

CONFIDENTIEL

Évaluation de la mise en œuvre de la compétence transports scolaires

CONSEIL GÉNÉRAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE

N°013253-01



INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION

N° 20014-R



- Juillet 2020 -

CONFIDENTIEL

Évaluation de la mise en œuvre de la compétence transports scolaires

Etabli par

Manuel LECONTE
Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Yves COLMOU
Inspecteur général
de l'administration

Charles HELBRONNER
Ingénieur en chef des ponts,
des eaux et des forêts

Cécile BROSSET
Inspectrice
de l'administration

SYNTHESE

Trois ans après le transfert effectif de la compétence transports scolaires - et interurbains - des départements aux régions, les ministres de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ont demandé à l'Inspection générale de l'administration et au Conseil général de l'environnement et du développement durable de dresser l'état des lieux de ce transfert et d'en évaluer l'évolution, les formes d'organisation et la qualité du service.

S'agissant d'une mission d'évaluation de l'exercice d'une compétence décentralisée, la mission a tenu à bien préciser à ses interlocuteurs qu'il ne s'agissait pas pour deux corps d'inspection de l'État de porter un jugement sur l'exercice de cette compétence par les collectivités locales mais de contribuer à mieux faire connaître et partager les modalités d'exercice de cette compétence.

L'article 15 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) a transféré aux régions les compétences historiquement exercées par les départements en matière de transports routiers non urbains. De ce fait, les régions sont devenues des autorités organisatrices de transports (AOT) pour le transport routier interurbain à compter du 1^{er} janvier 2017 et pour le transport scolaire à compter du 1^{er} septembre 2017.

Les débats parlementaires de la loi NOTRe montrent que le gouvernement et de nombreux parlementaires imaginaient en 2015 que la compétence transports scolaires resterait souvent exercée par des départements par délégation des régions comme la loi en offre la possibilité. Or il n'en a rien été. Les régions se sont saisies massivement de cette compétence. Dès 2017, huit régions (Bretagne, Centre-Val de Loire, Bourgogne-Franche-Comté, Hauts-de-France, Grand Est, Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur) sur les onze concernées par cette évolution assurent directement l'exercice de cette compétence dans tous les départements de la région.

En Normandie, l'Orne garde la compétence mais seulement jusqu'en janvier 2020. En Occitanie, la Haute-Garonne fait figure d'exception et reste très attachée à sa politique dans ce domaine. Auvergne-Rhône-Alpes est la seule région qui a proposé à tous les départements de garder les transports scolaires. Mais quatre conseils départementaux (Ardèche, Drôme, Savoie, Haute-Savoie) ne l'ont d'emblée pas souhaité. En 2020, la région a récupéré la gestion directe des transports scolaires dans l'Ain, le Cantal et le Puy-de-Dôme. Les transports scolaires de l'Allier, de la Loire et de la Haute-Loire doivent être transférés à la région en janvier 2021 et ceux de l'Isère en septembre de la même année.

Mais les régions ont été prudentes dans les modalités de mise en œuvre de ce transfert. Elles ont toutes maintenu les équipes issues des départements ainsi que leurs implantations départementales. De la même façon, elles ont maintenu le cadre des contrats départementaux et souvent les mêmes opérateurs. Et elles ont enfin maintenu les autorités organisatrices de second rang (AO2) qui jouent souvent un rôle local important.

L'exercice de cette nouvelle compétence de proximité est devenu un facteur de transformation pour les régions, notamment en favorisant une déconcentration des services. En effet, les équipes chargées des transports scolaires forment souvent la majorité des effectifs des antennes départementales des régions. Les transports et les mobilités sont par ailleurs devenus le premier poste budgétaire des régions.

Pour les départements, l'abandon très majoritaire de la compétence transports s'explique par des facteurs tant opérationnels que politiques. La plupart des départements n'a tout d'abord pas souhaité prolonger l'exercice d'une compétence qui était à la fois complexe et coûteuse. Il est devenu ensuite difficile pour les quelques départements qui exerçaient la compétence par délégation d'assumer les chantiers d'harmonisation initiés au niveau régional, alors même que les conseils régionaux manifestaient une nette volonté de s'identifier au travers de l'ensemble des politiques de transports. Enfin, la crise sanitaire a accéléré la montée en puissance des régions, en particulier en Auvergne-Rhône-Alpes, car ces dernières se sont trouvées les mieux à même d'indemniser les opérateurs, contrairement aux départements qui n'ont pas la compétence économique. À la rentrée 2021, seul le département de la Haute-Garonne, en Occitanie, devrait encore exercer la compétence transports scolaires. Ceci explique que même si certains présidents de conseils départementaux manifestent toujours des regrets, l'Assemblée des départements de France (ADF) a indiqué à la mission que ce transfert « n'était plus un sujet ».

Par ailleurs, si la loi d'orientation des mobilités (LOM) consacre le couple régions - intercommunalités, la possibilité offerte aux communautés de communes de se saisir de la compétence transports pourrait modifier les équilibres actuels. Il est cependant encore trop tôt pour mesurer le nombre des communautés de communes qui pourraient se positionner pour un exercice de la compétence transports d'ici au 31 décembre 2020.

Dans l'exercice de la compétence transports scolaires, les régions restent soucieuses de la proximité et mettent en œuvre une harmonisation très progressive des politiques régionales.

Le cadre juridique de cette compétence est fixé au travers des « règlements d'intervention » qui ont défini au fur et à mesure un cadre régional. Ces textes définissent notamment les ayants-droits et les règles d'accès (distance entre domicile et établissement scolaire, distance entre les points d'arrêt). La dispersion des responsabilités entre les collectivités territoriales à propos des points d'arrêt (voirie communale ou départementale, stationnement de compétence communale, point d'arrêt de compétence régionale) invite à une plus grande coopération entre collectivités.

Les régions travaillent également à l'harmonisation des tarifications, avec pour certaines un mouvement vers la gratuité. En effet deux régions (Bourgogne-Franche-Comté et Centre-Val de Loire) pratiquent déjà la gratuité totale et celle-ci sera aussi appliquée dans les Hauts-de-France à la rentrée 2020. L'Occitanie a également annoncé vouloir l'appliquer à la rentrée 2021 tandis que le Grand Est a mis en place une gratuité partielle (maternelle et primaire). En général, les régions ont maintenu la gratuité dans les départements qui l'avaient mise en œuvre avant le transfert. Trois régions privilégient une tarification sociale (Nouvelle-Aquitaine, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Bretagne) et cela sera aussi le cas de la Normandie dont la tarification devrait être harmonisée d'ici 2021. Seule la région Auvergne-Rhône-Alpes conserve, à ce stade, une tarification différenciée propre à chacun des départements.

Les régions ont également harmonisé les règles de la commande publique en matière de transports. Si plusieurs formes juridiques d'exercice (délégations de service public, marchés publics, régies, sociétés publiques locales) continuent à exister, les contrats sont toujours passés par les régions mais en maintenant un cadre souvent infra départemental. Les régions ont gardé une politique d'allotissement de taille moyenne, souvent autour de 15 à 20 lignes, qui permet une concurrence plus ouverte et un accès au marché pour des entreprises de toutes tailles, y compris les PME locales.

Même si plusieurs régions travaillent à l'intégration des problématiques de transition écologique, leur prise en compte s'avère plus complexe dans le transport scolaire que dans le transport urbain ou interurbain parce qu'il y est beaucoup plus difficile d'assurer la rentabilité des investissements qu'elles requièrent. La gestion désormais régionale de l'ensemble de la compétence transports devrait cependant permettre à terme de déployer des politiques plus ambitieuses en matière de développement durable.

Des progrès restent à accomplir quant à la sécurité des transports scolaires même si plusieurs régions ont renforcé les normes et veillent à leur mise en œuvre. Le principal sujet reste l'accompagnement des enfants de maternelle qui n'est pas systématique aujourd'hui mais dont un certain nombre de régions pense qu'il devrait être obligatoire. Pour autant, elles estiment que la charge financière de cet accompagnement doit revenir pour tout ou partie aux communes.

Enfin, les modalités de concertation avec l'administration de l'Éducation nationale pourraient souvent être améliorées. Si le réseau des chefs d'établissements est presque partout associé en amont à la définition de la carte des lignes de transport, les relations avec les services déconcentrés de l'Éducation nationale varient considérablement d'une région à l'autre et sont souvent liées aux facteurs interpersonnels. La crise sanitaire a été l'occasion d'un renforcement de ces relations qu'il serait souhaitable de poursuivre en inscrivant notamment de façon systématique les transports scolaires à l'ordre du jour des commissions départementales de l'Éducation nationale.

En conclusion, la mission estime qu'aujourd'hui ce transfert de compétence est irréversible, que la qualité du service n'a pas été affectée et que le cadre régional est pertinent pour mettre en œuvre des politiques d'intermodalité et de développement durable.

SOMMAIRE

Synthèse	5
Introduction.....	11
1 Les conseils régionaux se sont saisis clairement et massivement de la compétence transports scolaires mais ils l'ont mise en œuvre avec prudence et progressivité.....	13
1.1 En 2015, la loi NOTRe a transféré des départements aux régions la compétence sur les transports scolaires et interurbains	13
1.2 Les régions ont massivement souhaité exercer directement la compétence transports scolaires.....	13
1.3 Les régions ont cependant été prudentes dans la mise en œuvre du transfert en maintenant les agents et opérateurs en charge de cette activité.....	15
1.4 L'exercice de cette nouvelle compétence de proximité est un facteur de transformation pour les régions.....	16
2 En septembre 2021, un seul département devrait encore exercer une compétence déléguée sur les transports scolaires	17
2.1 L'abandon progressif de la compétence transports par les départements s'explique par des facteurs tant opérationnels que politiques.....	17
2.2 A la rentrée 2021, seul le département de la Haute-Garonne devrait encore exercer, par délégation, la compétence sur les transports scolaires.....	18
2.3 Si le transfert de compétence suscite encore des regrets de la part de certains présidents de conseils départementaux, l'ADF ne semble plus le considérer comme un enjeu	21
2.4 La possibilité offerte par la LOM aux communautés de communes de récupérer la compétence sur les transports pourrait modifier les équilibres en place.....	22
3 Les régions restent soucieuses de la proximité et mettent en œuvre une harmonisation progressive des règles sur leur territoire	25
3.1 L'harmonisation progressive du cadre juridique régional des transports scolaires représente un chantier prioritaire pour les régions.....	25
3.2 Les régions travaillent également à l'harmonisation des tarifications avec, pour certaines, un mouvement vers la gratuité.....	27
3.2.1 La majorité des régions a harmonisé la tarification avec des calendriers d'application variables.....	27
3.2.2 Sujets connexes, la billettique et l'information des voyageurs sont partout pris en considération par les régions mais à un stade de développement variable	30

3.3 Les régions cherchent à rationaliser la commande publique et à favoriser la transition énergétique tout en restant attentives au tissu économique régional...	30
3.3.1 <i>Les régions ont systématiquement centralisé et rationalisé la commande publique</i>	30
3.3.2 <i>Même si plusieurs régions y travaillent, l'intégration des problématiques de transition écologique s'avère plus complexe dans le transport scolaire que dans le transport interurbain</i>	32
3.4 Certaines régions ont renforcé les politiques de sécurité relatives aux transports scolaires.....	33
3.5 Des modalités de concertation avec l'administration de l'Éducation nationale qui pourraient souvent être améliorées.....	33

Conclusion	35
-------------------------	-----------

Annexes	37
----------------------	-----------

Annexe n° 1 : Lettre de mission	39
Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées.....	43
Annexe n° 3 : Fiche d'identité des régions	47
Annexe n° 4 : Exploitation des questionnaires transmis aux régions.....	53
Annexe n° 5 : Enquête de la FCPE sur les transports scolaires	63

INTRODUCTION

Par courrier du 17 janvier 2020, la ministre de la transition écologique et solidaire et la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ont demandé à l'Inspection générale de l'administration (IGA) et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) d'évaluer la mise en œuvre de la compétence transports scolaires trois ans après le transfert effectif de cette compétence des départements vers les régions issu de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (NOTRe).

La mission a d'abord pour but d'établir un état des lieux des modalités d'exercice de ce transfert retenues par les régions mais aussi d'en évaluer les évolutions, les formes d'organisation et la qualité du service.

La mission a rencontré la directrice de cabinet de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, les cabinets de la ministre de la transition écologique et solidaire et du secrétaire d'État aux transports ainsi que la direction générale des collectivités locales et la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer. Elle a également pu établir une relation de travail fructueuse avec « Régions de France ».

Malgré une interruption momentanée de ses travaux du fait de la crise sanitaire, la mission a pu rencontrer ou s'entretenir avec la totalité des conseils régionaux entrant dans le champ de l'évaluation. Les régions n'ayant pas été concernées par le transfert de compétences de 2017 ne relèvent pas du périmètre de la mission : l'Île-de-France, en raison du rôle particulier d'Île-de-France Mobilités, la Corse, collectivité unique, et les collectivités territoriales d'outre-mer, régions monodépartementales ou collectivités à statut particulier.

La mission a également rencontré l'Assemblée des départements de France (ADF) et son président ainsi que les départements toujours en charge des transports scolaires par délégation de la région. Elle a pu aussi s'entretenir avec les fédérations professionnelles de transporteurs, les services déconcentrés de l'Éducation nationale, les associations spécialisées du secteur ainsi qu'avec la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE) dont l'apport a été précieux¹.

S'agissant d'une mission d'évaluation de l'exercice d'une compétence décentralisée, la mission a tenu à bien préciser à ses interlocuteurs qu'il ne s'agissait pas pour deux corps d'inspection de l'État de porter un jugement sur l'exercice de cette compétence par les collectivités locales mais de contribuer à mieux faire connaître et partager les modalités concrètes de ce transfert de compétence, sans toutefois s'interdire de signaler les bonnes pratiques ou les innovations qu'elle a pu noter.

Ce rapport montre ainsi que les régions ont, dans leur grande majorité, souhaité exercer directement la compétence sur les transports scolaires (partie 1) et que les départements ne s'y impliquent plus que de façon marginale (partie 2). Ce rapport étudie par ailleurs les politiques d'harmonisation initiées par les régions ainsi que les chantiers qu'elles souhaitent poursuivre, notamment en termes de qualité de service (partie 3).

¹ La Fédération des Parents d'Élèves de l'Enseignement Public (PEEP) a également été sollicitée, mais la mission n'a pas pu rencontrer ses représentants.

1 Les conseils régionaux se sont saisis clairement et massivement de la compétence transports scolaires mais ils l'ont mise en œuvre avec prudence et progressivité

1.1 En 2015, la loi NOTRe a transféré des départements aux régions la compétence sur les transports scolaires et interurbains

Depuis les premières lois de décentralisation, l'État s'est dessaisi de la compétence en matière de transports scolaires. Celle-ci était exercée désormais par les départements dans les territoires ruraux et interurbains, avec des possibilités de délégation à un niveau plus local. Dans les territoires urbains ou périurbains, les Établissements publics de coopération intercommunales (EPCI) avaient en charge cette compétence en tant qu'autorités organisatrices des transports urbains (AOTU).

L'article 15 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) a transféré aux régions les compétences historiquement exercées par les départements en matière de transports routiers non urbains. De ce fait, les régions sont devenues des autorités organisatrices de transport (AOT), au sens de l'article L. 3111-1 du code des transports, pour les transports scolaires à l'exception des transports des personnes handicapées qui demeurent du ressort des départements. Les régions en sont effectivement chargées depuis le 1^{er} septembre 2017.

La loi (article L. 3111-9 du code des transports) a toutefois donné la possibilité aux régions qui décideraient de ne pas prendre en charge elles-mêmes la compétence relative aux transports scolaires de la confier par convention, en tout ou partie, aux départements ou à des communes, à des EPCI, des syndicats mixtes, des établissements d'enseignement, des associations de parents d'élèves et des associations familiales. Mais cette compétence ne peut cependant être subdéléguée : une autorité délégataire d'une compétence ne peut à son tour décider de la confier à un tiers.

La loi prévoit également (article L. 3111-1 du code des transports) que « s'il existe déjà, sur un territoire infrarégional, un syndicat mixte de transports ayant la qualité d'autorité organisatrice en matière de transports urbains et de transports non urbains, ce syndicat conserve cette qualité ». Cette exception ne concerne que la région Auvergne-Rhône-Alpes où les transports sont assurés par un syndicat mixte, le SYTRAL², dans tout le département du Rhône depuis 2015.

Parallèlement à cette évolution législative, le périmètre territorial des EPCI s'est sensiblement étendu et ceux-ci ont souvent repris à leur compte une partie des lignes interurbaines précédemment gérées par les départements. Ainsi toutes les compétences en matière de transports ont été confiées au couple régions – intercommunalités dont le rôle a été confirmé récemment par la loi du 30 décembre 2019 d'orientation des mobilités (loi LOM).

1.2 Les régions ont massivement souhaité exercer directement la compétence transports scolaires

Les débats parlementaires de la loi NOTRe montrent que le gouvernement et de nombreux parlementaires imaginaient en 2015 que la compétence transports scolaires resterait souvent exercée par des départements par délégation des régions.

² Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise, le SYTRAL est l'autorité organisatrice des transports de la métropole de Lyon et du département du Rhône. Sa transformation en établissement public est actuellement à l'étude.

