2, loi du 3 janvier 1977). Cette disposition suggère un pouvoir de régulation de l'activité des voitures de petites remise au profit de celle des taxis.

Le Conseil d'Etat semble avoir admis la possibilité d'organiser et de limiter l'une de ces activités en fonction de l'autre (v. CE 4 février 1983, Ville de Charleville-Mézière, req. n°24.912) En revanche, aucun lien n'est fait avec les services publics de transport et les autorités compétentes.

Ces services échappent à tout pouvoir d'organisation et d'harmonisation vis à vis des services publics de transport. En principe, ils sont de même protégés de toute intervention directe des Collectivités publiques, sauf carence avérée de l'initiative privée créant un besoin d'intérêt général. En revanche, cette activité, comme celle des taxis, est exposée à la concurrence directe des services publics de TAD, ce qui est une source de conflit.

II.B.2. CONCURRENCE ET COMPLEMENTARITE AVEC LES SERVICES PUBLICS DE TAD :

- Rapports de concurrence :

Comme cela a été souligné, les activités de taxis et de voiture de petite remise ont pour caractéristiques d'être exclues du décret d'application de la LOTI au profit de législations particulières. Cette déconnexion du régime d'application de la LOTI

semble bien significative d'un souci de préserver l'autonomie relative de ces activités vis à vis notamment des services publics.

Cette situation entretenue par le régime de la LOTI, permet aux deux secteurs d'activités, services privés et services publics, de se développer sans entrave. Mais elle ouvre en retour des antagonismes pouvant créer un frein au développement coordonné du TAD. La concurrence entre les différentes formes de transport constitue d'ailleurs un problème récurrent dans ce domaine. A l'origine, la législation était significativement destinée à la coordination des transports. La concurrence y était conçue comme néfaste, compte tenu des missions de service public. Des droits de préférence avaient été institués.

Ainsi, le service public du rail avait pu bénéficier d'un droit de préférence sur les services privés de transports routiers, ces derniers ne pouvant assurer certaines formes de dessertes qu'en cas de carence avérée du service public.

Cette disposition destinée à prévenir les effets réputés néfastes de la concurrence, n'a cependant pas été reprise au sein même des transports routiers en dépit de l'émergence des services publics.

Aujourd'hui, les textes et la jurisprudence administrative et communautaire ont largement introduit les principes de la libre concurrence au sein mêmes des services publics. La législation actuelle laisse coexister de manière autonome les services publics et privés de transport à la demande.

Pourtant, les services privés sont exposés à une concurrence inégale qui porte atteinte à leurs intérêts et qui peut constituer un frein à leur développement.

Il a pu être défendu que les taxis en particulier n'étaient guère exposés à la concurrence des services publics de transport en commun, compte tenu notamment de leur commodité, de leur rapidité et de leur confort.

Un constat inverse peut être fait en ce qui concerne plus spécifiquement le TAD. En premier lieu, en offrant des services adaptés aux besoins individuels des voyageurs, les services publics de TAD font perdre aux services de transport particulier un de leur avantage essentiel. En outre, le décret du 31 décembre 1985 relatif à la capacité des véhicules des services de transport à la demande confirme la possibilité de faire effectuer ces services, soit par des transports en commun, soit par des petits véhicules. Cette disposition place directement les services publics en concurrence avec les services privés.

Par ailleurs, même s'ils sont effectués au moyen de véhicules de transport en commun, les services publics sont susceptibles de capter une partie des clientèles des services privés, compte tenu notamment de leurs tarifs a priori moins élevés¹¹⁵.

Les services privés paraissent eux-mêmes sans recours juridique face au développement des services publics. En particulier, les entrepreneurs privés ne peuvent en principe invoquer une concurrence déloyale et agir sur ce fondement devant les juridictions. En effet, cette action suppose un acte illicite qui ne peut être appliqué aux services publics dès lors qu'ils interviennent légalement, selon les termes définis par la LOTI et sans s'arroger les signes particuliers des services privés¹¹⁶.

De même, le recours aux principes de la libre concurrence définis par l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 et les textes communautaires paraît en l'état incertain.

Les entreprises de taxis seraient vraisemblablement enclins de mettre en cause les services publics au titre d'un abus de position dominante, c'est à dire de position de force, des services publics, faussant ou restreignant le jeu de la libre concurrence. Néanmoins, il resterait à faire admettre que les services de publics de TAD opèrent sur le même marché que les voitures de louage, ce qui semble néanmoins plausible. L'abus de position dominante resterait cependant à caractériser.

Quand bien même, les dispositions du droit interne admettent les abus de position dominante dès lors qu'ils sont permis par la loi. Or, l'intervention des services publics de TAD semble aujourd'hui être de la manière la plus large par la loi.

Par ailleurs, le droit communautaire censure les abus de position dominante, par delà la loi nationale, mais seulement s'ils s'opèrent à une échelle significative du marché de l'Union ce qui tend à exclure les atteintes locales à la concurrence.

Cette situation ouverte de concurrence paraît donc incontournable avec les conflits qui y sont attachés.

Les Collectivités ne peuvent maîtriser précisément l'offre de transports qu'à travers la constitution du service public, mais le développement des TAD compromet fortement les intérêts des entrepreneurs privés avec tous les freins qui peuvent en résulter. La

¹¹⁵ Il convient néanmoins de rappeler que certains tarifs sont réglementés, comme ceux des courses de taxis (décret n°87-238 du 6 avril 1987) et du transport urbain (décret n°87-538 du 16 juillet 1987). Les tarifs non réglementés des services publics doivent se limiter eux-mêmes à tout ou partie des coûts de revient. Ils sont fréquemment sous-évalués compte tenu des réticences à appliquer dans certains cas un principe d'autofinancement et du manque de précision dans l'évaluation interne des coûts. Néanmoins, dans certains cas, des tarifs sur-évalués ont pu aussi être détectés, notamment en vue du financement – illégal – de postes de dépenses extérieurs au service.

¹¹⁶ V. par analogie sous l'empire de l'ancienne législation, Trib. de commerce de St Etienne, 5 février 1932, D.H. 1932, 246 a propos de services ne respectant pas les itinéraires et horaires fixés dans leur propre autorisation.

solution consiste vraisemblablement à transmuter les rapports de concurrence en des rapports de coopération.

- Rapports de coopération :

Il s'agit ici d'évaluer les moyens dont disposent les Collectivités pour, non pas protéger leurs activités de service public, mais intégrer les entrepreneurs de services privés dans ce dispositif.