Or il n'en a rien été et, dès 2017, les régions se sont saisies massivement de cette compétence. Immédiatement huit régions (Hauts-de-France, Bretagne, Pays de la Loire, Centre-Val de Loire, Nouvelle-Aquitaine, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Bourgogne-Franche-Comté, Grand Est) sur les onze concernées par cette évolution assurent l'exercice de la compétence dès la rentrée scolaire 2017 dans tous les départements de la région.

Dans trois régions, le transfert s'effectue par étapes.

En Normandie, seul le département de l'Orne avait souhaité obtenir une délégation de compétence. La délégation courait pour une période de cinq ans mais elle a finalement été réduite à deux ans, avec une prise en compte de la date de renouvellement des marchés. La région a ainsi repris la compétence en janvier 2020 sachant que la rentrée de septembre 2019 s'était déjà effectuée en étroite collaboration entre la région Normandie et le département de l'Orne afin de préparer ce transfert.

En Occitanie, le département de la Haute-Garonne fait figure d'exception. En effet, les transports scolaires représentent une politique publique dans laquelle le président du conseil départemental, comme son prédécesseur, se sont beaucoup investis et identifiés. La gratuité y est ancienne et une convention particulière a été établie avec la métropole de Toulouse : elle prévoit une prise en charge des transports scolaires par le département, avec certes une compensation versée par la métropole mais qui ne couvre pas l'intégralité du coût des transports. En 2017, le conseil régional a accepté le maintien d'une exception, ardemment souhaitée par le conseil départemental, alors qu'il prenait la compétence pour tous les autres départements de la région. Dans l'avenir, des échanges politiques et techniques détermineront si cette exception perdure.

La région Auvergne-Rhône-Alpes représente un cas particulier. C'est en effet la seule région qui a proposé aux douze départements qui la composent de garder, par délégation, l'exercice de la compétence transports scolaires, au moins dans un premier temps. En 2017, quatre départements, l'Ardèche, la Drôme, la Savoie, la Haute-Savoie n'ont pas souhaité conserver ces politiques qui ont donc été reprises par la région conformément à la loi. Progressivement, les transports de l'Ain et du Cantal sont à leur tour passés sous compétence régionale au 1er janvier 2020 puis ceux du Puy-de-Dôme en juin 2020 pour une mise en œuvre concrète à la rentrée 2020-2021. Avec la crise sanitaire, les décisions prises au niveau de l'exécutif régional (soutien aux entreprises opératrices de transport) et la volonté d'identification régionale des matériels de transport (couleur, logo) ont accéléré le mouvement vers la régionalisation des transports alors que les conventions couraient initialement jusqu'au 31 décembre 2022. Les transports scolaires et interurbains de la Loire, de la Haute-Loire et de l'Allier devraient passer sous compétence régionale au 1er janvier 2021 et ceux de l'Isère au 1er septembre 2021.

Le calendrier un peu décalé qui s'applique au département de l'Isère s'explique par le poids important des transports dans ce territoire (budget global de 89 M€ pour l'ensemble des transports, 43 agents dédiés et environ 45 000 élèves transportés chaque année).

Enfin, le Rhône (hors métropole) représente un cas particulier puisqu'un syndicat mixte, le SYTRAL, est l'opérateur unique délégué.

Tableau 1 : Synthèse du calendrier de reprise de la compétence en région Auvergne-Rhône-Alpes :

SEPTEMBRE 2019	JUIN 2020	JANVIER 2021	SEPTEMBRE 2021
Ain et Cantal	Puy-de-Dôme	Allier, Haute-Loire et Loire	Isère

Source : Mission

Sur les 86 départements composant les onze régions entrant dans le champ de l'évaluation, la compétence transports scolaires sera exercée directement par les conseils régionaux à la rentrée scolaire 2020 dans soixante-dix-neuf cas et par les conseils départementaux dans cinq cas. En effet, en plus du Rhône, un syndicat mixte exerce cette mission par délégation de la région dans le territoire de Belfort.

1.3 Les régions ont cependant été prudentes dans la mise en œuvre du transfert en maintenant les agents et opérateurs en charge de cette activité

Autant les régions se sont clairement engagées dans la prise effective de cette compétence, autant elles l'ont fait avec prudence et progressivité. Ceci se traduit par trois éléments de stabilité :

- le maintien des équipes départementales, désormais intégrées aux effectifs des régions ;
- le maintien des contrats départementaux et souvent le maintien des mêmes opérateurs ;
- le maintien des autorités organisatrices de second rang (AO2).

D'après « Régions de France », près de 1 150 agents départementaux ont été intégrés aux effectifs des conseils régionaux à la suite du transfert, soit une moyenne d'un peu plus de 100 agents par région. Les travaux de la mission laissent penser que le chiffre est même un peu supérieur. Dans presque tous les départements, les mêmes agents sont restés en charge des transports scolaires et ils ont été maintenus dans la ville chef-lieu du département. Cela a impliqué une grande stabilité des interlocuteurs pour les familles, pour les chefs d'établissements scolaires, pour les maires, pour les entreprises. Et donc un maintien de la mémoire technique et administrative et un sentiment de continuité. La Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE) comme la Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV) ont indiqué à la mission que cette continuité a été un facteur déterminant de succès dans ce transfert.

De plus, les régions ont maintenu l'ensemble des contrats des opérateurs jusqu'à leurs termes, en respectant le cadre et le calendrier des marchés précédents lancés par les départements. Par ailleurs, elles n'ont, jusqu'ici, pas cherché à « massifier » les marchés. L'attention portée au tissu économique local, en particulier aux PME pour lesquelles le transport scolaire représente un facteur déterminant de stabilité de leur activité, a prévalu. Ceci explique en partie que la part de marché des grands groupes n'a pas crû à l'occasion de ce transfert (cf. développements infra en partie 3).

Enfin, la plupart des régions ont maintenu les délégations à des autorités organisatrices de second rang (AO2) qui ont un périmètre d'action infra départemental et sont particulièrement chargées des aspects les plus locaux de la gestion. Cela concerne notamment les relations avec les familles ou les propositions de points d'arrêt alors que la région définit les règles générales telles que l'étendue du service, la tarification ou la commande publique. Cette politique de délégation aux AO2 et cette répartition des tâches participent aussi du sentiment de continuité ressenti par les élèves et leurs familles, tout en marquant (en plus de la politique de communication concrétisée par les logos sur les cars) le poids de la collectivité régionale sur les principales décisions.

1.4 L'exercice de cette nouvelle compétence de proximité est un facteur de transformation pour les régions

Ce transfert a été un outil important de transformation des régions en étant, tout d'abord, un levier de déconcentration interne et en contribuant ensuite à étendre les politiques de transports qui sont devenues le premier poste budgétaire des régions. Il a enfin renforcé le rapport des régions aux intercommunalités et notamment aux métropoles.

Le transfert des agents départementaux chargés des transports scolaires, entre 8 et 30 par départements, et le choix quasi général de maintenir l'exercice de leur activité au niveau départemental, a été un facteur important pour conforter ou constituer les services déconcentrés des régions. Qu'ils s'appellent « maison de la région », « antenne régionale », « espace régional », qu'ils soient implantés suivant le découpage départemental ou dans un maillage plus fin correspondant aux zones d'activité économique, ces services déconcentrés sont aujourd'hui présents dans toutes les régions. Le transfert des équipes chargées des transports scolaires a parfois apporté la masse critique déterminante pour les constituer avec, la plupart du temps, la répartition suivante :

- une partie des agents en charge du développement économique ;
- une partie des agents en charge de la formation professionnelle ;
- une partie des agents en charge des transports ;
- les équipes de ressources humaines chargées des agents techniciens et ouvriers de services (TOS) des lycées.

Les transferts de la loi NOTRe ont fait des transports et des mobilités le premier poste budgétaire des régions. D'après « Régions de France », en 2019, avec 10,7 milliards d'euros, ces compétences représentent désormais 25 % des budgets des régions.

Ce changement n'est pas que quantitatif. Alors que la culture des directions des transports était jusqu'alors naturellement dominée par le ferroviaire, les transferts ont conduit à une plus grande diversité et à une harmonisation des politiques publiques de mobilité ainsi qu'à l'extension du champ de l'intermodalité. Il a également été indiqué à la mission que ce transfert avait accru, pour les services régionaux, le contact direct avec le public à travers les élèves transportés et leurs familles. L'exercice de cette compétence de proximité a ainsi permis aux grandes régions nouvellement créées de mieux asseoir et faire connaître leur action auprès des usagers.

Enfin les régions ont encore renforcé à l'occasion de ces transferts leurs rapports avec les intercommunalités, et notamment avec les métropoles, dont les opérateurs de transport sont devenus les premiers acteurs du transport scolaire en nombre d'élèves transportés³.

³ Source : ANATEEP, Etude sur les agglomérations face au transport des scolaires, novembre 2017

2 EN SEPTEMBRE 2021, UN SEUL DEPARTEMENT DEVRAIT ENCORE EXERCER UNE COMPETENCE DELEGUEE SUR LES TRANSPORTS SCOLAIRES

2.1 L'abandon progressif de la compétence transports par les départements s'explique par des facteurs tant opérationnels que politiques

- Certains départements ont pu voir assez tôt l'intérêt d'arrêter l'exercice d'une compétence particulièrement complexe.

L'exercice de la compétence sur les transports scolaires s'avère spécialement complexe dans la mesure où elle est sans cesse évolutive (fonctionnement revu à chaque rentrée), où elle exige un niveau de finesse important dans son application (tous les acteurs impliqués évoquent « la dentelle » des transports scolaires) et où elle est très coûteuse (tarifications soit inexistantes soit très basses qui ne permettent en aucun cas de couvrir les dépenses d'exploitation). Il s'agit par ailleurs d'un sujet sensible dont les dysfonctionnements peuvent rapidement prendre une dimension politique.

À partir du moment où la loi NOTRe avait acté le transfert de l'ensemble de la compétence transports routiers – dans laquelle était intégré le transport scolaire –, la plupart des départements a préféré l'abandonner rapidement et d'un bloc. Parce que le mouvement initié par la loi leur paraissait irréversible et qu'il était donc inutile de prolonger pour une période seulement temporaire l'exercice de cette compétence

- En conservant les équipes départementales en charge des transports ainsi que leurs implantations territoriales, les régions ont rassuré les départements sur leur capacité à assurer un service de proximité.

Comme évoqué ci-dessus, les régions ont proposé de façon systématique aux agents départementaux de rejoindre leurs équipes, ce qui a été accepté dans une majorité de cas (hormis quelques rares mouvements d'agents en amont du transfert). En termes de ressources humaines, les régions ont ensuite montré leur capacité à intégrer les agents départementaux.

Si les agents ont quitté les locaux des conseils départementaux, ils ont toutefois conservé leurs implantations géographiques en rejoignant des antennes régionales soit existantes, soit nouvellement créées. La proximité géographique entre les agents en charge des transports et les usagers a ainsi été préservée, ce qui a permis de maintenir une grande fluidité dans leurs échanges.

En assurant à la fois la continuité territoriale et humaine, les régions ont souhaité permettre une transition en douceur et surtout indolore pour les usagers.

- Il devenait également difficile pour les départements d'assumer les politiques d'harmonisation mises en place par les régions

Après avoir récupéré la compétence sur les transports scolaires, les régions ont initié des chantiers d'harmonisation portant notamment sur les règlements d'intervention, sur le cadre juridique des contrats et sur la tarification (cf. développements infra), avec deux conséquences.

D'une part, les départements continuant à exercer la compétence ont pu se retrouver dans une situation atypique par rapport aux autres départements de la région : seuls l'Ain, l'Allier et l'Isère offraient la gratuité en région Auvergne-Rhône-Alpes par exemple, avec les problématiques de lisibilité pour les usagers que cette situation peut engendrer.

D'autre part, les régions ont également poussé les départements à avancer dans le sens d'une harmonisation globale et donc à appliquer au niveau départemental des décisions prises au niveau régional. Certains départements ont par conséquent trouvé qu'il était difficile d'assumer des politiques sur lesquelles ils n'avaient plus entièrement la main.

Cette situation ne pouvait être satisfaisante à moyen terme tant pour les collectivités territoriales concernées, dont certaines devenaient presque « prestataires de services » au profit d'autres collectivités, que pour les usagers.

- **Enfin la crise sanitaire a accéléré la montée en puissance des régions**

Lors de la crise sanitaire, la problématique du maintien de la rémunération des opérateurs a été essentielle afin de préserver le tissu économique local. Les régions ont pu verser des subventions aux opérateurs dans le cadre de leurs compétences économiques. La situation a été beaucoup plus compliquée pour les départements qui ont dû recourir à des montages juridiques complexes puisqu'ils ne peuvent verser des aides directes à des entreprises.



De plus, lorsque les régions ont annoncé le maintien de la rémunération des opérateurs, certains départements se sont retrouvés à appliquer opérationnellement des décisions régionales, ce qui a soulevé évidemment des débats relatifs au principe d'absence de hiérarchisation entre collectivités. Dans le cas de la région Auvergne-Rhône-Alpes, la crise du Covid a clairement été un facteur d'accélération du calendrier initialement prévu pour la reprise de la compétence (cf. paragraphe 1.2).

2.2 A la rentrée 2021, seul le département de la Haute-Garonne devrait encore exercer, par délégation, la compétence sur les transports scolaires

Alors que neuf départements exerçaient encore la compétence sur les transports scolaires à la rentrée 2017, première année d'exercice de la compétence par les régions, il ne devrait plus rester qu'un seul département en charge de cette compétence à la rentrée 2021.

Carte n° 1

Modalités d'exercice de la compétence sur les transports scolaires à la rentrée 2017



-  Compétence exercée par la région
-  Compétence déléguée au département



Source : Mission

Carte n° 2

Modalités d'exercice de la compétence sur les transports scolaires à la rentrée 2020



-  Compétence exercée par la région
-  Compétence déléguée au département



Source : Mission

Carte n° 3

Modalités d'exercice de la compétence sur les transports scolaires à la rentrée 2021

-  Compétence exercée par la région
-  Compétence déléguée au département



Source : Mission

Depuis 1982, le département de la Haute-Garonne s'est beaucoup investi dans le transport scolaire et il a été, jusqu'en 2006, coactionnaire du syndicat des transports. L'instauration de la gratuité sur tout le département ainsi que la mise en place d'un réseau important de lignes ont été des marqueurs forts de la gestion départementale.

En 2016, le département a souhaité conserver cette compétence qui était emblématique et qui représentait une activité importante, la Haute-Garonne transportant 75 000 des 230 000 élèves de la région Occitanie. Le département souhaitait par ailleurs maintenir à la fois la gratuité et une cohérence territoriale sur la gestion des transports. Il présente en effet la particularité de gérer les transports de la métropole toulousaine depuis 1983, une convention de délégation ayant été signée à cette date avec l'autorité organisatrice de la mobilité Tisséo.

C'est une décision politique de la présidente du conseil régional et du président du conseil départemental qui a permis au département de poursuivre l'exercice de cette compétence.

La convention de délégation avec la région est valable jusqu'au 31 décembre 2021. La région devrait annoncer d'ici-là son souhait d'instaurer la gratuité des transports scolaires sur tout le territoire, ce qui pourrait poser autrement les termes du débat à venir.

Encadré n° 1 : Modalités d'exercice de la compétence transports scolaire en Haute-Garonne

Le département offre environ 1 028 circuits scolaires pour 75 000 élèves transportés. Le budget global des transports s'est élevé à 99,9 M€ en 2020 avec une compensation de la région à hauteur de 43,7 M€ (au titre des dépenses 2019).

Règles d'accès et tarification

Tous les élèves peuvent avoir accès au transport scolaire sachant que l'essentiel du public est constitué de collégiens (45%). L'instruction du droit au transport est réalisée par les services du Conseil départemental qui attribue aux élèves des cartes de transports valables sur plusieurs réseaux de transport en fonction des établissements fréquentés (train, réseau urbain, cars interurbains ou services spéciaux scolaires). La gratuité est totale pour l'ensemble des élèves transportés.

Commande publique et relations aux transporteurs

Les circuits spéciaux de transport scolaire sont exploités par 35 transporteurs titulaires de marchés publics et par la régie départementale des transports de la Haute-Garonne. Cette dernière, qui intervient surtout en transport interurbain, représente près de la moitié de l'activité.

Sécurité et relation aux familles

Le département a mis en place une obligation d'accompagnement pour les élèves de maternelle, via un conventionnement avec les communes qui recrutent et gèrent les accompagnateurs. Le département utilise par ailleurs un système de communication par SMS avec les parents, qui est très utile notamment en cas de neige.

Source : Mission

2.3 Si le transfert de compétence suscite encore des regrets de la part de certains présidents de conseils départementaux, l'ADF ne semble plus le considérer comme un enjeu

Au vu des raisons évoquées ci-dessus, le processus de transfert de la compétence arrivera quasiment à son terme en 2021, avec un seul département qui devrait exercer encore à cette date une compétence déléguée sur les transports scolaires et interurbains.

La mission a noté que cette situation pouvait susciter des regrets de la part de quelques présidents de conseils départementaux. En effet, ces derniers ont le sentiment que le transfert de compétence s'est accompagné d'une perte de proximité avec les usagers ainsi que d'une baisse de la qualité du service public, avec notamment la disparition d'un certain nombre de lignes scolaires et interurbaines. Ils craignent que le transport ferroviaire ne reste la priorité des régions davantage que la gestion du transport scolaire et routier interurbain.

Au cours de ses travaux, la mission n'a cependant pas constaté à ce stade de dégradation dans la qualité de service. Le transfert s'est évidemment accompagné de quelques défaillances lors de la première rentrée assurée par la région mais elles étaient essentiellement liées à la phase d'adaptation. Par exemple, avec le changement des circuits administratifs, les délais de paiement des opérateurs ont été rallongés mais la FNTV a indiqué que cette situation avait rapidement été résorbée.

Avec un maintien des équipes départementales et des localisations géographiques des agents, il ne semble pas y avoir eu non plus de véritable perte de proximité. Tous les interlocuteurs de la mission – tant les opérateurs que les associations de parents d'élèves – ont de fait souligné la grande continuité du service public. Leurs interlocuteurs sont restés les mêmes, ce qui a simplifié la gestion du transfert et permis d'éviter une déperdition de la compétence et de l'expérience des agents.

Les usagers semblent aujourd'hui plutôt satisfaits de la qualité des transports scolaires, comme le montre une enquête menée par la FCPE auprès de ses usagers en juin 2020 (voir annexe 5).

L'ADF a enfin indiqué à la mission que la position des départements sur la question du transfert des transports scolaires et interurbains avait beaucoup évolué depuis la loi NOTRe. En mai 2016, une proposition de loi été déposée par le sénateur de la Haute-Marne, Bruno SIDO pour ouvrir au profit des départements délégataires une possibilité de subdélégation (comme c'est le cas en Île-de-France). Cette proposition n'a pas eu de suite et le sujet des transports scolaires a progressivement disparu des discussions. Il n'y a plus aujourd'hui de revendication pour un retour en arrière et une reprise de la compétence par les départements. Pour l'ADF, « ce n'est plus un sujet ».

2.4 La possibilité offerte par la LOM aux communautés de communes de récupérer la compétence sur les transports pourrait modifier les équilibres en place

La véritable incertitude aujourd'hui réside dans les changements que pourra apporter la loi d'orientation des mobilités (LOM). Adoptée en décembre 2019, la LOM prévoit en effet que l'ensemble du territoire national soit couvert par des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), avec une répartition suivante des compétences :

- compétence de plein droit pour les communes, métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomérations, les syndicats mixtes et la métropole de Lyon ;
- compétence facultative pour les communautés de commune ;
- compétence obligatoire à partir du 1er juillet 2021 pour les régions sur les territoires des communautés de commune qui n'ont pas choisi cette compétence (elle peut retourner à la communauté de commune si le périmètre de cette dernière évolue).

Les communautés de communes peuvent ainsi décider de se saisir de l'intégralité de la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité, d'un bloc, sans possibilité pour elle de la redéléguer ensuite à la région⁴.

Cette option s'assortit de la possibilité d'instaurer un versement mobilité sur leur ressort territorial, ce qui peut constituer un attrait pour les communautés de communes. Il existe ainsi quelques cas particuliers de communautés de communes sur le territoire desquelles est implantée une grosse unité industrielle (une centrale nucléaire par exemple), qui pourrait produire un montant important de ressource en versement mobilité pour l'intercommunalité.

Toutes les régions ont été interrogées à ce sujet et aucune d'elle ne peut dire précisément aujourd'hui quelles seraient les communautés de communes pouvant être intéressées. Il est peu probable que beaucoup de communautés de communes décident de récupérer cette compétence étant donné la complexité de son exercice mais certaines régions considèrent malgré tout cela comme une difficulté potentielle. Elles perçoivent en effet cette possibilité offerte par la LOM comme une façon de défaire les chantiers qu'elles portent depuis le transfert en 2017.

⁴ Groupements de collectivités territoriales, les communautés de communes ne peuvent déléguer leurs compétences sur le fondement de l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales qui ne vise que les collectivités territoriales. En revanche, dans l'hypothèse où la communauté de commune refuse de prendre la compétence au 1^{er} juillet 2021 et qu'elle revient donc de fait à la région, cette dernière peut décider de déléguer « tout ou partie d'un service ou plusieurs services à la communauté de communes ».

La position des communautés de communes sur une potentielle reprise de la compétence transports devrait être éclaircie d'ici le 31 mars 2021⁵, après le renouvellement de leurs instances suite aux élections municipales de mars-juin 2020.

⁵ La date butoir initialement fixée par la LOM était celle du 31 décembre 2020 mais elle a été repoussée au 31 mars 2021 par l'article 9, III, de l'ordonnance n° 2020-391 du 1er avril 2020.

3 Les régions restent soucieuses de la proximité et mettent en œuvre une harmonisation progressive des règles sur leur territoire

Tous les interlocuteurs régionaux de la mission ont insisté sur la grande variété et l'hétérogénéité des situations rencontrées dans les départements lors du transfert de compétences, et cela sans lien évident avec l'orientation politique des départements ni avec leur situation géographique, au sein d'une même région comme à travers tout le territoire national.

S'étant emparées de façon généralement volontariste de la compétence, les régions ont ensuite souhaité procéder à une harmonisation des conditions d'exercice de cette compétence et des règles applicables sur tout leur territoire même si « l'héritage » très diversifié qu'elles ont reçu des départements rend complexe cette harmonisation. Cela s'est trouvé encore plus marqué dans les nouvelles « grandes régions » dont le territoire venait d'être modifié et agrandi par la réforme de la carte régionale. De ce fait, le rythme de l'harmonisation est assez différent entre les régions, certaines étant plus « avancées » que d'autres selon les sujets.

Cette volonté d'harmonisation porte sur tous les aspects qualitatifs de la prestation de transports scolaires : conditions juridiques et règles d'accès, politiques de tarification et de billettique, marchés et relations avec les entreprises de transport, aspects liés à la sécurité de ces transports. L'annexe 4 reprend le détail des données fournies par les régions en réponse à un questionnaire adressé par la mission.

Les aspects financiers et budgétaires de cette compétence, très largement subventionnée, sont également évoqués dans l'annexe 4. Globalement, les régions se sont attachées à maîtriser les dépenses relatives aux transports scolaires sans rechercher en priorité, à ce stade, des économies.

Si la mission a pu s'appuyer sur les réponses fournies par les régions à ce questionnaire ainsi que sur des échanges pour en approfondir la compréhension, il n'y a pas véritablement de source de données statistiques publiques accessibles sur les transports scolaires. En 2001 avait été mis en place un « recueil d'informations » sur les transports scolaires par le Conseil national des transports, mais cet organisme a été dissous par décret en 2010 et cette source de données n'a pas été reprise. Seule l'association nationale pour les transports éducatifs de l'enseignement public (ANATEEP) finance la collecte de données et produit régulièrement des études, mais elles ne sont pas forcément exhaustives et n'associent pas les autres partenaires du transport scolaire.

Sans aller jusqu'à la mise en place d'un observatoire statistique, les enquêtes transports collectifs sous le pilotage du Groupement des autorités responsables de transports (GART), en partenariat avec la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), pourraient utilement être étendues aux transports scolaires pour améliorer la connaissance d'un secteur économique qui concerne chaque jour plusieurs millions de familles et plus de 1000 entreprises d'autocaristes.

3.1 L'harmonisation progressive du cadre juridique régional des transports scolaires représente un chantier prioritaire pour les régions

Le premier point d'application de la volonté d'harmonisation des régions concerne le cadre juridique de cette compétence qui se traduit dans un document généralement appelé « Règlement d'intervention ». Ce dernier définit notamment les conditions pour accéder au transport scolaire (« les ayants-droit ») ainsi que les règles d'accès (distance entre domicile et établissement scolaire, distance entre points d'arrêt...).

Le cas des élèves internes, qui font un aller-retour par semaine entre leur domicile et leur établissement scolaire, donne lieu à des conditions de prise en charge et de titre de transport particulières.

Le droit au transport scolaire est ainsi soumis à trois conditions de base :

- une condition de résidence appliquée au représentant légal de l'élève (ou à l'élève lui-même s'il est majeur) sur le territoire de la collectivité autorité organisatrice ;
- une condition de scolarisation dans un établissement d'enseignement respectant la carte de sectorisation définie pour les écoles et collèges (il n'y a pas de sectorisation pour les lycées) ;
- une condition de distance entre le lieu de résidence de l'élève et la localisation de l'établissement scolaire fréquenté par l'élève.

Cette dernière condition donne lieu à de régulières et difficiles négociations locales, à la fois sur la distance retenue et sur la façon de la calculer. Ainsi, par exemple, le règlement régional des transports scolaires applicable dans les départements de la région Auvergne-Rhône-Alpes où elle exerce directement la compétence précise que « cette distance s'entend par le plus court trajet carrossable, praticable en tout temps et en tenant compte de la signalisation routière, en utilisant l'outil de calcul d'itinéraire de la région. »

Si la règle générale est une distance supérieure ou égale à trois kilomètres, cette distance a souvent été raccourcie localement pour faciliter l'accès au transport scolaire. D'autres situations ont été également possibles :

- la Nouvelle-Aquitaine a voté un moratoire sur l'application de cette règle des 3 kilomètres qui ne sera effective qu'à la rentrée 2022 ;
- la région Grand Est a supprimé toute référence à la règle des kilomètres dans son règlement d'intervention et elle se fonde sur une combinaison de deux règles (la carte scolaire et le lieu de domiciliation) pour déterminer les ayants-droit.

Cela aboutit parfois à une dentelle difficilement gérable par une autorité lointaine, mais où une AO2 a toute sa place.

La politique des points d'arrêt reste également complexe, notamment du fait qu'entre une zone fortement peuplée et une zone très rurale, sans parler des zones de montagne, une même distance entre deux points d'arrêt renvoie à des situations différentes pour les élèves qui doivent s'y rendre.

Il y a bien évidemment un arbitrage à faire entre desservir au plus près des lieux de résidence des élèves, ce que chaque famille prise individuellement souhaite, et garder un temps de trajet du car jusqu'à l'établissement scolaire raisonnable pour tous, tout arrêt supplémentaire allongeant le temps de parcours. Là aussi des pratiques très diverses se sont développées dans les départements avant 2017 et l'harmonisation régionale est particulièrement compliquée. Ce travail de définition et de suivi des points d'arrêt est volontiers confié lui aussi aux AO2.

Encadré n° 2 : La question de l'aménagement des points d'arrêt des cars scolaires

La mission a rencontré une problématique fréquente, celle de la dispersion des responsabilités entre la collectivité responsable du stationnement (commune), celle qui est responsable de la voirie (commune ou département selon la voirie) et la région responsable du transport scolaire qui définit l'emplacement des points d'arrêt et y implante poteau indicateur ou abri. Ainsi, si un aménagement de voirie est nécessaire au niveau du point d'arrêt, la région doit s'assurer de l'intervention d'autres collectivités pour réaliser l'aménagement même si elle apporte la totalité du financement.

Pour cela, certaines régions signent des conventions avec les gestionnaires de voirie et ne rencontrent pas de difficulté.

D'autres régions ont indiqué se heurter à des refus des collectivités responsables de voirie, voire à un abandon volontaire de l'entretien des points d'arrêt par ces collectivités, et souhaitent pouvoir bénéficier elles-mêmes d'une compétence leur permettant de réaliser ces aménagements de voirie concomitamment à l'implantation d'un abribus ou d'un poteau. Ce qui impliquerait une nécessaire modification de la loi.

Il n'y a pas d'unanimité sur ce sujet au sein de Régions de France qui ne souhaite pas porter de modification législative en ce sens. La logique de coopération entre collectivités devrait leur permettre de régler conventionnellement ce point qui apparaît mineur mais qui est très concret. Dès lors que ce sujet ne pose pas de problème dans un certain nombre de régions, il semble que le cadre législatif actuel permette une répartition des rôles sereine et efficace, dans la mesure où chaque acteur assume ses responsabilités.

Source : Mission

3.2 Les régions travaillent également à l'harmonisation des tarifications avec, pour certaines, un mouvement vers la gratuité

3.2.1 La majorité des régions a harmonisé la tarification avec des calendriers d'application variables

- Hormis la région Auvergne-Rhône-Alpes dans laquelle plusieurs départements étaient délégataires de la compétence transports, toutes les régions ont initié un chantier d'harmonisation tarifaire

En Auvergne-Rhône-Alpes, les tarifications départementales, très hétérogènes, ont pour le moment été maintenues, en attendant que la région ait repris l'exercice direct de la compétence sur la totalité de ses départements (hors le cas particulier du Rhône).

Toutes les autres régions mènent, avec un calendrier plus ou moins rapide, un chantier d'harmonisation tarifaire.

La tarification est aujourd'hui harmonisée dans les régions suivantes :

- Provence-Alpes-Côte d'Azur, depuis la rentrée 2018 ;
- Pays de la Loire, avec un régime transitoire progressif en Mayenne ;
- Nouvelle-Aquitaine, avec le maintien pour l'instant de la gratuité dans les Landes (mesure compensée par le département) ;
- Bourgogne-Franche-Comté ;
- Centre-Val de Loire ;
- Bretagne ;

- Hauts-de-France (application à la rentrée 2020).

En Occitanie, plusieurs paliers d'harmonisation sont prévus à chaque rentrée avec l'objectif, d'ici la rentrée 2021, de basculer dans une gratuité totale.

Dans le Grand Est, la tarification a été votée dès 2019 et la gratuité appliquée pour les primaires dès la rentrée de cette même année. Les bascules des départements vers cette nouvelle tarification s'échelonnent jusqu'en septembre 2022.

L'harmonisation est enfin en cours en Normandie et elle devrait être finalisée à l'horizon 2021.

- **Trois régions pratiquent aujourd'hui la gratuité pour tous leurs usagers et une région pour les élèves de primaire seulement**

Les régions Centre-Val de Loire, Bourgogne-Franche-Comté et Hauts-de-France ont basculé progressivement en gratuité, avec une application à la rentrée 2020 pour les Hauts-de-France. La région Grand Est a également instauré la gratuité pour les élèves de maternelle et du primaire, assortie d'une tarification sociale pour les élèves du secondaire. Au sein de cette région, il existe par ailleurs un cas particulier, celui de la Meurthe-et-Moselle, où la gratuité totale était pratiquée avant 2017 et qui a souhaité la conserver tout en assumant la charge financière. Le département de Meurthe-et-Moselle verse donc à la région pour les seuls élèves du secondaire, dans le cadre d'une convention, la différence entre la tarification régionale et la gratuité, les familles ne payant rien.

La gratuité sera sans doute enfin un enjeu des prochaines élections régionales en Occitanie où elle devrait être au programme de la majorité sortante.

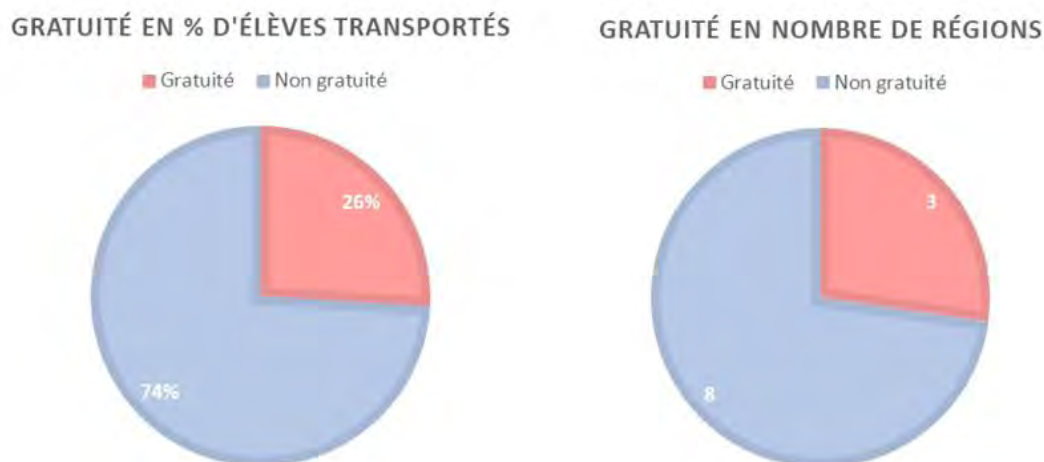
Il peut s'agir :

- soit d'une gratuité totale pour les régions Bourgogne-Franche-Comté et Hauts-de-France ;
- soit d'une gratuité assortie de frais de dossier pour la région Centre-Val de Loire (25 € par enfant avec un plafond de 50 € par famille).

Les opposants à la gratuité indiquent effet qu'elle génère des inscriptions « de confort », les familles inscrivant leurs enfants au cas où cela pourrait servir, mais en pratique les conduisant en voiture tous les jours sauf rare exception. Cela crée des besoins artificiels en capacité et donc des cars circulant en partie vides, avec à la clef des surcoûts pour les autorités organisatrices. L'existence de frais de dossier ou d'inscription vise à répondre à cette objection.