A priori, aucune disposition légale ou réglementaire n'empêche de concevoir une activité mixte pour les taxiteurs et les « remisiers ». Il a d'ailleurs été récemment jugé que l'administration ne peut imposer aux taxiteurs d'exercer une autre activité de transport terrestre ou de détenir plus d'une licence de taxis (CE 13 mai 1994, Pdt de l'assemblée territoriale de la Polynésie française, req. n°112409). Néanmoins, l'intégration de ces entrepreneurs dans l'exploitation des services publics demeure subordonnée à la satisfaction de certaines conditions.

Il convient préalablement de rappeler que la capacité d'exercice professionnelle délivrée aux entrepreneurs de services de transport privé ne leur permet pas d'exercer en premier rang ou en sous-traitance une activité de transport public. Comme le rappelle la circulaire du 14 février 1986 précisant les conditions générales d'application du décret du 16 août 1985, ces services ne bénéficient de conditions particulières d'exercice *« que si les véhicules sont employés conformément à leur destination. Dans le cas où ils seraient employés à d'autres fins pour effectuer, soit des services publics réguliers ou à la demande, soit des services occasionnels... ces transports seraient soumis aux dispositions de ce décret »*.

Les entreprises de voiture de louage, et notamment les taxiteurs, ne peuvent assurer de services publics de transport à la demande que s'ils sont inscrits au registre de transport public de personnes, conformément aux dispositions de l'article 7-I de la LOTI. Le décret d'application du 16 août 1985, subordonne cette inscription à des conditions de capacité financière de l'entreprise¹¹⁷, d'honorabilité et de capacité professionnelle dans les conditions définies par les articles 6, 6-1 et 7 dudit décret¹¹⁸. Des conditions plus souples étaient auparavant offertes aux petites entreprises de transport.

Ainsi, les dispositions de l'article 5-4 du décret du 16 août 1985 dispensaient les entreprises des conditions de capacité financière et de capacité professionnelle notamment *« lorsque l'entreprise n'utilise que des véhicules de moins de 10 places, conducteurs compris, à condition que le nombre de tels véhicules détenus par l'entreprise et affectés à cet usage ne soit pas supérieur à trois »*. Cette disposition

¹¹⁷ (21000 F par véhicule ou 1050 F par place offerte – v. arrêté du 6 août 1992).

¹¹⁸ Une directive européenne n°96-26 du Conseil du 29 avril 1996 a modifié la consistance des obligations.

permettait aux AOT d'organiser des services de petite capacité en s'appuyant sur les taxiteurs et remisiers (garagistes, auto-écoles...).

Cependant, le décret n°94-788 du 2 septembre 1994 est venu supprimer cette possibilité, dans un souci apparent de protéger les taxis d'une concurrence de la part des autres entrepreneurs. Un délai de grâce de 4 années a cependant été donné. Au delà, l'inscription au registre se fera dans les conditions normales.

Cette inscription au registre n'est manifestement pas hors de portée des taxiteurs, puisqu'ils doivent eux-mêmes satisfaire aujourd'hui à des critères de capacité professionnelle et des conditions d'honorabilité. Par suite, leur intégration dans le dispositif des services publics de TAD pourrait être envisagée. Néanmoins, la difficulté réside ailleurs. Elle tient en premier lieu à l'obligation de mise en concurrence.

Comme évoqué, l'accès à la commande publique en vue de l'exécution de services publics de TAD demeure aujourd'hui subordonnée aux procédures de mise en concurrence au titre, soit du Code des marchés publics, soit de la loi Sapin.

Par suite, les Collectivités ne peuvent garantir l'intégration des entreprises de transport particulier dans le dispositif des services publics de TAD. Le non respect de l'obligation de mise en concurrence constitue d'ailleurs un délit pénal. Les entreprises de transport de particuliers se trouvent contraintes pour obtenir les marchés, de présenter ou négocier une offre plus compétitive que celles des « véritables » entreprises de transport public.

Or, les entreprises de transport de particuliers, qui correspondent le plus souvent à des structures artisanales, souffrent *a priori* d'un handicap dans cette compétition, compte tenu de leur manque de professionnalisation dans ce secteur d'activité.

Il faut mentionner à ce stade l'existence des droits de préférence prévus en faveur des artisans et sociétés coopératives d'artisans pour l'attribution des marchés publics. Les dispositions du Code des marchés publics leur confèrent un ensemble de droits préférentiels devant être impérativement respectés, notamment un droit de préférence à égalité de prix ou équivalence de l'offre, dans la limite du quart du montant des prestations (articles 70 et 267 du Code).

Pour bénéficier de ce droit, les intéressés doivent cependant satisfaire aux conditions posées par les articles 69 et 266, et être en particulier inscrits sur une liste établie par le ministre de l'artisanat et du commerce de détail au Journal officiel de la République française. Ces dispositions demeurent cependant d'une portée limitée.

Dans ce contexte, les Collectivités commanditaires pourraient être tentées de favoriser l'intégration de ces entreprises en adaptant leur demande à leurs moyens, notamment par un « saucissonnage » des services en petits lots et la préconisation de petits véhicules pour leur exécution. Ce découpage devrait d'ailleurs être d'autant plus « fin » que le nombre d'artisans et d'entrepreneurs à intégrer serait nombreux.

Néanmoins, un tel calibrage de l'offre encourt certainement l'illégalité dès lors qu'il repose sur des critères de « mieux disant social » sans rapport avec l'objet du marché. Il serait vraisemblablement contraire aussi, aux principes de la réglementation communautaire. En sus, le délit de favoritisme pourrait être constitué.

Une des solutions a pu consister à regrouper les artisans dans une structure de coopération tel qu'un groupement d'intérêt économique (GIE). Néanmoins, cette solution n'est pas toujours aisée à mettre en œuvre, compte tenu de la culture d'entreprise du secteur d'activité considéré.

Par ailleurs, cette solution ne résout pas tous les obstacles, dès lors notamment que la structure des besoins et les conditions d'exploitation des services appellent la mise en place de services publics de TAD au moyen de transport en commun.