Graphique n° 1

Situation au 1er septembre 2020



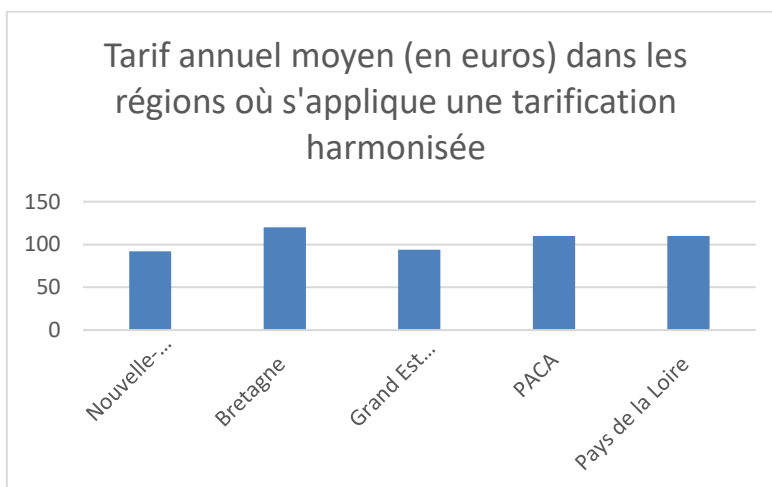
Source : Mission

- Les autres régions ont mis en place des tarifications qui prennent en compte des critères sociaux ou familiaux

Dans les autres régions, la tarification s'élève en moyenne à une centaine d'euros par an pour chaque élève, avec la prise en compte de critères sociaux ou familiaux. La Bretagne a ainsi instauré un tarif réduit au 3^{ème} enfant et la gratuité au 4^{ème} enfant et les Pays de la Loire la gratuité à partir du 3^{ème} enfant. Les tarifications des régions Nouvelle-Aquitaine et Provence-Alpes-Côte d'Azur sont, elles, établies en fonction du quotient familial.

Ces régions indiquent ne pas vouloir s'orienter vers la gratuité, même accompagnée d'un forfait d'inscription, leur barème permettant un accès aux transports scolaires très peu coûteux pour les familles les plus pauvres. Par exemple, en Nouvelle-Aquitaine, le prix s'élève à 30 euros par an, soit 3 euros par mois pour la tranche du barème la plus basse.

Graphique n° 2



Source : Mission

Il y a donc un mouvement en cours, à un rythme variable et sans lien avec la sensibilité politique des collectivités, vers une extension de la gratuité, pour laquelle d'ailleurs certaines associations de parents d'élèves font campagne de façon nationale. Mais ce mouvement n'est pas général et certaines régions n'entendent pas à ce stade s'orienter vers la gratuité à la fois à cause des effets comportementaux qu'elle peut engendrer (cf. supra) et de la problématique de la taxe sur la valeur ajoutée.

Encadré n° 3 : La problématique de la récupération de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Mentionnée par l'intégralité des interlocuteurs rencontrés, cette question fait l'objet de discussions depuis plusieurs années entre les régions et les ministères économiques et financiers. Les régions ne peuvent en effet récupérer la TVA sur les transports scolaires qu'à condition qu'elles perçoivent des recettes à hauteur de 10% de leurs dépenses. Ainsi, instaurer la gratuité représente un double coût pour les régions : celui de la perte de recettes nette et celui de la perte de TVA. C'est ce qui explique également que certaines régions soient frileuses à appliquer la gratuité et maintiennent une tarification même marginale.

Les régions militent donc pour que le transport scolaire ne soit plus dissocié, d'un point de vue fiscal, de l'ensemble des dépenses liées aux transports assumées par les régions.

Source : Mission

Enfin, bien souvent, afin d'en augmenter la fréquentation, les cars scolaires sont ouverts à des élèves qui ne remplissent pas les conditions pour être « ayants-droit », mais à un tarif spécifique plus élevé et sans prise en compte de critère social.

3.2.2 Sujets connexes, la billettique et l'information des voyageurs sont partout pris en considération par les régions mais à un stade de développement variable

Les régions sont en capacité, avec leur compétence déjà ancienne sur les trains express régionaux (pour lesquels ils ont une totale liberté tarifaire depuis 2017) et la reprise, depuis 2017 également, de la compétence sur les transports routiers interurbains, d'agir de façon coordonnée sur les différents segments de la mobilité des élèves et de mettre en place des outils intégrés pour plusieurs modes de transport.

Pour l'information voyageurs, les régions s'appuient souvent sur la proximité que peuvent assurer des AO2, ainsi que sur les transporteurs. En cas d'intempéries par exemple ou de tout type de retard du car scolaire, plusieurs ont mis en place un système d'alerte des familles par SMS, qui est activé par le conducteur du car. La région Bourgogne-Franche-Comté a notamment déployé l'outil « 2School » qui permet le suivi du car en temps réel pour les familles, la possibilité de les prévenir en cas d'incident ou d'intempérie et qui, par ailleurs, est utilisable pour le transport ferroviaire.

3.3 Les régions cherchent à rationaliser la commande publique et à favoriser la transition énergétique tout en restant attentives au tissu économique régional

3.3.1 Les régions ont systématiquement centralisé et rationalisé la commande publique

De façon générale, la politique en matière de commande publique fait partie des sujets qui sont le plus centralisés au niveau de la région pour en assurer l'uniformité. Il n'y a pas forcément de gain financier à en attendre mais plus de professionnalisme et de qualité de service dans une compétence qui nécessite une forte technicité.

Le choix du mode juridique d'exercice entre délégation de service public (DSP), marché public, régie, voire Société publique locale (SPL) est une des composantes des questionnements juridiques désormais traités au niveau régional.

Les régies sont souvent de création ancienne et locale mais elles ont parfois une zone d'exercice importante dans certains départements (Haute-Vienne ou Orne par exemple). Elles peuvent aussi avoir été « régionalisées », avec vocation à intervenir dans tous les départements de la région (Normandie). En effet, outil à la main des décideurs politiques, elles peuvent être utiles pour entretenir la concurrence dans un secteur qui connaît depuis longtemps un mouvement de concentration des entreprises. Par ailleurs, les régies offrent souvent plus de souplesse et de capacité d'adaptation, y compris par exemple en cas d'appel d'offre infructueux.

Le choix entre marché public ou DSP relève, en principe, de la notion de risque d'exploitation. Dans un marché public, l'opérateur est rémunéré pour les services effectués, indépendamment de la fréquentation et des recettes perçues. Dans une DSP au contraire, le risque d'exploitation est partagé entre le concédant et le concessionnaire, et ce dernier est donc « intéressé » au succès commercial de son exploitation. La décision de celui qui passe la commande doit donc être adaptée à la situation du transport envisagé. Dans le cas du transport scolaire, à la différence des lignes régulières, le marché public semble généralement plus adapté que la DSP.

Le cas des marchés à bons de commande, d'une durée limitée à quatre ans et qui étaient fréquemment pratiqués par les départements avant 2017, ne satisfait pas les entreprises de transport car il ne leur donne pas une visibilité assez longue par rapport aux investissements qu'elles sont amenées à engager pour répondre aux appels d'offres. La profession demande donc des marchés d'une durée d'environ sept ou huit ans au moins.

Au-delà du mode juridique d'exercice de la compétence, les choix d'allotissement sont également essentiels à la fois pour préserver une saine concurrence et pour mener des politiques soucieuses du tissu économique local. En effet, ayant depuis longtemps en charge l'aménagement du territoire et le développement économique, les régions sont généralement sensibles au maintien de l'emploi et des entreprises locales qui participent au dynamisme du tissu économique régional.

Avant 2017, certains départements contractualisaient avec un seul opérateur pour l'ensemble des transports routiers du département, scolaire et interurbain, d'autres au contraire multipliaient les transporteurs jusqu'à avoir parfois une seule ligne par entreprise. Ces deux situations extrêmes peuvent se retrouver au sein d'une même région.

La plupart des régions a développé une politique d'allotissement de taille moyenne, variable selon les cas mais souvent autour de 15 ou 20 lignes, qui permet une concurrence plus ouverte avec un accès au marché possible pour les entreprises de toutes tailles, grands groupes nationaux, groupes régionaux (disposant de 400 ou 500 véhicules) et PME locales. Chaque région a souligné clairement son souci de conserver un équilibre entre ces catégories d'opérateurs de transport. Pour cela, les critères d'attribution du marché sont plus qualitatifs que financiers et valorisent notamment la garantie de continuité du service offerte par le candidat. En termes de prix, les PME locales sont considérées le plus souvent comme moins chères car leurs coûts de structure sont moins élevés et elles connaissent mieux les spécificités des territoires.

Comme dans l'ensemble du transport routier, les entreprises, quelle que soit leur taille, connaissent fréquemment des difficultés de recrutement de conducteurs, encore accentuées pour les cars scolaires. Il s'agit en effet d'un travail à temps très partiel (un circuit aller le matin, retour le soir), peu payé de ce fait, et qui peut plus difficilement que d'autres être choisi comme premier métier car le permis de conduire ce type de véhicule ne peut être délivré avant 21 ans.

Les moyens d'action des régions dans ce domaine sont très limités, à l'exception de l'aide à la formation professionnelle des candidats qui peut apparaître comme une forme d'incitation à ce type d'emploi.

3.3.2 Même si plusieurs régions y travaillent, l'intégration des problématiques de transition écologique s'avère plus complexe dans le transport scolaire que dans le transport interurbain

Les cars affectés au transport scolaire sont presque toujours des cars de qualité standard minimale, dans la mesure où ils respectent bien sûr toutes les normes générales de sécurité, de consommation et d'émission de polluants, mais leurs équipements qui se rattachent au confort ou à l'agrément des voyageurs sont loin de ceux des cars de tourisme qui parcourent de grandes distances. Ils parcourent en moyenne 15 000 à 20 000 km par an, contre 40 000 à 50 000 pour les cars longue distance. Au total, un car scolaire neuf à la norme « Euro 6 » coûte environ 130 000 à 150 000 euros, alors que les cars de tourisme valent 300 000 euros ou davantage selon le luxe de leurs équipements.

Il est donc plus difficile d'exiger des transporteurs qu'ils affectent au transport scolaire des véhicules en pointe en matière de transition énergétique, car le surcoût lié sera plus difficile à amortir que sur un véhicule plus cher et roulant davantage. De plus, de telles exigences dans les appels d'offres risquent de réduire la concurrence et d'écarter les PME qui auront plus de difficultés que les grands groupes à fournir de tels véhicules.

Néanmoins certaines régions, qui pour la plupart ont intégré les actions de développement durable dans leurs priorités, développent des politiques volontaristes, notamment sur la décarbonation des motorisations des cars.

Ainsi la Nouvelle-Aquitaine mène des expérimentations avec des cars au gaz naturel pour véhicule (GNV), au bio-éthanol et récemment à l'hydrogène. Mais les infrastructures (stations de ravitaillement notamment) sont encore en nombre trop réduit pour développer le marché.

Encadré n° 4 : Les répercussions de la crise sanitaire sur le secteur du transport scolaire

Les entreprises de transport assurent le plus souvent à la fois les transports scolaires, qui représentent une activité de base « assurée » mais sur laquelle les marges dégagées sont faibles, les transports pour les sorties péri-scolaires, et les transports touristiques, plus aléatoires mais où les marges commerciales sont plus élevées.

Dès le début du mois de mars 2020, les sorties péri-scolaires ont toutes été annulées. Puis, à partir du 16 mars, la fermeture des écoles a entraîné l'arrêt forcé immédiat des transports scolaires. Seule une région a indiqué à la mission avoir assuré pendant la période du confinement le transport des enfants de personnels soignants, qui étaient exceptionnellement accueillis dans les établissements scolaires.

Face au risque de faillite massive des entreprises de transport qui étaient également privées des transports touristiques, les autorités organisatrices régionales ont assuré une poursuite des paiements prévus dans les contrats, non plus pour un service qui n'était pas assuré mais au titre de l'indemnisation du préjudice subi (indemnisation fondée principalement sur la couverture des frais fixes des entreprises), ce qui a permis la survie de la plupart des entreprises. Les régions, parce qu'elles ont la compétence de développement économique, avaient les moyens juridiques d'assurer la pérennité du paiement des opérateurs.

Le déconfinement et la réouverture des écoles maternelles et primaires à partir du 11 mai a permis la reprise des transports, mais sur des bases très dégradées, avec un nombre d'élèves réduit et aléatoire, et des contraintes sanitaires importantes. Le secteur a demandé à bénéficier des mesures de soutien public prévues pour les métiers du tourisme, ce qui a été accepté, mais la situation de nombre d'entreprises reste fragile.

Source : Mission

3.4 Certaines régions ont renforcé les politiques de sécurité relatives aux transports scolaires

Souvent le transport scolaire est la première image des transports publics qu'ont les jeunes enfants. Il est donc important qu'il soit sécurisé et rassurant.

Pour les plus petits, de façon renforcée avec la mise en œuvre à la rentrée 2019 de l'obligation de scolarisation dès l'âge de 3 ans, la question du transport par car se pose avec une acuité accrue et une préoccupation de sécurité renforcée. Le principal sujet en la matière est la présence ou non d'un adulte accompagnateur dans le car scolaire. Cet accompagnateur n'est jamais un agent de la région, mais un agent communal (collectivité dont dépendent les écoles maternelles), et généralement du cadre d'emploi des Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), qui intervient déjà dans les classes en appui aux instituteurs.

La plupart des régions s'implique sur ce sujet, certaines étant particulièrement volontaristes.

La Nouvelle-Aquitaine, le Grand Est et la Bourgogne-Franche-Comté ont rendu obligatoire la présence d'un accompagnateur, assortie d'un soutien financier qui prend partiellement en charge le coût de l'agent accompagnateur en subventionnant sa collectivité de rattachement.

Centre-Val de Loire, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur incitent – mais de façon non obligatoire – les communes à avoir un accompagnateur pour les jeunes enfants. Elles s'appuient pour cela sur les AO2 mais sans soutien financier spécifique. Dès lors, la mise en œuvre effective de cette mesure dépend de l'implication des communes davantage que de la région.

Certains interlocuteurs de la mission demandent à l'État de faire voter une loi rendant obligatoire cet accompagnement des transports scolaires des jeunes enfants. Ceci représenterait bien évidemment une charge financière supplémentaire, a priori pour les communes, mais cette mesure semblerait néanmoins indispensable afin de garantir la sécurité des plus jeunes enfants.

D'autres actions relatives à la sécurité ont par ailleurs été mises en place par les régions. Par exemple, dans les Pays de la Loire, il existe une distribution systématique de « gilets verts » aux enfants pour leur assurer une meilleure visibilité de la part des automobilistes, notamment la nuit en hiver.

À l'entrée au collège, pour les élèves de 6^{ème} et de 5^{ème}, de nombreuses régions mènent des actions de sensibilisation à la sécurité dans les transports, de même que plus généralement sur la sécurité routière. Ces actions s'appuient sur des intervenants d'associations comme l'ANATEEP et les associations de prévention routière ainsi que sur les collectivités territoriales.

Enfin, certaines régions peuvent, dans les appels d'offres, formuler des demandes spécifiques en matière de sécurité des véhicules, mais en pratique cela se limite en général à l'application des normes nationales en la matière.

3.5 Des modalités de concertation avec l'administration de l'Éducation nationale qui pourraient souvent être améliorées

Les relations entre les autorités organisatrices et l'administration de l'Éducation nationale semblent largement tributaires des relations de personnes qui peuvent s'établir avec le temps, mais avec quelques constantes à travers les territoires.

Au niveau local, le dialogue avec les chefs d'établissements scolaires paraît généralisé. C'est d'abord avec eux, directement ou indirectement, que s'établit chaque année au printemps la préparation des circuits scolaires de la rentrée à venir, pour tenir compte des adaptations des horaires d'entrée et de sortie des classes. Ainsi, la région Hauts-de-France prend-elle systématiquement contact avec tous les chefs d'établissements par mail vers la fin de l'année scolaire pour préparer la rentrée de septembre. D'autres régions ont un processus similaire mais moins formalisé. En cours d'année, ce sont bien sûr les chefs d'établissements qui sont en première ligne pour faire face aux modifications ou aux imprévus, en relation également avec les transporteurs qui les desservent.

Au niveau des services locaux du ministère de l'Éducation nationale, les modalités d'association sont très variables et souvent peu développées et il n'y a pas dans ce ministère de service officiellement en charge des transports (ni au niveau départemental, ni au niveau académie ou rectorat, ni d'ailleurs en administration centrale). Dès lors, cette association s'opère au gré des relations interpersonnelles, de façon plus ou moins régulière. Par exemple, la région Grand Est privilégie volontairement le dialogue avec les services départementaux du ministère plutôt qu'avec les chefs d'établissements.

La loi NOTRe a pourtant expressément désigné les commissions départementales de l'Éducation nationale (CDEN) comme enceintes de concertation sur les transports scolaires, mais il semble que ces commissions soient saisies de manière assez aléatoire des sujets relatifs aux transports. Dans certaines régions, elles sont régulièrement saisies, l'autorité organisatrice y présente ses politiques et des débats ont lieu ; dans d'autres, le sujet des transports scolaires n'y est jamais abordé. Il serait donc utile de mettre systématiquement à l'ordre du jour des CDEN un point sur les transports, avec un développement plus ou moins fourni selon l'actualité.

À titre d'exemple, l'Occitanie a été plus loin dans la démarche en mettant en place des commissions départementales des transports scolaires, qui réunissent à la fois les services de la région, de l'éducation nationale et les fédérations de parents d'élèves. Ces dernières ont ainsi souligné la qualité du dialogue que permettent d'instaurer ces commissions.