III. LE CAS PARTICULIER DES TRANSPORTS EN REGION ILE DE FRANCE

III.A. ORGANISATION PARTICULIERE DE LA LEGISLATION :

III.A.1. DEROGATION A LA LOTI :

A ce jour, les transports en région Ile de France font toujours l'objet d'une réglementation particulière. Ce régime dérogatoire a été aménagé par les dispositions même de la loi d'orientation des transports intérieurs. L'article 46 de la LOTI a ainsi réservé l'application de certains de ses principes en région Ile de France à la promulgation de dispositions législatives spéciales. Ces dispositions concernent en particulier les principes d'organisation du transport public, tels que définis par l'article 7-II et III de la LOTI. Bien qu'elles aient été annoncées avec insistance, ces dispositions spéciales ne sont toujours pas intervenues à ce jour. Les projets de loi actuels n'abordent pas davantage ce sujet. La LOTI ne fait donc l'objet que d'une application partielle en région Ile de France.

Les dispositions de l'article 49 du décret d'application de la LOTI n°85-891 du 16 août 1985 excluent elles-mêmes l'application de la plupart de ses dispositions à la région Ile de France¹¹⁹. Cette dérogation s'étend aussi à d'autres textes.

L'article 6 du décret du 7 avril 1987 relatif aux services privés non urbain exclut la région Ile de France de son champ d'application. De même, la réglementation des tarifs urbains (décret n°87-538 du 16 juillet 1987) ne porte pas sur les transports en région Ile de France.

III.A.2. LEGISLATION SPECIALE :

Les dispositions de la LOTI qui ne sont pas applicables aux transports en région Ile de France, notamment en ce qui concerne l'organisation du transport public, laissent place à l'application de réglementation antérieure issue du décret n°49-1473 du 14 novembre 1949 relatif à la coordination et à l'harmonisation des transports ferroviaires et routiers.

En effet, les dispositions de l'article 48 du décret d'application de la LOTI du 16 août 1985 abrogent en grande partie les dispositions du décret de 1949, mais ce décret ne porte justement pas sur l'organisation des transports en Ile de France. Les dispositions du décret du 14 novembre 1949 s'appliquent sans préjudice toutefois, des règlements communautaires de transports qui demeurent directement applicables. Les services de transport réglementés sont soumis aux prérogatives d'organisation du Syndicat des transports parisiens (STP), établi par l'ordonnance n°59-151 du 7 janvier 1959 modifiée¹²⁰.

Le STP est donc l'autorité organisatrice de transport unique dans la région. Il fixe les relations à desservir, désigne les exploitants, définit le mode technique d'exécution des services, les conditions générales d'exploitation et les tarifs à appliquer (article 1^{er} alinéa 2 de l'ordonnance de 1959).

¹¹⁹ Néanmoins, les dispositions du décret 16 août 1985 relatives aux conditions d'exercice de la profession sont en particulier applicables (précision introduite par le décret n°92-608 du 3 juillet 1992).

¹²⁰ Ce Syndicat comporte des représentants de l'Etat et des départements de la région. Le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains prévoit l'entrée du Conseil régional dans son conseil d'administration.

III.B. REGIME SPECIFIQUE DES TRANSPORTS :

III.B.1. REGLEMENTATION DES SERVICES :

- Services non réglementés :

Certains services demeurent non réglementés. A la différence du décret d'application de la LOTI du 16 août 1985, le décret du 14 novembre 1949 définit avec une très grande précision les services de transport non soumis aux prérogatives publiques d'organisation.

Les dispositions de l'article 2 du décret visent notamment :

- - les transports exécutés avec les taxis ordinaires, les voitures de louage, y compris les voitures de grande remise et les ambulances lorsque les véhicules sont utilisés conformément à leur destination normale ;
- - les transports exécutés par un service public ou par un établissement agricole, industriel ou commercial, pour ses besoins normaux de fonctionnement à condition que les véhicules utilisés ne transportent que des personnes attachées au service ou à l'établissement ;
- - Les transports avec des véhicules leur appartenant et en relation directe avec leur activité exécutés par :
 - les établissements d'enseignement au profit de leurs personnels et élèves,
 - les associations au profit de leurs membres,
 - les établissements recevant du public transportant gratuitement leur clientèle.

Par extension, certains services par nature réglementés sont néanmoins libéralisés s'ils conservent des proportions mesurées. Ainsi, par exception, les services collectifs en principe réglementés par le décret ne sont soumis qu'à simple déclaration « *s'ils ne doivent pas sortir d'un cercle de 10 km de rayon ayant pour centre la mairie de la commune du siège de l'entreprise* » (art. 7 du décret). Le décret ajoute même qu'une zone plus étendue peut être fixée par le ministre des transports pour les agglomérations importantes.

Dans l'ensemble, les services non réglementés recoupent largement les services de transport particulier de personnes que l'on retrouve également exclus des prérogatives d'organisation des AOT au titre de la LOTI.

Le décret du 14 novembre 1949 définit dans des termes également proches de la LOTI, les services réglementés au titre de la coordination des transports. Néanmoins, la notion de TAD y est moins bien cernée.

- Services réglementés :

Le décret du 14 novembre 1949 prévoit plusieurs types de services routiers réglementés. Il instaure à leur égard un système de maîtrise publique, soumis aux prérogatives du STP (cf. supra), tout en conservant néanmoins un large bénéfice aux services installés sous des législations antérieures. Ces services sont mixtes. Ils sont soit autorisés unilatéralement, soit conventionnés. Le décret distingue également les services urbains et non urbains.

** Transports urbains :*

Les services urbains constituent un cas particulier. Ils sont organisés en régie par des contrats administratifs conclus entre les collectivités locales et les entreprises de transport à l'intérieur de périmètres de transport urbain, conformément aux dispositions de l'article 3-3° du décret.

Aucune spécification n'est donnée quant aux types de services entrant dans le champ de leur réglementation. Cela permet d'en concevoir la plus large expression, y compris en matière de TAD, dans la limite toutefois des services qui ne sont pas réputés libres, en application des dispositions de l'article 2 du décret.

** Transports non urbains :*

Les services de transport réglementés sont définis plus précisément en dehors des périmètres de transport urbain. Deux types de services sont identifiés : les services réguliers et les services occasionnels.

Les services routiers réguliers correspondent aux services qui assurent quelle que soit leur fréquence, la desserte d'une relation suivant un itinéraire à des dates et selon des horaires établis à l'avance et qui prennent et laissent les voyageurs à des points désignés de leur itinéraire.

Les services occasionnels recourent la même définition que celle aujourd'hui définie par la LOTI. Ils comprennent des voyages en groupe et en circuits¹²¹.

¹²¹ A noter que compte tenu de leur libéralisation au niveau européen, le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports prévoit de

Les dispositions de l'article 3-2°-c) du décret prévoient entre ces deux types de services, une catégorie intermédiaire de service réglementé, correspondant aux services de taxis collectifs, et qui semble la plus proche du TAD.