Enfin, la plupart des interlocuteurs que la mission a rencontrés postérieurement au déconfinement ont témoigné que cette période avait été l'occasion pour beaucoup de découvrir le fonctionnement et souvent les contraintes des transports scolaires. Afin de tenir compte des règles sanitaires, les établissements ont souvent pensé à organiser des demi-classes avec la moitié des élèves le matin et l'autre moitié l'après-midi, avant que les transporteurs et les régions ne leur indiquent qu'il serait impossible de dédoubler les cars et les conducteurs. Dans cette situation particulière, il semble que deux mondes qui se parlaient peu se soient rencontrés et découverts et il serait souhaitable que ce rapprochement conduise à une amélioration durable de la concertation sur le sujet des transports scolaires.

CONCLUSION

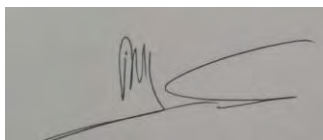
Au terme de ce rapport la mission estime pouvoir établir trois constats.

L'ampleur de l'exercice en direct de la compétence transports scolaires par les conseils régionaux rend désormais ce transfert irréversible. La progressivité du déploiement des politiques régionales et le besoin de stabilité ont contribué à réduire la sensibilité politique du sujet.

La qualité du service n'a pas été affectée. En effet, le choix de tous les exécutifs régionaux de maintenir les mêmes agents, issus des départements, aux mêmes lieux et de maintenir également les mêmes cadres contractuels pour les opérateurs ont permis de pérenniser une approche de service de proximité. Alors qu'elles étaient souvent accaparées par les fusions et les réorganisations nécessaires, les régions ont privilégié la prudence et la stabilité dans l'exercice de la compétence transports scolaires.

Le cadre régional doit permettre de mieux développer les politiques d'intermodalité et un certain nombre d'étapes ont déjà été franchies dans ce sens. Dans les années à venir, les transports scolaires seront l'une des composantes de politiques régionales de mobilité mieux coordonnées et plus soucieuses de développement durable.

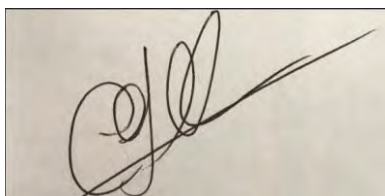
Manuel LECONTE,
Inspecteur général
de l'administration
du développement durable



Yves COLMOU,
Inspecteur général
de l'administration



Charles HELBRONNER,
Ingénieur en chef des ponts,
des eaux et des forêts



Cécile BROSSET,
Inspectrice
de l'administration



ANNEXES

Annexe n° 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE LA COHESION DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Les Ministres

Réf : 19019167

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION
20 JAN. 2020
ARRIVÉE

20-027

Paris, le 17 JAN. 2020

à

Madame la vice-présidente du conseil général de
l'environnement et du développement durable

Monsieur le chef de l'inspection générale de
l'administration

OBJET : Evaluation de la mise en œuvre de la compétence transports scolaires

Les lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ont consacré le rôle de chef de file de l'intermodalité des régions.

Depuis 2017, la collectivité régionale dispose d'une compétence élargie d'autorité organisatrice de transport : elle s'est vue transférer la compétence d'organisation des transports routiers non urbains réguliers, des transports à la demande et des transports scolaires, à l'exclusion du transport des personnes handicapées qui demeure du ressort du département.

Les autorités organisatrices de la mobilité mentionnées à l'article L. 1231-1 du code des transports, au titre de leur compétence en matière d'organisation de la mobilité, sont également chargées d'organiser des services de transports scolaires, en se voyant transférer de droit les services régionaux préexistants, intégralement inclus dans leurs ressorts territoriaux, en cas de création ou de modification du ressort territorial d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre compétent en matière de mobilité.

Par ailleurs, l'autorité compétente pour l'organisation de la mobilité demeure responsable pour ces mêmes services en lieu et place de la région à l'intérieur des périmètres de transports urbains existants au 1^{er} septembre 1984, devenus ressorts territoriaux.

Le projet de loi d'orientation des mobilités confirme et actualise cette répartition des compétences autour du couple formé par la région et les intercommunalités. La région est ainsi chargée des services de mobilité d'intérêt régional mais pourra également développer, dès lors que les communes membres d'une communauté de communes n'auraient pas transféré dans le délai fixé par la loi leur compétence en matière de mobilité à l'EPCI à fiscalité propre de rattachement, des services locaux de mobilité à une échelle territoriale fine, en devenant autorité organisatrice de la mobilité dans le ressort territorial de l'EPCI. Ce mécanisme demeure réversible puisque, dans des conditions précises, la communauté de communes pourra retrouver de droit sa compétence d'autorité organisatrice de la mobilité.

Dans le cadre du droit en vigueur issu de la loi NOTRe, s'agissant des délégations de compétences en matière de mobilité que vient confirmer le projet de loi, la région ou l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains peuvent déléguer par convention tout ou partie de l'organisation des transports scolaires au département ou à des communes, des EPCI, des syndicats mixtes ou des associations de parents d'élèves et des associations familiales, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales.

Au terme de deux années d'exercice de la compétence transports scolaires selon la répartition ici brièvement présentée, le Gouvernement souhaite qu'un bilan soit réalisé afin :

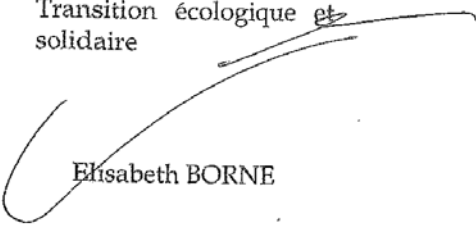
- de connaître les modalités d'exercice retenues par les régions : exercice de la compétence directement par la collectivité, délégation de compétence, prestation de service confiée à un opérateur autre qu'une collectivité ;
- d'expertiser les modalités d'organisation du transport et les modes de gestion retenus par les collectivités compétentes pour assurer ces services publics réguliers (régie, délégation de service public) ;
- d'évaluer les évolutions mises en œuvre dans l'organisation des services ;
- d'estimer le coût des transports incombant aux collectivités ainsi que les tarifs fixés à la charge des usagers ;
- d'évaluer la qualité du service rendu à l'utilisateur.

Vous ferez en particulier apparaître les éventuelles difficultés et les pistes d'amélioration qui pourraient être envisagées, dans le cadre des mécanismes d'exercice de la compétence prévus par le code général des collectivités territoriales et le code des transports, sans pour autant revenir sur les équilibres fondamentaux au cœur du projet de loi d'orientation des mobilités.

Votre analyse pourrait en outre apporter un éclairage sur l'organisation des transports scolaires en Ile-de-France, régie par les dispositions des articles L. 3111-14 à L. 3111-16 du code des transports, Ile-de-France Mobilités étant compétent sur le territoire de la région. En matière de délégation de cette compétence, ce territoire présente la particularité, lorsqu'un département de la région Île-de-France s'est vu déléguer cette compétence par Île-de-France Mobilités, qu'il peut déléguer, à son tour, cette compétence en tout ou partie à d'autres collectivités territoriales ou d'autres groupements de collectivités ou à des personnes morales de droit public ou de droit privé, sur des périmètres ou pour des services définis d'un commun accord, alors que la subdélégation de la compétence est un principe par ailleurs exclu.

Nous souhaitons que les conclusions de la mission puissent nous être remises pour le 1^{er} avril 2020.

La Ministre de la
Transition écologique ~~et~~
solidaire



Elisabeth BORNE

La Ministre de la cohésion des
territoires et des relations avec
les collectivités territoriales



Jacqueline GOURAULT

Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées

MINISTERE DE LA COHESION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

CABINET

- Cécile RAQUIN, directrice de cabinet

DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES

- Stanislas BOURRON, directeur général des collectivités locales
- Stéphane BRUNOT, adjoint au directeur général des collectivités locales
- David MYARD, adjoint au sous-directeur des compétences et des institutions locales

MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

CABINET

- Sophie BROCAS, conseillère spéciale

CABINET DU SECRETAIRE D'ETAT CHARGE DES TRANSPORTS

- Florian WEYER, conseiller en charge des transports terrestres

DIRECTION GENERALE DES INFRASTRUCTURES, DES TRANSPORTS ET DE LA MER

- Pierre-Yves APPERT, adjoint au sous-directeur des transports ferroviaires et collectifs et des déplacements urbains
- Céline MOUVET, adjointe au chef du bureau des politiques de déplacement
- Gaëlle PATERNOTTE, chargée d'étude gouvernance et financement au bureau des politiques de déplacement

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE

ACADEMIE DE LILLE

- Nicolas FELD-GROOTEN, directeur académique adjoint

COLLECTIVITES TERRITORIALES

REGIONS DE FRANCE

- Michel NEUGNOT, président de la commission transports
- Jules NYSSSEN, directeur général
- David HERRGOTT, conseiller intermodalité, infrastructures et nouvelles mobilités
- Nicolas PUJOS, conseiller transports ferroviaires

ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE

- Dominique BUSSEREAU, président
- Pierre MONZANI, préfet, directeur général
- Augustin ROSSI, conseiller

REGION BOURGOGNE FRANCHE-COMTE

- Michel NEUGNOT, 1^{er} vice-président, en charge des finances, des ressources humaines, de la modernisation de l'administration, des transports, des déplacements et de l'intermodalité
- Pierre OHLEYER, directeur des transports et des mobilités
- Chloé BENO, chargée de mission harmonisation des transports routiers

REGION HAUTS-DE-FRANCE

- Laurent VERCRUYSSSE, directeur général des services
- Nicolas QUINONES-GIL, directeur général adjoint transports et infrastructures

- Jean-Philippe SALLABERRY, directeur des transports scolaires et interurbains

REGION PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

- Julien LANGLET, directeur général adjoint mobilité, transports et grands équipements
- Gregory VENDEVILLE, directeur des transports scolaires et interurbains

REGION NORMANDIE

- Vincent BRETEAU, directeur général adjoint
- Franck FANGET, directeur des transports routiers

REGION OCCITANIE

- Simon MUNSCH, directeur général des services
- Christophe BAZZO, directeur général délégué infrastructures et mobilité
- David BOUILLON, responsable de service
- Jean-Franck CORNAC, directeur en charge des mobilités
- Pauline DELSAHUT, directrice adjointe mobilité et proximité

REGION NOUVELLE-AQUITAINE

- Renaud LAGRAVE, vice-président en charge des infrastructures, des transports et des mobilités
- François POUPARD, directeur général des services
- Luc FEDERMAN, directeur général adjoint pôle transports, infrastructures, mobilités, cadre de vie
- Sophie BICHON, directrice générale adjointe
- Didier DUCHIER, directeur des transports routiers de voyageurs

REGION GRAND-EST

- Michel SAUVAGE, directeur de l'organisation des mobilités
- Elise PREVOTEAU, adjointe au directeur de l'organisation des mobilités

REGION CENTRE-VAL DE LOIRE

- Patrice SAINT-BLANCARD, directeur transports et mobilités
- Etienne BRUN, chef du service exploitation
- Patrick SALLE, chef du service suivi conventionnel

REGION AUVERGNE-RHONE-ALPES

- Philippe BAILBE, directeur général des services
- Philippe GAMON, directeur des transports

REGION BRETAGNE

- Jean-Daniel HECKMANN, directeur général des services
- Fabrice GIRARD, directeur des transports et des mobilités

REGION PAYS DE LA LOIRE

- Antoine DOUCET, directeur adjoint des transports et des mobilités

DEPARTEMENT DU PUY-DE-DOME

- Florence VERDIER, directrice adjointe de la mobilité

DEPARTEMENT DE LA HAUTE-GARONNE

- Bertrand LOOSES, directeur général des services
- Laurent DELRUE, directeur général délégué aux services opérationnels
- Florence SAINT-PAUL, directrice des transports

DEPARTEMENT DE L'ALLIER

- David ZUROWSKI, directeur général des services

- Olivier PRADEILLES, chef du service transport

DEPARTEMENT DE LA LOIRE

- Frédéric PICHON, directeur des transports et adjoint au directeur général adjoint

METROPOLE EUROPEENNE DE LILLE

- Barbara NOGUEIRA, directrice adjointe des transports
- Betty DELABRE, cheffe de service exploitation et mobilité

SYNDICAT MIXTE

SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS POUR LE RHONE ET L'AGGLOMERATION LYONNAISE (SYTRAL)

- Valérie GUILLOU, directrice de l'exploitation

FEDERATIONS ET ASSOCIATIONS

FEDERATION NATIONALE DES ASSOCIATIONS D'USAGERS DES TRANSPORTS (FNAUT)

- Bruno GAZEAU, président
- Anne-Marie GHEMARD, vice-présidente

FEDERATION DES CONSEILS DE PARENTS D'ELEVES (FCPE)

- Eric LABASTIE, secrétaire général adjoint
- Marie GOSSELIN, chargée de mission

FEDERATION NATIONALE DES TRANSPORTS DE VOYAGEURS (FNTV)

- Ingrid MARESCHAL, déléguée générale
- Sophie LABRUNE, responsable juridique

ASSOCIATION NATIONALE POUR LES TRANSPORTS EDUCATIFS DE L'ENSEIGNEMENT PUBLIC (ANATEEP)

- Christophe TREBOSC, secrétaire général

ASSOCIATION POUR LA GESTION INDEPENDANTE DES RESEAUX DE TRANSPORT PUBLIC (AGIR)

- Sandrine GUIDON, juriste, référente régions

Annexe n° 3 : Fiche d'identité des régions



52 230 élèves transportés



33 M€ de budget annuel de fonctionnement
(transports scolaires uniquement)



72 ETP transférés pour la gestion des transports scolaires et des
lignes régulières



5 antennes territoriales



60 opérateurs de transport



Gratuité pour les usagers	Non. Tarification à composante sociale
Système de billettique unique	Non, en cours de déploiement



200 000 élèves transportés



181 M€ de budget annuel de fonctionnement
(circuits spéciaux pour les transports scolaires)



185 ETP transférés pour la gestion des transports scolaires



12 antennes territoriales



Environ 300 transporteurs



Gratuité pour les usagers	Variable selon les départements
Système de billettique unique	Oui, système multimodal (Oùra)



100 000 élèves transportés



140 M€ de budget annuel de fonctionnement
(transports interurbains et scolaires)



70 ETP transférés pour la gestion des transports scolaires



4 antennes territoriales



Environ 50 transporteurs (grands groupes, PME, TPME) et 1 régie



Gratuité pour les usagers	Non, tarification avec réductions pour familles nombreuses
Système de billettique unique	Oui (outil <u>Korrigo</u>)



110 000 élèves transportés



84 M€ de budget annuel de fonctionnement
(transport scolaire uniquement)



75 ETP transférés pour la gestion globale des transports



6 antennes territoriales



40 entreprises de transport et 70 régies d'AO2



Gratuité pour les usagers	Oui, moyennant les frais de dossier (25 € / an)
Système de billettique unique	Oui (outil Rémi Zen)



230 000 élèves transportés



242,5 M€ de budget annuel de fonctionnement :
- transport scolaire ouvert aux commerciaux
- transport interurbain ouverts aux scolaires



97 ETP transférés pour la gestion des transports scolaires + 4 ETP régionaux pour gérer le service



10 antennes territoriales gérant du transport



83 transporteurs dont 3 grands groupes



Gratuité pour les usagers	Oui pour le primaire et non pour le secondaire
Système de billettique unique	En cours de définition



210 000 élèves transportés



352,2 M€ de budget annuel de fonctionnement,
(transports scolaires et interurbains)



88 ETP transférés pour la gestion des transports scolaires et interurbains



5 antennes territoriales



160 entreprises de transport et 2 régies



Gratuité pour les usagers	Oui, en cours de généralisation
Système de billettique unique	Oui, outil PASS PASS



192 000 élèves transportés



193,5 M€ de budget annuel de fonctionnement
(transport scolaire uniquement)



184 ETP transférés pour la gestion des transports scolaires



12 antennes territoriales



166 transporteurs et 2 régies départementales



Part familiale au QF	Tarification sociale, en fonction du quotient familial pour les circuits scolaires et unifiée pour les lignes régulières.
Système billettique	Oui (outil billettique en cours de déploiement avec une carte usager multimodale Modalis)



128 000 élèves transportés ou aidés



135,7 M€ de budget annuel de fonctionnement (transport scolaire)



65 ETP transférés pour la gestion des transports scolaires



7 unités territoriales



89 transporteurs et 22 régies



Gratuité pour les usagers	Oui, dans tous les départements (pour les élèves ayants-droit)
Système de billettique unique	Oui (outil 2School).



135 000 élèves transportés



102 M€ de budget annuel de fonctionnement
(transport scolaire uniquement – budget 2019)



88 ETP transférés pour les transports scolaires et les
lignes commerciales



5 services territorialisés



Près d'une quarantaine d'entreprises de transport



Gratuité pour les usagers	Non. Harmonisation en cours, demi-tarif sur condition de ressources (quotient familial inf ≤ 500 € mensuels).
Système de billettique unique	Déploiement en cours à l'échelle de la Normandie sur le réseau commercial, en réflexion sur les circuits scolaires



230 000 élèves transportés



210,9 M€ de budget annuel de fonctionnement
(transports scolaires et interurbains)



82,25 ETP transférés pour la gestion des transports scolaires



10 antennes territoriales



Près d'une centaine de transporteurs



Gratuité pour les usagers	Non mais cible à court terme (2021)
Système de billettique unique	Non. 5 systèmes de billettique et deux supports de titres interopérables sur ces systèmes mais pas entre eux (PASTEL et KARTATOO). Ces systèmes ne sont pas encore déployés pour les transports scolaires.