III.B.2. ORGANISATION DU TAD :

- Portée du TAD :

Aux termes des dispositions de l'article 3-2°-c) du décret, « *les services de taxis collectifs, exécutés à l'aide de véhicule comportant au plus six places en sus du siège du conducteur, et offerts à la place sont considérés comme des services routiers et classés soit comme services réguliers, soit comme services occasionnels suivant le caractère de leur exploitation* ». Ces dispositions semblent bien permettre la réglementation des services de transports à la demande. Il s'agit néanmoins d'un TAD particulier effectué comme en matière de taxis, mais offerts à la place et non à la course, pour le transport particulier de personnes.

Ces services sont limités à des petits véhicules. L'organisation du TAD sous forme au moyen de transport en commun n'est pas envisagée par le texte. Cela enlève en principe toutes prérogatives à l'AOT, du moins en dehors des périmètres urbains. En premier lieu, au titre de la législation spécifique applicable à la région Ile de France, le STP est chargé de « *l'organisation des transports en commun de voyageurs* » (art. 1^{er}, ordonnance du 7 janvier 1959).

Comme cela a été évoqué, cette notion de transport en commun se réfère aujourd'hui à la capacité des véhicules, et non à la nature publique ou privée, ou encore collective ou privative, du mode de transport. Elle recouvre ainsi les véhicules de grande capacité, supérieure à 8 places, mais non les petits véhicules comme ceux appliqués aux services de taxis collectifs. Ce constat tendrait à exclure la possibilité pour le STP d'organiser le TAD au moyen de petits véhicules tels que ceux appliqués aux services de taxi collectif. Par suite, le STP ne disposerait d'aucune prérogative pour organiser les services de TAD exécutés au moyen de taxis collectifs.

Néanmoins, cette notion de transport en commun est postérieure à l'ordonnance de 1949, et on peut concevoir qu'elle ait désigné au sens de l'ordonnance, le transport collectif, par opposition au transport particulier de personnes. Mais il s'agit là d'une « *interprétation constructive* ». Elle nécessiterait une confirmation jurisprudentielle.

déréglementer les transports occasionnels en région Ile de France, comme en province, pour ne pas désavantager les transporteurs français de leurs concurrents européens.

Parallèlement, les services de TAD exécutés au moyen de transport en commun ne semblent nullement envisagés par le décret de 1949. La mise en place de services de TAD en transport en commun serait, paradoxalement, non réglementée au titre du décret de 1949, ce qui s'imposerait également au STP puisque l'ordonnance du 1959 précise bien que l'organisation des transports par le STP s'opère « *en conformité des règles de coordination des transports* ». Aucune autorisation préalable ne saurait donc être imposée, en dehors de celle nécessaire à l'occupation du domaine public.

L'AOT ne pourrait elle-même intervenir qu'à titre supplétif, en cas de carence et de besoin. Dans ce dernier cas, l'AOT pourrait exploiter les services en régie ou les déléguer à une tierce personne¹²². Dans cette dernière hypothèse, une procédure de mise en concurrence serait nécessaire, comme le confirme l'avis du Conseil d'Etat du 9 mars 1995.

La réglementation ne donne pas des possibilités très nettes de développement des services publics de TAD. Mais, les conditions de réglementation des services ne constituent pas elles-mêmes les seuls paramètres à considérer dans la perspective de développement du TAD.

Il devrait être aussi tenu compte, dans la mise en place nouvelle du TAD, des services de transport pré-existants. Ceux-ci bénéficient dans une large mesure d'une situation de droit acquis quasi-patrimonial qui peut être elle-même particulièrement contraignante pour le développement des services de TAD.

- Protection des droits acquis et mise en place du TAD :

La constitution de droits acquis est liée initialement aux conditions d'attribution des autorisations d'exploitation. Conformément aux dispositions de l'article 7 du décret du 14 novembre 1949, les services réglementés de transports ne peuvent être exploités que s'ils sont inscrits au plan de transport. Cette inscription au plan consiste en une autorisation d'exploitation délivrée sous le contrôle de l'AOT.

Le plan répertorie les services de transports réguliers, occasionnels et la liste des périmètres urbains. Il précise pour chaque inscription de transports réguliers, les itinéraires et les fréquences, et indique notamment les zones de prise en charge pour les services occasionnels. Cette inscription est faite au bénéfice de l'entreprise de transport.

¹²² A noter que jusqu'à présent, les textes applicables à l'Ile de France imposaient l'implantation des entreprises dans son périmètre pour l'exécution des services. Compte tenu de la libéralisation européenne, le projet de loi d'adaptation communautaire prévoit sa suppression pour ne pas discriminer les transporteurs de province vis à vis de leurs concurrents européens.

Dans certains cas, elle peut néanmoins être faite au nom de la collectivité territoriale si les services sont exploités en vertu d'une convention de délégation de service public, à moins qu'il ne s'agisse de conventions aux risques et périls purs, non subventionnées.

Dans ce cadre, le décret de 1949 a confirmé les droits antérieurs à son entrée en vigueur, acquis notamment par les transporteurs en raison de concessions non arrivées à expiration ou de leur inscription sur les plans de transports antérieurs. Ces droits acquis n'empêchent pas l'adaptation et le développement d'une nouvelle offre de transport.

En effet, la maîtrise donnée à l'AOT se confirme dans la possibilité qui lui est donnée de modifier les conditions du service, notamment pour tenir compte des autres services routiers (art. 8-3° du décret). Elle peut même décider de supprimer les services inscrits au plan de transport.

La maîtrise donnée au STP doit être cependant tempérée. Elle se heurte par exemple à l'habilitation légale d'exploitation donnée à la Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP) pour certaines lignes et réseaux de transport (article 2 de l'ordonnance du 7 janvier 1959).

Plus généralement, un droit de discussion est reconnu aux organismes de transports, en cas de modification du service, notamment au regard des conditions de respect de l'équilibre financier de l'exploitation.

Surtout, en cas de suppression d'un service inscrit, le STP est tenu expressément de verser à l'entreprise une indemnité pour le préjudice subi, s'il ne peut être compensé par l'attribution de services sensiblement équivalents (art. 10 du décret)¹²³.

Aujourd'hui, la généralisation actuelle de l'obligation de mise en concurrence pour l'attribution de lignes par les Collectivités est de nature à généraliser la solution de l'indemnisation.