150 000 élèves transportés



144,5 M€ de budget annuel de fonctionnement
(transports scolaires uniquement)



90 ETP transférés pour la gestion des transports scolaires



5 antennes territoriales



67 transporteurs



Gratuité pour les usagers	Non, tarification avec réductions pour familles nombreuses
Système de billettique unique	Oui (carte Aléop)

Annexe n° 4 : Exploitation des questionnaires transmis aux régions

Remarque préliminaire :

Ce sont à la fois les résultats des questionnaires et les données récoltées lors d'échanges complémentaires qui ont permis de réaliser les graphiques ci-après.

Les abréviations utilisées sont : Aura pour Auvergne-Rhône-Alpes, BFC pour Bourgogne – Franche-Comté, CvdL pour Centre-Val de Loire, GE pour Grand-Est, HdF pour Hauts-de-France, N Aq pour Nouvelle-Aquitaine, PdL pour Pays de la Loire, PACA pour Provence-Alpes-Côte d'Azur.

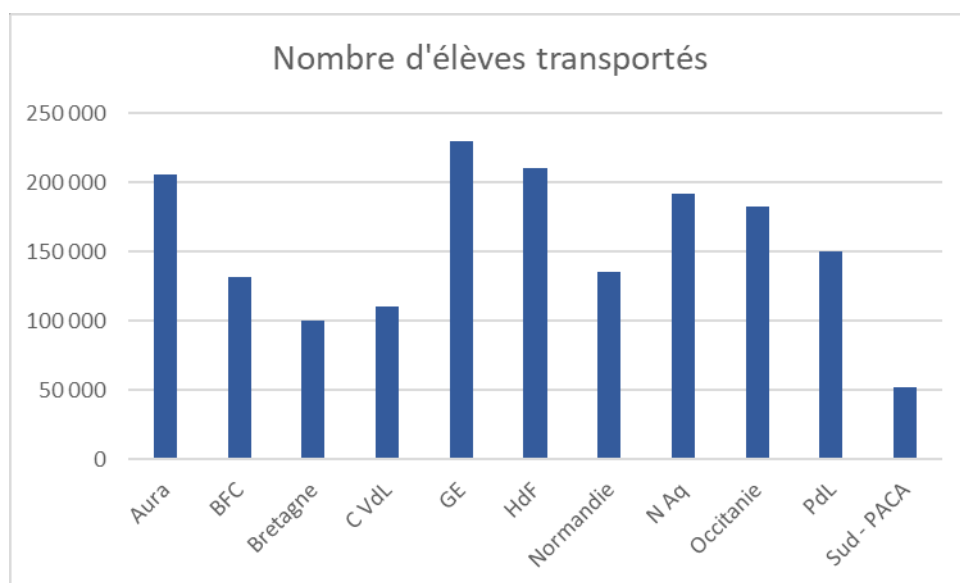
Exercice de la compétence :

- ✓ Question 1 : Exercez-vous directement la compétence sur les transports scolaires ?
- ✓ Question 3 : Avez-vous délégué cette compétence ?
- ✓ Question 5 : Y a-t-il eu des souhaits exprimés de subdélégation de la part des départements ?

Les réponses à cette partie du questionnaire sont détaillées dans l'ensemble du rapport.

En complément, le graphique ci-dessous montre le nombre d'élèves transportés dans chaque région.

Graphique n° 1 : nombre d'élèves transportés



Source : mission

N.B. : Les chiffres des régions Occitanie et Auvergne-Rhône-Alpes incluent également les élèves transportés par les départements pour le compte de la région.

Modalités d'exploitation - opérateurs du transport scolaire

- ✓ Question 2 : Comment exercez-vous cette compétence ?
- ✓ Question 21 : Quels sont les transporteurs qui opèrent au niveau de la région pour les transports scolaires ?

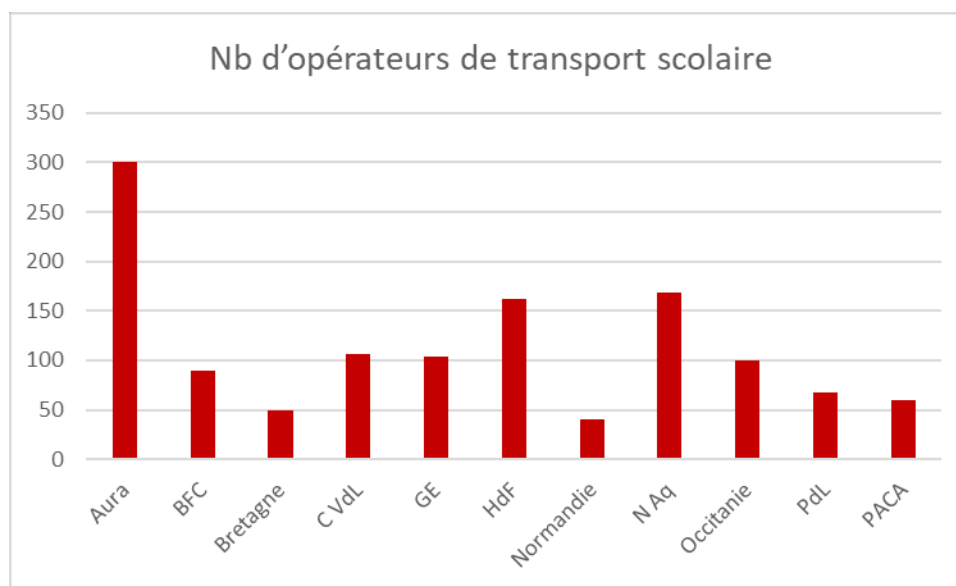
La plupart des régions exercent leur compétence en s'appuyant sur les trois modalités prévues par la loi : régie, délégation de service public (DSP) ou marché public. Si les régions recourent quasiment toutes – à l'exception de la région Pays de la Loire – à des DSP, les marchés publics, qui concernent surtout les circuits spéciaux, restent très largement prédominants en nombre de contrats (plus de 80 %).

Les transporteurs, en dehors des régies, appartiennent en général aux catégories suivantes :

- filiales (régionales ou départementales le cas échéant) de grands groupes (Kéolis, Transdev...);
- PME régionales;
- transporteurs locaux, taxis...

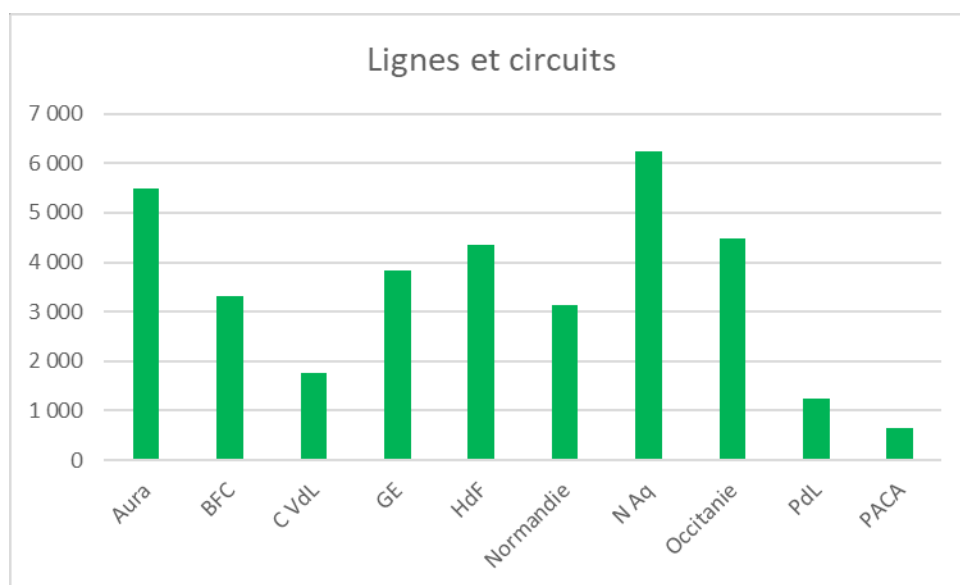
Le nombre d'opérateurs de transport intervenant dans chaque région apparaît dans le graphique qui suit.

Graphique n° 2 : nombre d'opérateurs de transport scolaire



Source : mission

Graphique n° 3 : nombre de lignes et circuits dédiés aux transports scolaires



Source : mission

N.B.: Les données relatives à la région Bretagne ne sont pas mentionnées car elles ne sont pas homogènes par rapport aux autres régions.

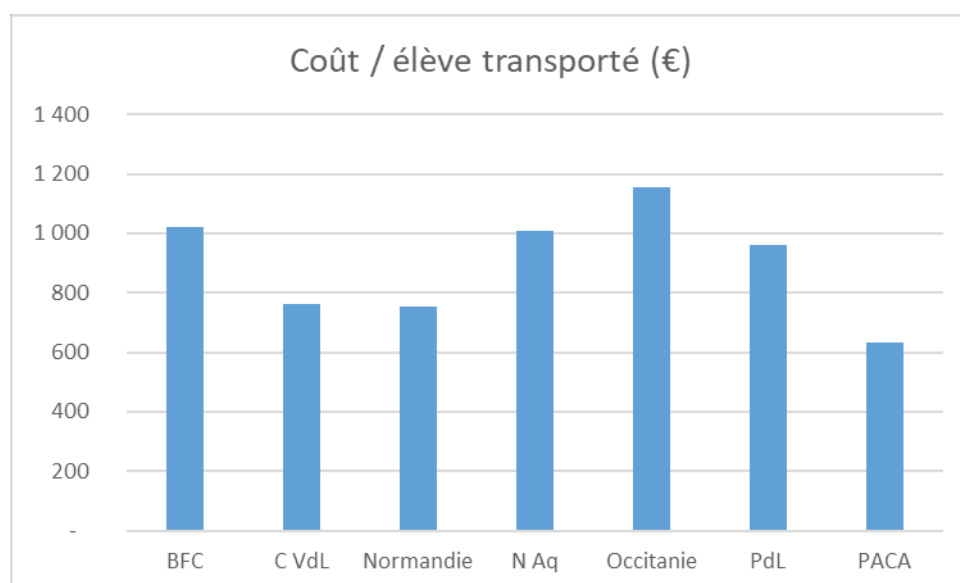
Dépenses consacrées au transport scolaire par les régions

- ✓ Question 6 : Quel est le coût global du transport scolaire sur la région ?

Les régions n'ont pas toutes été en mesure de fournir de façon isolée le budget propre aux transports scolaires : sept régions sur les onze consultées ont fourni un chiffre isolant le coût des transports scolaires tandis que trois autres ont fourni le montant du budget alloué à l'ensemble des transports. La région Aura présente par ailleurs une situation spécifique, avec l'existence de délégations aux départements, qui ne permet pas un comparatif homogène.

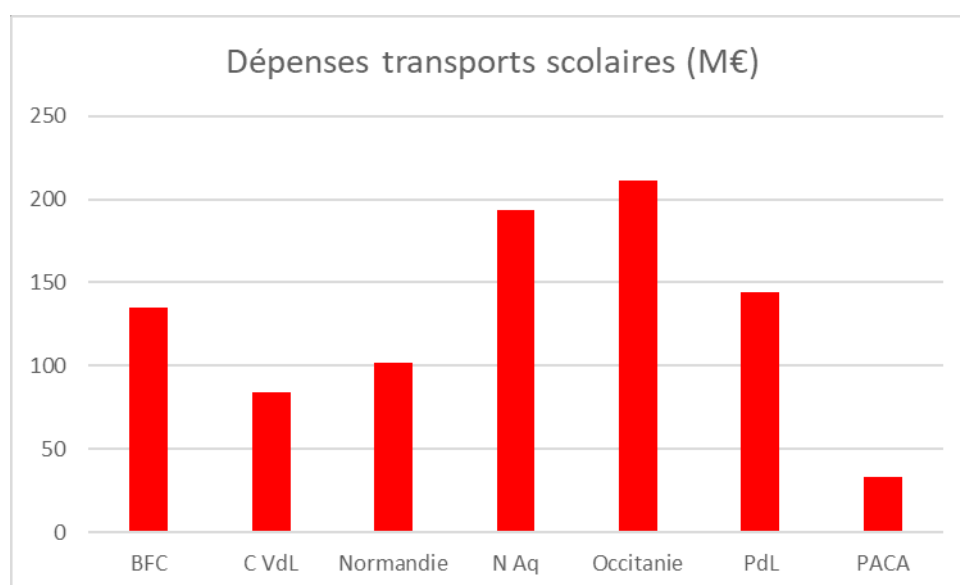
Pour les sept régions ayant isolé les dépenses propres aux transports scolaires, le coût de revient de l'élève transporté s'échelonne entre 634 et 1 154 €.

Graphique n° 4 : coût par élève transporté



Source : mission

Graphique n° 5 : dépenses des régions dédiées uniquement aux transports scolaires



Source : mission

N.B.: Le montant total des dépenses consacrées aux transports scolaires par la région PACA s'explique par le faible volume des élèves transportés (52 000). Par ailleurs, le montant élevé qui apparaît pour la région Occitanie s'explique par une identification particulièrement fine des dépenses liées aux transports scolaires qui incluent ici notamment les dépenses de personnel et les coûts liés aux implantations territoriales (ce qui n'est pas le cas pour les autres régions).

Recettes et tarification

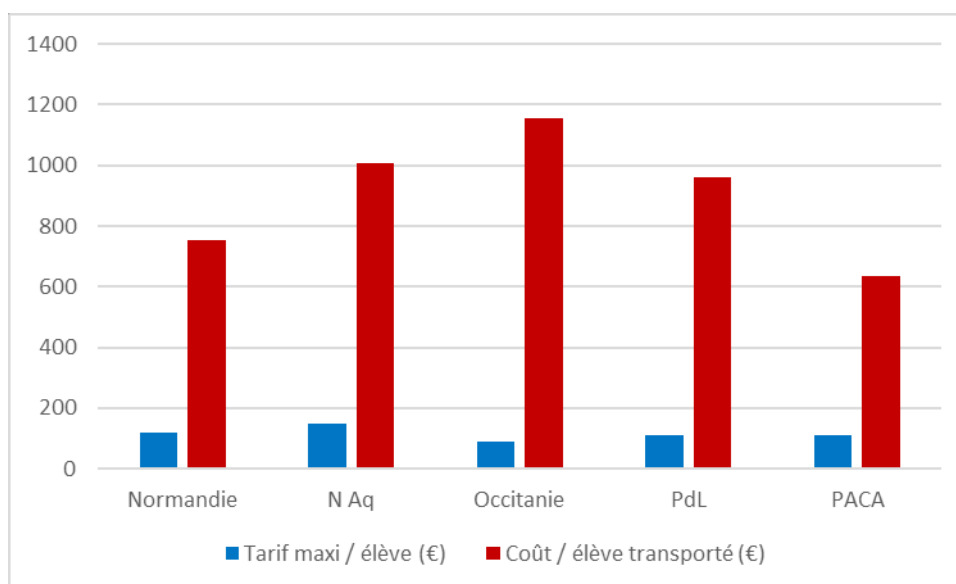
- ✓ Question 7 : Quelles sont les recettes perçues par la région pour assurer le transport scolaire ?
- ✓ Question 13 : La tarification pour les usagers est-elle uniforme au niveau de la région ?
- ✓ Question 14 : Une harmonisation de la tarification est-elle prévue au sein de la région ?

Les recettes adossées au budget (dotations et facturation aux usagers notamment), abstraction faite de la CVAE, n'occupent qu'une part relativement minime car elles s'échelonnent de 3 % à 12 %.

Les choix des régions en matière de tarification sont développés dans la partie 3 du rapport (section 3.2.1.) consacrée à l'harmonisation des règles au niveau régional.

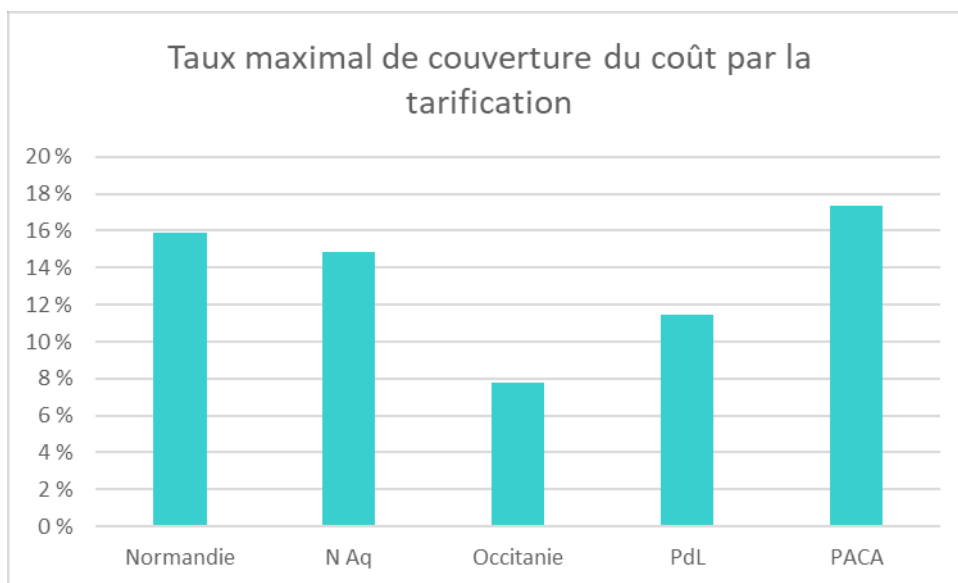
Dans les cinq régions où une tarification est en vigueur (hors Auvergne-Rhône-Alpes), le niveau maximal de tarif observé peut être comparé au coût de revient à l'élève transporté. Comme le montrent les deux graphiques suivants, le tarif appliqué reste très peu élevé au regard du coût moyen par élève transporté.

Graphique n° 6 : tarif maximum appliqué comparé au coût par élève transporté



Source : mission

Graphique n° 7 : taux maximal de couverture du coût par la tarification appliquée



Source : mission

Modifications de lignes

- ✓ Question 12 : Avez-vous modifié des lignes de desserte depuis septembre 2017 ?

Toutes les régions ont effectué des modifications de lignes depuis la prise de compétence :

- soit ponctuellement ;
- soit dans le cadre d'une révision annuelle, en fonction des besoins à chaque rentrée ;
- soit à l'occasion du renouvellement des marchés.

D'après les échanges avec les interlocuteurs de la mission, il n'y a pas eu de suppression massive de lignes par les régions.

Économies attendues

- ✓ Question 10 : Depuis que la région a récupéré cette compétence, avez-vous déjà pu renégocier des marchés ou DSP ?
- ✓ Question 11 : En attendez-vous à terme des économies ?

Depuis la reprise de la compétence, toutes les régions ont été amenées à renégocier des marchés à l'échéance des contrats. Seules deux régions donnent une estimation chiffrée des économies engendrées (CvdL et GE), au demeurant relativement modeste eu égard au budget (de l'ordre de 4 % au maximum). Le souci majoritairement présent est plutôt l'optimisation du service rendu et la maîtrise des coûts dans un contexte jugé encore incertain et difficile à évaluer.

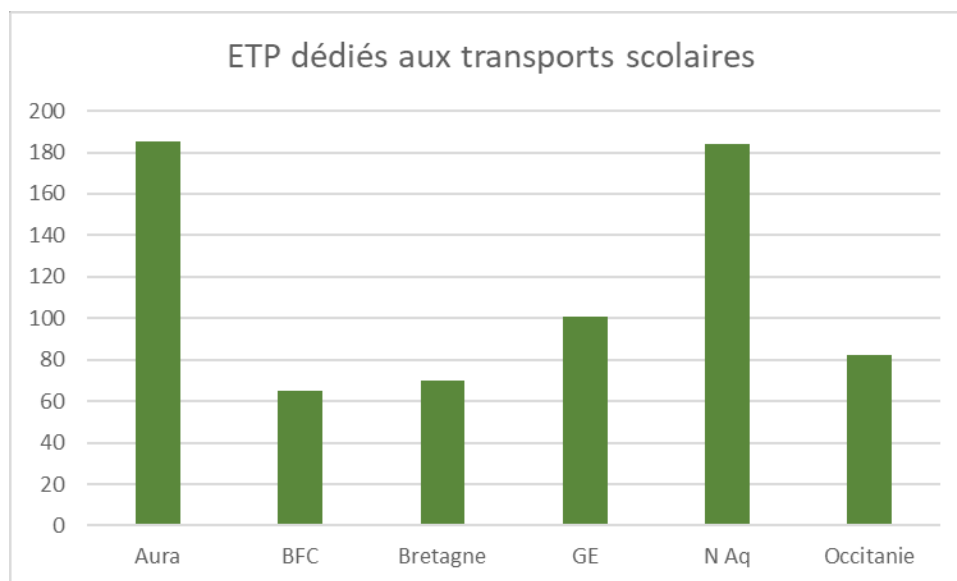
Moyens humains et organisation des régions

- ✓ Question 8 : Combien d'ETP travaillent sur les transports scolaires au sein de la région ?

✓ Question 9: De combien d'antennes régionales disposez-vous pour exercer cette compétence ?

Les agents dédiés aux transports scolaires dans les régions sont principalement issus des effectifs départementaux qui leur ont été transférés. De même que pour le budget de fonctionnement des transports scolaires, l'enchevêtrement des activités liées au transport en général n'a pas permis à toutes les régions d'identifier de façon isolée les ETP consacrés uniquement aux transports scolaires. Pour les six régions ayant communiqué ce chiffre dans le cadre du questionnaire, il se situe entre 33 et 184, comme l'indique le graphique suivant.

Graphique n° 8 : effectifs dédiés uniquement aux transports scolaires

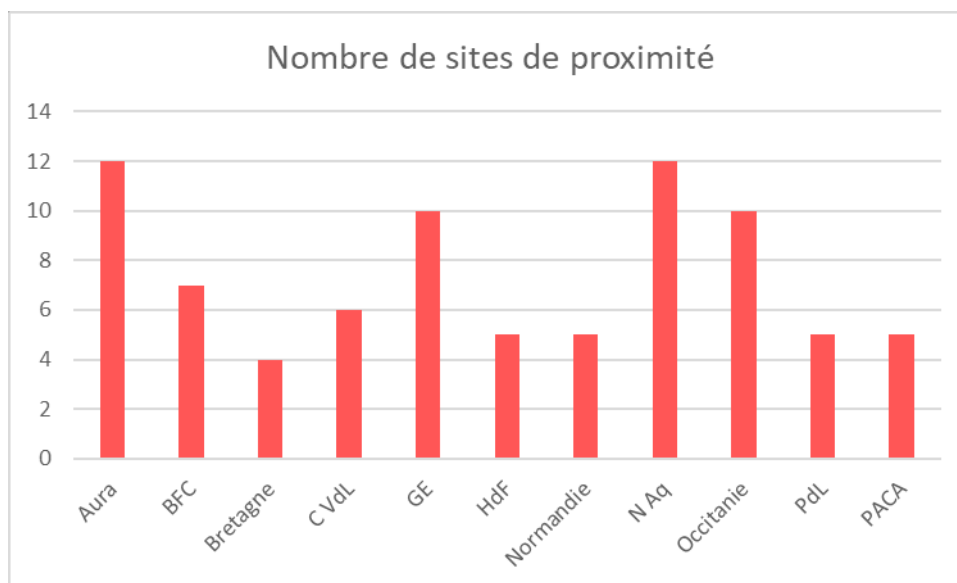


Source : mission

N.B.: Le nombre d'ETP de l'Occitanie paraît faible par rapport à des régions de taille comparable (Nouvelle-Aquitaine par exemple) mais il s'entend hors département de la Haute-Garonne.

Le graphique suivant indique le nombre de sites de proximité par région, qui constituent des points de contact privilégiés avec les usagers.

Graphique n° 9 : nombre d'antennes territoriales dans chaque région



Source : mission

Billettique

- ✓ Question 19 : Avez-vous ou souhaitez-vous mettre en place un système de billettique unique au sein de la région ?

Cette question a été traitée dans le rapport (partie 3.2.2) et le tableau suivant présente un état des lieux, à la date de juin 2020, sur l'état d'avancement des systèmes de billettique dans chaque région.

Régions	Système opérationnel	Système en cours de mise en œuvre
Aura	Système multimodal, en partenariat avec 40 AOM et couvrant 50 réseaux déployé par la région (Oùra)	
BFC	Outil 2School (UBI Transports)	
Bretagne	Outil Korrigoo	
CVdL	Outil Rémi Zen	
GE		En cours de définition (AMO en cours)
HdF	Outil PASS PASS	
Normandie		Harmonisation en cours, encore au stade expérimental
NAq		En cours de déploiement, avec une carte usager multimodale (Modalis)
Occitanie		Cinq systèmes et deux supports de titres interopérables (Pastel et Kartatoo), non encore déployés pour les transports scolaires
PdL	Outil 2School (UBI Transports)	
PACA		En cours de déploiement

Source : mission

Accompagnement des élèves

- ✓ Question 20 : Avez-vous mis en place un dispositif d'accompagnement pour les enfants ?

Ce point est évoqué dans le rapport (partie 3.4).

En complément, il est possible de noter que, dans la région Grand Est par exemple, l'encouragement à l'accompagnement des enfants de maternelle se manifeste par le versement d'un forfait annuel de 1 500 € par accompagnant au territoire employeur. Une formation des accompagnants est également dispensée en partenariat avec l'ANATEEP.

La région Nouvelle-Aquitaine, qui a fait de la sécurité un objectif majeur dans la mise en œuvre de sa politique de transports scolaires va plus loin encore, avec l'obligation d'ici à 2022 de mettre en place des accompagnants dans tous les circuits transportant des enfants de maternelle. Concrètement, le personnel accompagnant est mis en place par les AO2 et communes moyennant une subvention de la région⁶. De plus, une sensibilisation des enfants à la sécurité à bord des cars est organisée avec le concours des acteurs du secteur (ANATEEP, prévention routière...).

Renouvellement et « verdissement » du parc des véhicules de transports

- ✓ Question 22 : Les véhicules utilisés pour les transports scolaires ont-ils connu des évolutions depuis 2017 ?

L'évolution vers des véhicules plus écologiques s'effectue a minima à la faveur du renouvellement du parc. Au-delà du simple rajeunissement du parc, la normalisation euro 6 en vue de réduire la pollution et l'émission de gaz à effet de serre (Occitanie notamment), ainsi que la mise en place d'équipements de sécurité (Bretagne) ont bien été intégrées comme une cible par plusieurs régions.

La région Nouvelle-Aquitaine a en particulier initié une politique d'alternative au diesel : 9 véhicules au bioéthanol sont en service et près de 120 véhicules au biogaz ou électriques seront déployés dans les prochains mois suite aux derniers appels d'offres.

La région Auvergne-Rhône-Alpes, également, a mis en place un programme ambitieux de transition énergétique dans les transports. Plus de cent cars circulent maintenant au gaz naturel pour véhicule (GNV) et émettent très peu de poussières fines, sachant que le gaz est en partie produit localement par des méthaniseurs. Des expérimentations sont par ailleurs réalisées avec des véhicules à motorisation électrique et des véhicules avec des carburants issus de déchets végétaux locaux.

Indicateurs d'activité

- ✓ Question 4 : Quels sont les indicateurs d'activité mis en place dans le cadre des délégations de compétence ?

Les indicateurs sont généralement :

- le nombre d'élèves transportés,
- le nombre de services,
- les coûts,

et parfois des indications sur le respect des conventions, la bonne exécution et la qualité des services.

⁶ 3 000 ou 3 750 € annuels selon le nombre de jours par semaine (4 ou 5) assurés.

Communication avec les usagers

- ✓ Question 16 : Comment traitez-vous les réclamations de voyageurs et familles de scolaires ?
- ✓ Question 17 : Avez-vous mis en place des comités de ligne pour les usagers ?
- ✓ Question 18 : Quels sont les dispositifs d'information existant pour les voyageurs ?

Plusieurs relais de communication sont utilisés pour la communication avec les usagers : centrales d'appels téléphoniques, informations et en particulier alertes par mail ou par SMS afin de garantir une grande réactivité aux usagers.

Les antennes locales des services régionaux sont souvent utilisées en tant que relais (Aura, GE, Naq, Occitanie par exemple). La région PACA mentionne également de nombreuses conventions avec les AO2 qui constituent un relais avec les familles (question 16).

Des instances de concertation sont présentes dans six régions.

En Occitanie, une commission départementale des transports scolaires a été mise en place dans chaque département ; ces instances sont composées de représentants des parents d'élèves, des maires, du Conseil départemental, du DASEN, des transporteurs et du Conseil régional. Elles ont pour mission d'examiner les propositions de modification du plan de transport scolaire ainsi que les demandes de recours gracieux des familles.

Mais d'autres régions n'ont pas mis en place de telles structures, considérant a priori - lorsque cela est précisé - que les AO2 constituaient un relais suffisant.

Enfin, toutes les régions ont mis en place un site internet pour l'information des voyageurs.

Difficultés particulières - souhaits d'amélioration

- ✓ Question 15 : Rencontrez-vous des difficultés ?
- ✓ Question 23 : Que souhaiteriez-vous éventuellement améliorer aujourd'hui dans le service que vous offrez aux usagers ?

Les difficultés rencontrées, dans les régions qui les mentionnent, se produisent principalement dans les relations avec les communes, notamment au sujet de l'interprétation de règles jugées complexes, et avec les nouvelles AOM. Elles sont parfois rencontrées aussi dans les relations avec l'Éducation nationale, notamment en termes de coordination ou d'interprétation de règlements jugés complexes. Les relations avec les transporteurs sont quant à elles généralement sereines, malgré quelques difficultés pouvant apparaître dans la compréhension des nouvelles procédures régionales en matière de commande publique.

Les souhaits d'amélioration exprimés dans les différentes régions portent souvent sur l'information des usagers, afin qu'elle soit réalisée davantage en temps réel, et sur une connaissance toujours plus fine des besoins des usagers, en utilisant au mieux les progrès technologiques.

La sécurité, l'intermodalité et la prise en compte des objectifs de développement durable sont également évoqués comme éléments de progrès à développer.

Annexe n° 5 : Enquête de la FCPE sur les transports scolaires

Enquête – La FCPE et les transports scolaires (juillet 2020)



La FCPE, première fédération de parents d'élèves, s'appuie sur un réseau de 102 conseils départementaux et compte 280 000 adhérents. A partir du 15 juin 2020, elle a diffusé un questionnaire en ligne à destination des parents d'élèves. L'objectif était d'établir un état des lieux national sur les services de transport scolaire. Au 1^{er} juillet 2020, les réponses des 700 questionnaires remplis ont fait l'objet d'une première exploitation (cf. infra). Le questionnaire est toujours disponible en ligne et une seconde exploitation est prévue à la rentrée scolaire à venir.

I. Positions de la FCPE

=> La FCPE réclame la **gratuité** des transports scolaires afin de garantir à chaque élève une orientation scolaire choisie et non subie. Sur tout le territoire il convient d'assurer, dans des conditions identiques, l'accès de toutes les familles au service public de l'éducation.

=> **Le temps de transport fait partie de la journée scolaire des élèves et le coût du transport fait partie du coût de la scolarité pour les familles.**

=> La FCPE réclame l'**instauration d'un accompagnement obligatoire pour les élèves de maternelle**

=> **La coordination des horaires de transports scolaires avec les entrées et sorties des établissements scolaires** constitue un élément important pour la **sécurité des élèves**. En effet, l'**attente sans surveillance est un facteur accidentogène**.

=> **Les accidents les plus graves se produisent aux points d'arrêt** aux moments de la **montée et de la descente**. Tous les points d'arrêt doivent donc être aménagés de manière à :

- **sécuriser le parcours des piétons** au niveau des trottoirs et des traversées de la chaussée
- **inciter les véhicules à ralentir et réguler le flux des usagers.**

=> La FCPE réitère sa **demande d'interdire** dans la mesure du possible **les traversées de voies ferrées** par les cars scolaires.

=> La FCPE souhaite **l'interdiction des « lignes à vocation scolaire »** qui n'ont aucune existence juridique.

*Le 23 mai 2019, le tribunal administratif de Poitiers a condamné la Communauté d'agglomération Rochefort Océan pour recours abusif à « des lignes à vocation scolaire », où les enfants étaient transportés **debout**, sur des routes rurales ou périurbaines à une vitesse de 70 km/h. A la place, elle aurait dû mettre en service des autocars qui seuls permettent le transport assis des enfants avec des passagers bien attachés. Le Président de l'exécutif intercommunal a fait appel de la décision.*

=> La FCPE demande un encadrement réglementaire plus précis des « doublages » de lignes régulières. Dans quels cas prennent-ils la qualité de Service à titre principal scolaire (SATPS) ?

=> La FCPE attend que les **parents d'élèves soient davantage consultés** au sujet de la mise en œuvre des services de transports scolaires.

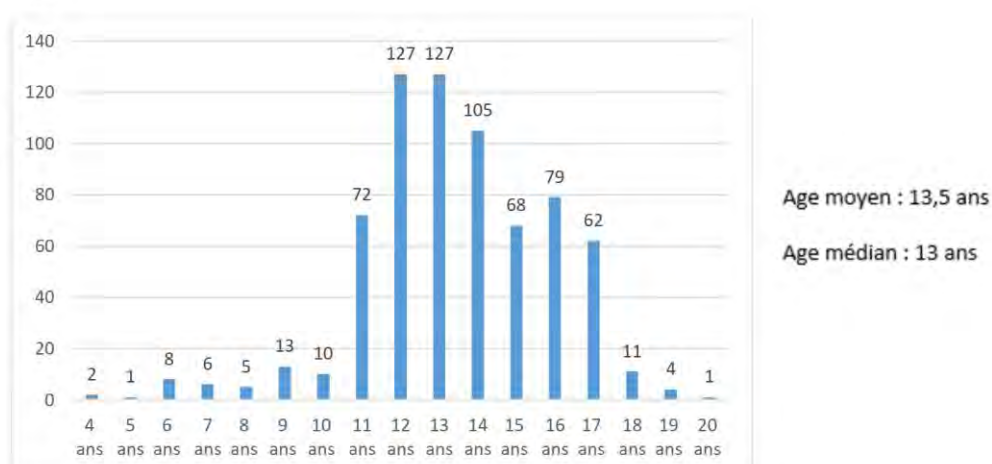
II. Diffusion d'une enquête par questionnaire à destination des parents d'élèves (lancée le 15 juin 2020 ,700 réponses au 2 juillet)

Caractéristiques des élèves de l'échantillon

Etablissement de scolarisation :

- Ecole maternelle : 1%
- Ecole élémentaire : 6,2%
- Collège : 64,4%
- Lycée : 28,5%

Age :



La plus faible proportion d'élèves scolarisés en école maternelle et en école primaire au sein de notre échantillon s'explique par plusieurs raisons, une plus faible représentation de la FCPE dans le 1^{er} degré, un accompagnement familial plus systématique pour ces jeunes enfants, un maillage de plus grande proximité des établissements scolaires.