Or, cette indemnisation peut s'avérer particulièrement onéreuse. Les dispositions de l'article 10 du décret réglementent les conditions de cette indemnité. Elle est calculée *« compte tenu des éléments corporels et incorporels suivants :*

1° la valeur du matériel roulant et des installations fixes dont l'entreprise routière n'aura plus l'usage et dont elle pourra demander la reprise ;

¹²³ Pour un exemple d'application, v. CE 9 décembre 1994, STP et a., req. n°111-505.

2° la valeur de la partie de fonds de commerce correspondant au service supprimé, cette valeur étant éventuellement déterminée d'après la durée restant à courir pour la validité de l'inscription ;

3° la réparation des autres dommages pouvant résulter directement de l'éviction ».

Ces droits à indemnités peuvent s'avérer exorbitants. En effet, certaines inscriptions au plan de transport ont pu à l'origine être accordées à titre définitif et ont pu, de surcroît, être cédées, créant ainsi une assimilation à droits privés patrimoniaux, éléments de fonds de commerce. Cette indemnité recouvre dans ce cas, non seulement les pertes ou le manque à gagner liés à la suppression de l'exploitation, mais aussi la valeur d'échange du « privilège » d'exploitation¹²⁴.

Cette situation tranche avec le régime mise en œuvre dans le cadre de la LOTI qui, à travers la qualification en service public de certaines formes de transport et leur soumission aux prérogatives publiques d'organisation, a supprimé toute appropriation privée¹²⁵.

Saisi sur ce point, le Conseil constitutionnel avait lui-même validé cette « désappropriation » au motif qu'aucun droit patrimonial n'avait pu être constitué compte tenu de la nature même des autorisations¹²⁶. Le Conseil d'Etat a confirmé parallèlement l'absence de tout droit des entreprises à exploiter désormais un service¹²⁷. La situation demeure donc très particulière en région Ile de France.

Cependant, la protection des droits acquis peut être elle-même contournée ou limitée. D'une part, ces droits ne sont pas intangibles. Ils peuvent notamment cesser en cas de renonciation ou de déchéance, notamment s'il y a eu une interruption injustifiée du

¹²⁴ Cette valeur est susceptible de fluctuations. Elle peut théoriquement varier selon notamment le nombre d'autorisations délivrées dans l'intérêt public, les besoins de la population et les contraintes de la circulation.

¹²⁵ Un régime transitoire avait été cependant établi, permettant notamment d'indemniser les modifications qui seraient apportées par les AOT aux conditions préexistantes du service et de prolonger les autorisations administratives délivrées sous l'ancienne législation pendant une durée maximale 14 ans, mais sans prévoir d'indemnisation pour la cessation des droits d'exploiter au delà de ce terme.

¹²⁶ « Les autorisations d'exploiter des services de transports publics réguliers de personnes accordées à des fins d'intérêt général par l'autorité administrative à des entreprises de transport ne sauraient être assimilées à des biens, objet pour leurs titulaires d'un droit de propriété et comme tels, garantis, en cas d'expropriation pour utilité publique, par l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme » (Cons. Constit., déc. N°82-150 DC, 30 juillet 1982, Gaz. Pal. 1983, légis. P. 74).

¹²⁷ v. CE 22 février 1995, Sté Briançon Bus et 28 février 1996, Ligonie c/ Conseil Général de la Nièvre, préc. v. également, lettre circulaire du 31 mars 1989 relative au conventionnement des transporteurs routiers non urbains de personnes, Mi. équip.

service dans les conditions prévues par l'article 7 du décret de 1949¹²⁸. Par ailleurs, cette protection ne vaut que pour les droits qu'elles déterminent. Ceux-ci s'appliquent schématiquement à des relations à desservir, pour les services réguliers, et des zones de prise en charge, pour les services occasionnels.

Ils ne font pas obstacle à ce que des services complémentaires soient mis en place dès lors qu'ils n'empiètent pas sur la consistance matérielle de ces services. La jurisprudence, sinon la loi, sera certainement appelée à arbitrer cette possibilité.

¹²⁸ Pour un exemple d'application, v. CE 14 juin 1991, SARL « Sté nouvelle France cars », req. n°67-127.

CONCLUSION

Eric Le Breton

Le développement du transport à la demande (TAD) est aujourd'hui possible et souhaitable. C'est un mode de déplacement adapté à l'évolution des comportements de mobilité, dont on peut rappeler quelques principes. D'abord la désynchronisation des déplacements. Les crêtes des heures de pointes disparaissent au profit de déplacements continus, en journée mais aussi la nuit, en semaine mais aussi le week-end. Ensuite, la complication des déplacements quotidiens. La périurbanisation et l'apparition de centres secondaires dans les agglomérations allongent les distances de déplacement. Dès lors, les citoyens n'organisent plus leur mobilité autour du domicile, mais pratiquent des « sauts de puce » d'un endroit à l'autre avant de rentrer chez eux. Enfin, ce sont les déplacements de rocade, de périphérie à périphérie, et non plus les déplacements radiaux, de périphérie à centre, qui captent la majeure partie des mobilités urbaines.

Le TAD est également adapté aux nouvelles formes d'organisation urbaines, étalées, peu denses, organisées autour de plusieurs centres qui ne sont pas nécessairement pluri-fonctionnels, mais plus ou moins spécialisés : centres commerciaux, technopôles, zones d'activités...

Il s'avère également que l'offre actuelle de déplacement ne permet pas de satisfaire convenablement certains besoins. A quelques pour cents près, le règne de la voiture n'est pas contestable dans le périurbain lointain, et il faut développer le transport collectif sur les parties centrales et les axes structurants des agglomérations. Mais le transport collectif n'est pas suffisamment efficace sur les franges des agglomérations. Les slogans selon lesquels « 90% de la population du périmètre de transport urbain se trouve à moins de 300 mètres d'un arrêt de bus » oublient de préciser que certains arrêts sont desservis trois fois par jour et imposent aux utilisateurs de multiples correspondances et des durées de parcours qui peuvent être considérables. On peut alors concevoir qu'un TAD fiable et de bonne qualité puisse, sur les territoires des banlieues et des communes de première et de seconde couronnes, sinon susciter le transfert modal depuis la voiture, au moins faire en sorte que la complexification des mobilités urbaines ne profite pas uniquement à cette dernière.

Par ailleurs, le développement de TAD permettrait de réduire le coût des transports collectifs, conformément aux prescriptions de la loi d'orientation des transports intérieurs : « le droit au transport [...] au meilleur coût pour la collectivité » (art. 1 de la LOTI). Il est légitime en effet de souhaiter le développement de TAD dans les agglomérations et dans les secteurs des périmètres de transport urbain où les ratios recettes/dépenses sont faibles, de l'ordre de 30 ou 25%, parfois même inférieurs à 25%. En 1999, l'Union des transports publics donnait les ratios recettes/dépenses suivants¹²⁹ : 48,3% dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants; 42,1% dans les agglomérations comptant entre 100 000 et 250 000 habitants ; 39,3% dans les agglomérations de moins de 100 000 habitants. Mais l'on trouve aussi, dans chacune des catégories d'agglomérations, des réseaux dont les ratios sont moins bons, c'est-à-dire où le transport collectif urbain coûte plus cher à la collectivité : par exemple, Bordeaux, 25,9% ; Saint-Nazaire, 26,4% ; Cahors, 20,2% ; Châteauroux, 20,9% ou Roanne, 21,7%. La mise en oeuvre, sur certaines lignes fortement déficitaires, de systèmes de TAD cohérents, audacieux, bien coordonnées avec les réseaux de transports collectifs « classiques » peut alors être financièrement intéressante.

Mettre le TAD en adéquation avec ces enjeux suppose d'initier et de poursuivre des réflexions et des changements sur un certain nombre de points.

a) Les opérateurs doivent modifier leur conception du marché de la mobilité, qui n'est pas un marché « fini », se résumant à l'alternative et à la concurrence entre le transport collectif et la voiture. Il est probable que le développement de TAD ne prendrait aucune part des marchés du transport collectif, du taxi et sans doute non plus de la voiture, mais au contraire ferait émerger un nouveau marché, plus ou moins spécifique, fondé sur des besoins connus et non satisfaits ainsi que sur des besoins inconnus à ce jour.

b) Le TAD peut cibler deux types de populations, et poursuivre simultanément deux finalités. Tout d'abord, il permet d'améliorer le service public de mobilité en faveur des captifs du transport collectif, mais surtout en faveur des populations que l'on pourrait dire « surcaptives », qui n'ont accès à rien, pas même aux transports collectifs ou alors dans des conditions absolument décourageantes, épuisantes - on imagine l'univers de mobilité d'une mère de famille nombreuse travaillant comme femme de ménage dans les hôtels de la plate-forme de Roissy. Le service public de mobilité pour les populations les plus modestes est aujourd'hui traité dans un registre tarifaire, mais à offre constante. Les demandeurs d'emplois, les personnes âgées, les jeunes ont de plus en plus souvent accès gratuitement aux transports collectifs et c'est un point crucial. Cependant, l'arrêt de bus n'est pas plus proche du domicile pour autant, la fréquence de passage n'est pas plus élevée et le dernier bus est toujours à

¹²⁹ Sur un total de 126 réseaux de province pris en compte.

18h00... Le TAD permettrait de porter l'effort sur le second terme du service public de mobilité : la qualité de l'offre, en sus de la politique tarifaire. Alors, les captifs et les surcaptifs bénéficieraient des moyens de la mobilité : le droit au transport, mais aussi des résultats : le droit à la ville.

Cependant, le TAD doit également cibler les populations telles que les « accédants à la mobilité » (les jeunes et les étudiants) et les « nomades » (employés et cadres). C'est dans ces catégories que se recrutent les clientèles du paratransit dans la Silicon Valley, du treintaxi aux Pays-Bas. C'est dans ces catégories de populations que les taux de mobilité sont les plus élevés, que la complexité, le fractionnement et la multimodalité des déplacements sont les plus marqués. Ces populations maîtrisent par ailleurs les moyens et les techniques de l'information, dont certains types de mobilité dépendent de plus en plus nettement. On peut faire l'hypothèse qu'un TAD au concept spécifique, et notamment distinct d'un transport collectif qu'ils ne pratiquent pas, puisse convenir à ces groupes sociaux mobiles et solvables.

c) On peut imaginer plusieurs formules de TAD, fondées sur :

- la desserte de destinations. Dans ce cas, le TAD propose des navettes entre des origines et des destinations, soit en *many-to-one* (des origines nombreuses et une destination unique - par exemple, Routair va chercher les clients à leurs domiciles ou sur leurs lieux de travail, et les amène tous à Roissy ; le touc fait la navette entre des domiciles et un seul supermarché) ; soit en *many-to-few* (Ptibus prend les clients à leurs domiciles et les dépose à l'une ou l'autre des trois destinations possibles) ou enfin en *many-to-many* (Allobus prend des clients à plusieurs arrêts et les dépose en plusieurs endroits ; idem pour le treintaxi aux Pays-Bas)
- la desserte de populations précises. Un opérateur prend en charge les besoins de déplacements d'une population abonnée à ses services. Allobus cible uniquement les personnes qui travaillent sur la plate-forme de Roissy ; le touc n'est accessible qu'aux seuls clients du Casino du Ponts-des-Demoiselles ; on peut imaginer qu'un TAD soit réservé aux employés de telle entreprise, comme c'est le cas du paratransit à Santa Clara, aux passagers de telle gare multimodale, etc.
- la desserte d'un territoire, qui peut être plus ou moins vaste. Le touc fait la desserte de l'aire de chalandise des magasins Casino, mais on a évoqué qu'un service pouvait être conçu dans la desserte d'un quartier, d'un campus, d'une zone industrielle, etc.
- le TAD peut enfin consister dans l'organisation de la mobilité plutôt que dans sa prestation directe. Il s'agit alors des centrales de mobilité qui coordonnent, au bénéfice de clients ponctuels ou abonnés, les prestations produites par tous les opérateurs de transports urbains, mais aussi non urbains.

Les possibilités sont nombreuses, et d'autant plus qu'elles se combinent entre elles. Mais dans tous les cas, il est essentiel de concevoir le TAD comme un produit spécifique, dont les caractéristiques le distinguent nettement de la voiture comme du transport collectif. Allobus illustre bien quelques unes au moins de ces caractéristiques qui nous semblent importantes. Le succès de ce service tient à plusieurs facteurs : le temps de parcours est garanti, et il est éventuellement plus rapide qu'en voiture puisque les conducteurs connaissent bien le réseau, mais surtout parce qu'ils disposent de l'aide des logiciels d'analyse et de suivi du trafic combinés au GPS ; le trajet est convivial, les gens se connaissent vraiment, puisqu'ils habitent la même commune, empruntent le même mode de déplacement et travaillent au même endroit ; ils connaissent aussi les conducteurs ; les problèmes de fraude et d'insécurité sont nuls ; en cas de difficulté ou de service défectueux, les clients savent où protester et le retour est rapide ; la réservation est personnalisée ; le service est continûment accessible et, de fait, des personnes appellent la centrale de réservation entre 2h00 et 3h00. En disant que Allobus n'est pas un transport collectif mais un transport communautaire, on désigne peut-être une dimension importante du point de vue des utilisateurs.

d) Il semble souhaitable de réfléchir à la question des tarifs des services de mobilité. Les citoyens ont aujourd'hui le choix entre deux possibilités extrêmes : le coût très élevé de la voiture et le coût très réduit du transport collectif, même si les transporteurs ont largement étoffé leurs gammes tarifaires¹³⁰. En admettant que le TAD devienne un produit spécifique, autonome, inscrit dans un environnement de services ajoutés, il peut donner lieu à une ouverture des politiques de tarification, notamment à travers l'évolution du droit qui est dirimant sur ce point. Il reste bien sûr à étudier l'acceptabilité des tarifs qui pourraient être pratiqués, mais on peut penser que les stratégies tarifaires des téléphonistes (Itinériss, SFR, Bouygues...) qui associent une grande diversité des tarifs à une égale diversité des prestations (des tarifs et prestations les plus modestes aux plus élitistes), puissent trouver un nouveau champ d'application dans le domaine de la mobilité urbaine.

e) Notons également que l'appréhension des univers de mobilité et des arbitrages auxquels les individus procèdent dans le cadre de leurs comportements de mobilité permettrait de concevoir les offres de services, et notamment de TAD, de manière plus pertinente et plus réactive que ce n'est le cas actuellement. Les grandes enquêtes statistiques (enquêtes ménages, recensements généraux de la population, comptes transport, etc.) n'informent que faiblement les univers de mobilité esquissés dans les pages précédentes.

¹³⁰ Voir GART, *Politique tarifaire. Héritage du passé ou stratégie de reconquête de la clientèle*, Paris, 1995.

Parallèlement au couplage des approches statistique et compréhensive, deux types de dispositifs pourraient contribuer à la production de cette connaissance. D'une part, les « cartes sans contact » que la RATP et la SNCF vont diffuser auprès de leurs clients de la région parisienne¹³¹, et que l'on pourrait trouver ailleurs, pourront fournir un ensemble considérable d'informations sur les pratiques, les rythmes, les enchaînements de la mobilité, et sur les activités liées grâce à l'analyse des usages des portes-monnaie électroniques. D'autre part, les dispositifs de la démocratisation et de la concertation en matière de politique publique. La LOTI et ses décrets d'application ont institué les Comités départementaux et régionaux des transports, dans lesquels siègent des représentants des usagers. Ces instances, largement dépourvues de contenu, sont de plus déconnectés des territoires de la mobilité urbaine. Or, il serait intéressant de réserver une place aux usagers dans les autorités organisatrices de transports urbains. Cette démarche, parmi d'autres, permettrait notamment de porter à la connaissance des opérateurs des services les catégories de besoins qui échappent aux grandes enquêtes statistiques. Ce type de partenariat donne lieu à des évaluations très positives là où il existe, notamment à Grenoble à travers le travail commun de l'exploitant du réseau local, la SEMITAG et l'Association de développement des transports collectifs (ADTC).

f) Le développement et la pérennité du TAD supposent également d'inscrire le service dans le droit. Certes, les textes « Voynet », « Gayssot-Besson » sur l'intercommunalité ou encore la prochaine loi « Solidarité et renouvellement urbain » peuvent fournir des opportunités intéressantes dans la perspective de l'amélioration de la prise en charge des mobilités urbaines. Mais au sein de ce cadre général, le droit du transport est nettement moins favorable, du moins en milieu urbain. On a vu en effet que ce type de service est prévu et précisément réglementé comme une des prérogatives des conseils généraux. Du reste, connaître la réglementation du TAD non urbain n'est pas inutile. Un magistrat pourrait apprécier un litige survenant à propos de l'organisation d'un TAD urbain en référence au droit du TAD non urbain. On peut aussi imaginer à contrario qu'une présentation convainquante d'un projet de TAD urbain donne lieu à une jurisprudence qui pourrait, en toute hypothèse, modifier le droit du TAD non urbain. La « moralité » de l'histoire est qu'en matière de TAD comme dans d'autres domaines, les acteurs sociaux peuvent faire évoluer la législation existante.

Les réflexions juridiques relatives au TAD en milieu urbain pourraient être conduites sur deux axes : la simplification de l'architecture actuelle des systèmes de transport, et la clarification du droit existant.

Simplifier et prévoir

¹³¹ Voir *Les Echos* du 12 juillet 2000.

Il existe aujourd'hui de nombreuses catégories de services de transport :

- Les taxis, qui comptent neuf places assises au plus et disposent d'une autorisation de stationnement sur la chaussée publique pour attendre et déposer la clientèle.
- Les voitures de petite remise. Elles ne peuvent pas stationner sur la voie publique pour attendre la clientèle, et ne peuvent pas être équipée d'un radiotéléphone.
- Les voitures de grande remise sont des voitures devant répondre à certains critères précis de luxe (nombre de chevaux,...). Elles ne peuvent pas stationner sur la voie publique pour attendre les clients mais peuvent stationner à la sortie d'endroits précis tels que les casinos, les grands hôtels...
- Les transports sanitaires.
- Les services occasionnels ; ils proposent des circuits en boucle à des groupes d'au moins dix personnes constitués préalablement à leur prise en charge
- Les transports privés qu'organisent pour leur propre compte des personnes publiques ou privés (associations, entreprises, collectivités publiques, établissements d'enseignement) à condition que ces transports répondent à des besoins normaux¹³² de fonctionnement et qu'ils soient gratuits.
- Le service public de transport collectif urbain, enfin, défini en tant que « service régulier », c'est-à-dire dont les horaires et les arrêts sont prédéterminés par avance. Ces services sont du ressort exclusif des autorités organisatrices, elles sont les seules à en avoir la compétence.

Cette architecture est assez redondante. En fait, on peut considérer que les taxis, les voitures de petite et de grande remise, les transports sanitaires, les services occasionnels et les transports privés sont différentes formes de transport à la demande. Par ailleurs, les opérateurs de service public de transport collectif urbain organisent eux-mêmes du TAD. Dans quelle mesure ne serait-il pas judicieux de simplifier cette catégorisation, et de prévoir formellement une nouvelle catégorie TAD ? Elle pourrait intégrer les modes existants en respectant par ailleurs certaines de leurs spécificités. Mais elle pourrait simultanément ménager des possibilités de création et de fonctionnement de nouveaux services de TAD, tels que ceux qui ont été examinés ci-avant. De plus, le droit pourrait reconnaître explicitement l'enjeu des centrales de mobilité et en organiser les conditions de fonctionnement et de délégation.

clarifier

Il serait intéressant d'abord de clarifier les conditions dans lesquelles une autorité organisatrice peut organiser un TAD, ce qui n'est pas évident. Les autorités

¹³² La définition du « besoin normal » n'est pas spécifiée par le droit.

organisatrices ont la compétence en matière de transports collectifs réguliers. Or, les TAD dont les lignes sont virtuelles (horaires et/ou arrêts « à la demande ») ne relèvent pas véritablement de services « réguliers ». Sur ce point, les autorités organisatrices assument donc un service dans une zone juridique floue, à la limite de leurs compétences. Dès lors, on peut se demander dans quelle mesure elles pourraient empêcher qu'un opérateur autre que l'exploitant du réseau régulier organise un service de TAD ? D'autre part, on peut envisager qu'un GIE de taxis dépose une plainte pour concurrence déloyale. Cette occurrence de débats portés sur la scène juridique n'est plus improbable, et les spécialistes notent l'émergence, dans les différents domaines d'activité des collectivités locales, de démarches de contestation des prérogatives des pouvoirs publics.

Il faudrait ensuite clarifier les procédures de délégation des TAD aux compagnies de taxis. De telles délégations représentent de bonnes solutions, tant sur le plan politique (collectivités locales et compagnies de taxis entretiennent généralement d'excellentes relations), que sur le plan de la prestation des services, par la réduction des coûts économiques et des coûts organisationnels pour le transporteur. La délégation doit toutefois obéir à des règles précises, qui relèvent soit de la loi Sapin, soit du code des marchés publics. Selon la loi Sapin, il doit y avoir mise en concurrence dès lors que le marché évalué dépasse 400 000 frs. annuels ou 750 000 frs. sur trois ans. Le code des marchés publics impose la mise en concurrence lorsque le montant dépasse 300 000 frs. annuels. Dans les deux cas, l'appel d'offres est obligatoire sitôt que le marché estimé dépasse ces montants. En dessous de ces montants, l'autorité organisatrice peut se limiter à un appel d'offres simplifié. Enfin, si d'une année à l'autre, le marché enregistre une hausse d'au moins 15%, il doit y avoir remise en concurrence.

Ainsi, dans tous les cas d'une sous-traitance des TAD à des compagnies de taxis - ce qui est la règle dans un grand nombre d'expériences françaises - et si les montants des marchés sont ceux que l'on vient d'indiquer, l'appel d'offres s'impose. Il n'est pas certain que ces procédures soient entièrement mises en oeuvre dans le cadre des systèmes TAD actuels.

Enfin, l'examen des textes invite à considérer qu'il existe une possibilité de développement de TAD privé, c'est-à-dire que n'importe quelle « personne collective privée » (centres commerciaux, associations de commerçants, universités, hôpitaux...) peut organiser un transport dans les limites du périmètre de transport urbain (sitôt que le transport privé sort du PTU, il tombe sous le coup du droit appliqué au non urbain).

Cette possibilité est bridée par une contrainte effective et une contrainte potentielle. La contrainte effective est liée au statut de la voirie où s'effectuent la prise et la dépose des clients. Si l'espace de prise en charge et de dépose des clients est un espace public, le transporteur tombe sous le coup, non pas du droit du

transport, mais de la police de voirie qui s'applique à tous les véhicules : le stationnement sur la voirie publique est réglementé. Une solution possible est d'utiliser un espace privé. Ainsi, le barreau toulousain a sollicité le touc à l'occasion d'une manifestation nécessitant le déplacement des avocats. Les taxiteurs ont dénoncé le stationnement des toucs sur la voie publique, pour la prise et la dépose de leurs clients. La solution mise en oeuvre fut celle de la place de parking privée. La contrainte potentielle est liée au caractère onéreux ou gratuit du transport. En non urbain, un décret de 1987 impose clairement le principe de gratuité. Le transport ne doit donner lieu ni à un échange d'argent ni à une contrepartie en nature (bons d'achat ou abonnements, qui sont considérés comme une « vente liée »). Cette réglementation ne s'applique pas au milieu urbain. Cela veut dire que la question, lorsqu'elle se posera, sera laissée à l'appréciation du juge.

Dans tous les cas, le TAD d'initiative privée, qui n'est qu'une possibilité marginale, presque clandestine, pourrait être mieux établi.

g) Au-delà de la simplification et de la clarification, le droit peut créer les conditions d'une ouverture du système institutionnel de la mobilité urbaine. Bien souvent, l'absence de clarté dans le domaine juridique fait la part belle aux régulations politiques, qui ne sont toujours favorables à l'innovation. Evoquons l'exemple des difficultés rencontrées par les promoteurs du touc à Aix-en-Provence. Le droit permettait la circulation des navettes entre le centre piéton et les parkings périphériques. La préfecture, la DR, la municipalité d'Aix, entre autres, soutenaient le projet. La protestation des taxis a amené la municipalité à retirer son soutien au projet, qui a capoté.

De fait, le domaine de la mobilité urbaine est fortement régulé. Autorités organisatrices, grands groupes, exploitants locaux des réseaux de transport collectif, compagnies de taxis ont noué, au cours des deux dernières décennies, des relations partenariales très stables, sur la base de différents mécanismes économiques et politiques. Cette intégration est aujourd'hui renforcée à l'occasion des grands projets mobilisateurs que sont les sites propres : Montpellier, Strasbourg, Orléans, Nantes, Caen, Lyon, Nancy, Bordeaux, Clermont-Ferrand sont focalisées sur la mise en service de leurs tramways respectifs, qui interviendra entre juillet 2000 (Montpellier) et 2003 (Bordeaux). Ces préoccupations sont assez éloignées du TAD et des comportements de mobilité que ce service pourrait satisfaire. En forçant le trait, on pourrait dire que la mobilité urbaine est, en quelque sorte, captive du système institutionnel. Le droit pourrait permettre à de nouveaux opérateurs (groupes de la distribution, sociétés de services, téléphonistes, etc.) d'entrer dans le domaine de la mobilité urbaine, et de participer aux innovations qu'impose le développement du TAD, à travers la conception de véhicules spécifiques, la réflexion marketing sur les services et les tarifs, la recension et la gestion de l'information, ou encore la prestation du service de mobilité à proprement parler.