Caractéristiques des services de transports scolaires empruntés

Transport(s) collectif(s) emprunté(s) par chaque élève

- Il n'en utilise pas : 3,2%
- Bus : 96,5%
- Tramway : 1%
- Train : 3%

Qui organise le transport collectif emprunté ?

- Région : 34,4%
- Département : 38%
- Intercommunalités : 15,7%
- Commune : 5,8%
- Je ne sais pas : 6,1%

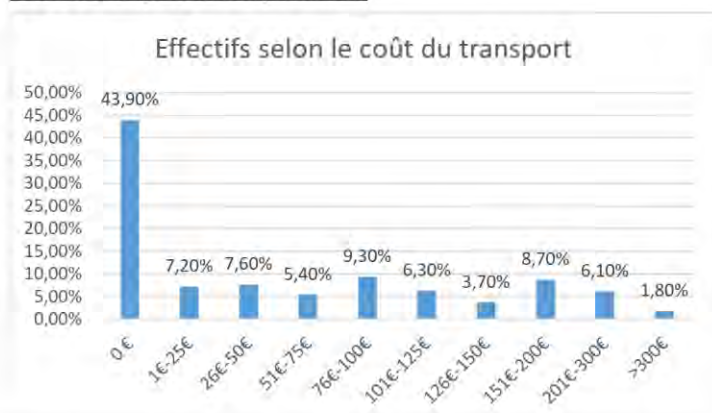
Le transport routier par bus est la règle quasi générale dans le domaine du transport scolaire. Les parents ont semble-t-il une vision assez claire des collectivités responsables des transports, même si la mention encore très forte du département interroge sur la réelle perception de l'Autorité Organisatrice de la Mobilité.

Fréquence de paiement du transport scolaire :

- Gratuit : 46,5%
- Paiement au ticket : 2,2%
- Paiement mensuel : 8,9%
- Paiement trimestriel : 2,7%
- Paiement annuel : 32,3%
- Uniquement des frais de dossier de début d'année scolaire : 7,4%

Pour plus de la moitié des élèves, le transport scolaire est payant. Une très large majorité d'élèves de l'échantillon possède un abonnement ce qui laisse supposer qu'ils empruntent fréquemment un/des transport(s) collectif(s) pour se rendre dans leur établissement scolaire.

Coût du transport annuel par enfant



Coût annuel moyen : 69€

Coût annuel médian : 25€

La tarification dans le transport scolaire est très hétérogène, d'un montant symbolique de 1 € à des sommes très importantes, plus de 300 €/an.

Y-a-t-il des tarifs sociaux ?

- Je ne sais pas : 29,2%
- Non, c'est gratuit pour tous : 39,3%
- Tout le monde paie la même chose : 22%
- Tarifs en fonction du quotient familial : 9%
- C'est gratuit pour les plus démunis : 0,4%

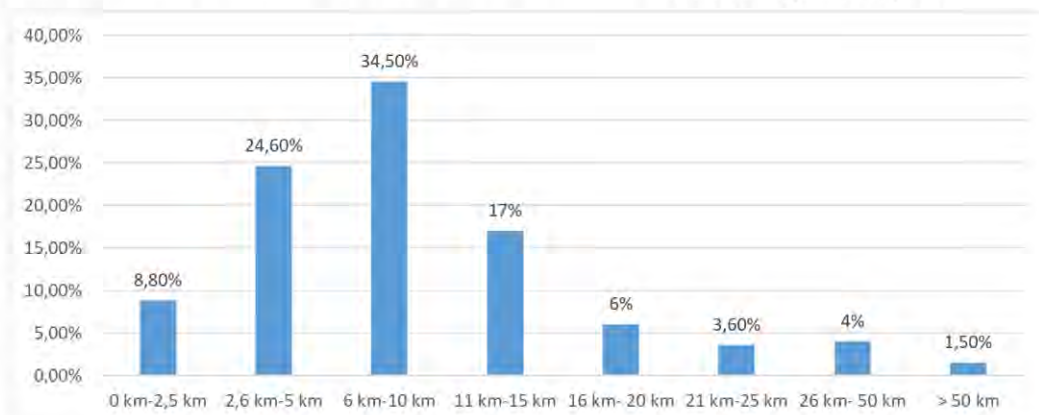
Les résultats ci-dessus laissent à penser que dans de nombreux territoires la gratuité des transports scolaires se fait sans distinction de revenus.

Caractéristiques des trajets

Distance entre le domicile et l'établissement scolaire :

Distance médiane : 8 km

Distance moyenne : 11,1 km



La moitié des élèves doivent parcourir une distance comprise entre 6 kilomètres et 15 kilomètres pour se rendre dans leur établissement scolaire.

Environ 70% des élèves parcourent au maximum 10 kilomètres pour se rendre dans leur établissement, plus de 30% des élèves parcourent plus de 10 kilomètres pour se rendre dans leur établissement scolaire.

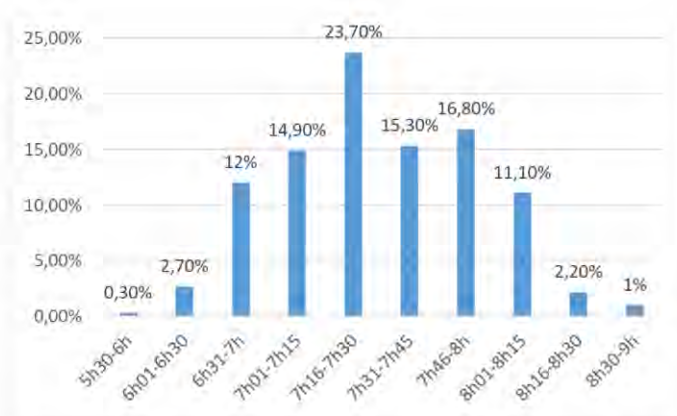
La corrélation entre distance et durée est malheureusement difficile à établir, d'autres facteurs entrent également en ligne de compte.

Temps moyen de transport pour un trajet :

- Moins de 15 minutes : 25,1%
- Entre 15 et 30 minutes : 49,7%
- Entre 30 et 45 minutes : 15,7%
- Entre 45 minutes et 1h : 6,1%
- Entre 1h et 1h30 : 2,4%
- Plus d'1h30 : 0,9%

Pour un seul trajet, un quart des élèves passe moins de 15 mn dans les transport, deux tiers y passent de 15 à 45 mn et presque 10% ont des trajets de plus de 45 mn. Répété deux fois dans la journée, le temps passé dans les transports allonge de manière significative la durée de la journée scolaire des élèves.

Trajet aller : heure de départ du domicile :



Environ 15% des élèves partent de leur domicile entre soit 6h et 7h soit 8h et 9h. Plus de 70% des départs du domicile ont lieu entre 7h et 8h, avec une forte proportion de l'ordre de 25% sur la seule tranche 7h15 – 7h30.

Tout cela traduit la multiplication des dessertes organisées sur la période de 7h à 8h.

Un quart des élèves part du domicile avant 7h15.

Un peu plus de 50% des élèves partent de leur domicile entre 7h15 et 8h du matin.

Le matin, votre enfant arrive dans son établissement scolaire :

- A l'heure : 84%
- Trop tôt : 11,7%
- Trop tard : 4,3%

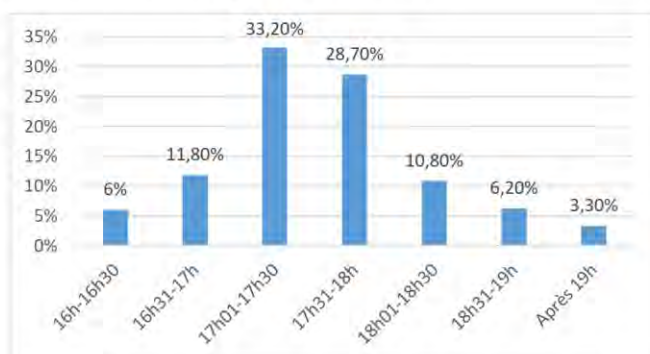
L'heure d'arrivée à l'établissement scolaire est satisfaisante dans une très large majorité de cas.

Sécurité du trajet pour rejoindre l'arrêt ou la gare où il emprunte son transport scolaire :

- Mauvaise : 11,7%
- Moyenne : 24%
- Bonne : 52,1%
- Excellente : 12,5%

Pour un tiers des répondants, la sécurité du trajet de l'élève pour rejoindre l'arrêt ou la gare depuis le domicile est moyenne ou mauvaise. Pour deux tiers des répondants, la sécurité du trajet de l'élève pour rejoindre l'arrêt ou la gare depuis le domicile est bonne ou excellente.

Trajet retour : heure d'arrivée au domicile



Environ deux tiers des élèves arrivent à leur domicile entre 17h et 18h.

Un élève sur cinq arrive à son domicile après 18h.

Les parents estiment que leur enfant est pris en charge le soir par le transport scolaire :

- A un horaire satisfaisant : 80,1%
- Trop tard : 17%
- Trop tôt : 2,9%

Environ un parent sur six estime que son enfant est pris en charge trop tard par son transport scolaire à la fin de la journée.

Environ quatre parents sur cinq estiment que leur enfant est pris en charge à un horaire satisfaisant par son transport scolaire à la fin de la journée.

Globalement une journée scolaire, hors domicile, pour deux tiers des élèves commence entre 7 et 8h et se termine entre 17 et 18h, soit une durée d'environ 11h.

Sécurité du trajet pour rejoindre l'arrêt où il prend son transport à la fin de la journée

- Mauvaise : 6,1%
- Moyenne : 18,6%
- Bonne : 53,6%
- Excellente : 21,7%

Les trois quarts des parents considèrent que la sécurité du trajet entre l'établissement scolaire et l'arrêt ou la gare est bonne ou excellente. Le quart restant estime qu'elle est moyenne ou mauvaise.

Mode de transport par lequel l'élève rejoint son arrêt/ la gare depuis son domicile :

- A pieds : 85,9%
- A vélo : 1%
- En voiture : 13,1%

Depuis leur domicile, plus de quatre élèves sur cinq rejoignent à pieds leur arrêt ou gare pour prendre leur transport.

Ponctualité du transport scolaire :

- Mauvaise : 6,4%
- Moyenne : 27,7%
- Bonne : 55,4%
- Excellente : 10,4%

Deux tiers des parents estiment que la ponctualité des transports scolaire est bonne ou excellente. Un tiers estime que la ponctualité des transports scolaires est moyenne ou mauvaise.

Etes- vous favorable à la gratuité des transports scolaires ?

- Oui : 88,4%
- Non : 5,4%
- Je ne sais pas : 6,1%

Une très large majorité de parents est favorable à la gratuité des transports scolaires.

Combien d'abonnements votre enfant a-t-il ?

- Un abonnement, une carte (je ne paie qu'une fois) : 95,9%
- Plusieurs abonnements de bus (mon enfant a au moins 2 cartes et/ ou je dois payer à au moins 2 organismes) : 2,4%
- Mon enfant a un abonnement de bus et un abonnement de train : 1,7%

Une très large majorité d'élèves emprunte un seul service de transports scolaires.

Un accompagnateur est-il présent en plus du conducteur ?

- Non : 87,6%
- Oui : 6,6%
- Je ne sais pas : 5,9%

Bien que notre panel comporte un faible nombre d'élèves scolarisés en écoles maternelles et élémentaires, il est important de souligner qu'hormis les conducteurs il n'y a que très rarement d'autres adultes dans les transports.

La proportion de trajets effectués en présence d'un accompagnateur semble corrélée à la proportion d'élèves scolarisés en école maternelle ou élémentaire présents dans notre échantillon.

L'élève a-t-il été témoin de violence(s) lors de son trajet en transport scolaire ?

- Non : 76,4%
- Violence verbale : 14,3%
- Violence physique : 3,5%
- Vol ou tentative de vol : 1,5%
- Autres/je ne sais pas : 4,3%

Près d'un élève sur cinq a été témoin de violences en empruntant les transports scolaires. Cette proportion est peut-être sous-évaluée étant donné que ce sont les parents et non les élèves qui ont répondu à cette enquête. De fait, les parents ne sont pas forcément au courant de tout ce qui se passe dans les transports scolaires.

L'élève a-t-il été victime de violence(s) en empruntant les transports scolaires ?

- Non : 91,9%
- Violence verbale : 4%
- Violence physique : 1,3%
- Vol ou tentative de vol : 0,3%
- Attouchement : 0,1%
- Autres/je ne sais pas : 2,4%

Environ neuf enfants sur dix n'ont pas été victimes de violences en empruntant les transports scolaires. Cette proportion est peut-être surestimée étant donné que ce sont les parents et non les élèves qui ont répondu à cette enquête. Les élèves n'informent pas toujours leurs parents lorsqu'ils sont victimes de violences.

Au moment de choisir l'orientation de votre enfant, pensez-vous que les problématiques de transports notamment le coût de celui-ci, risquent d'influer sur les vœux ?

- Non : 39,7%
- Possible : 39,3%
- Tout à fait possible : 21%

Près de six familles sur dix estiment que l'organisation des transports et notamment leur coût peut exercer une influence sur les vœux d'orientation.

Quels sont les points à améliorer dans l'organisation actuelle du/ des transport(s) scolaire(s) qu'utilise votre enfant ? (Lecture : proportion de parents d'accord avec chacune des propositions ci-dessous)

- Problèmes d'horaires : 39,1%
- Manque de places : 28,6%
- Trajets trop longs : 15,7%
- Manque de dessertes : 14,7%
- Difficultés relationnelles avec les conducteurs : 10,7%
- Violences entre élèves : 6,7%

Environ deux familles sur cinq estiment que les horaires des transports scolaires doivent faire l'objet d'amélioration.

Transports scolaires et covid-19

Si la situation sanitaire actuelle ne s'améliore pas, souhaitez-vous que votre enfant utilise les transports scolaires à la rentrée de septembre ?

- Oui : 68,7%
- Non : 9,4%
- Je ne sais pas : 21,9%

Deux tiers des familles acceptent que leur enfant emprunte les transports scolaires à la rentrée de septembre même si la situation sanitaire actuelle ne s'améliore pas. Mais ont-elles le choix ?

Etes-vous favorable à l'allègement du protocole sanitaire actuel en matière de transports (port du masque obligatoire, sièges condamnés...) ?

- Non : 42,1%
- Oui : 34,6%
- Je ne sais pas : 23,3%

Seul un tiers des familles est favorable à l'allègement du protocole sanitaire actuel en matière de transports. Les deux tiers restants y sont opposés ou bien n'ont pas encore d'avis sur la question.

Cela est le signe que l'information sur l'épidémie laisse de nombreux doutes dans la population.

III. Diffusion d'une enquête par questionnaire à destination des Conseils départementaux de parents d'élèves (CDPE) – lancée le 15 juin 2020, 20 réponses au 1^{er} juillet

Votre CDPE est-il consulté pour la mise en place des transports scolaires ?

- Non : 65% (13 CDPEs)
- Oui : 35% (7 CDPEs)

A quelle fréquence ?

- Jamais : 50% (10 CDPEs)
- Rarement 30 % (6 CDPEs)
- Souvent 5% (1 CDPE)
- Régulièrement 15% (3 CDPEs)

Seulement un CDPE sur cinq est consulté régulièrement ou souvent quant à l'organisation des services de transports scolaires.

Aimeriez-vous être consultés plus souvent ?

- Oui : 85% (17 CDPEs)
- Non : 15% (3 CDPEs)

Au moins quatre CDPEs sur cinq souhaiteraient être consultés plus souvent au sujet de l'organisation des services de transports scolaires.

Avez-vous été consultés pour la remise en place des transports scolaires après le confinement ?

- Non : 70 % (14 CDPEs)
- Oui : 30% (6 CDPEs)

Un peu moins d'un tiers des CDPEs a été consulté pour la remise en place des transports scolaires après le confinement.

Avez-vous pu avoir une influence sur les modalités des protocoles sanitaires mis en place dans les transports scolaires ?

- Non : 85% (17 CDPEs)
- Oui : 15% (3 CDPEs)

Les réponses à cette question sont concordantes avec les réponses aux premières questions du questionnaire.

Avez-vous été alertés au sujet de manquements au protocole sanitaire national dans les transports scolaires de votre CDPE ?

- Non : 85% (17 CDPEs)
- Oui : 15% (3 CDPEs)

Des parents vous ont-ils contactés parce que leur enfant ne pouvait pas être pris en charge par son transport scolaire après le déconfinement ?

- Non : 95% (19 CDPEs)
- Oui : 5% (1 CDPE)

Pensez-vous qu'un allègement du protocole sanitaire est nécessaire pour assurer un service de transport scolaire pour tous les élèves qui le souhaitent à la rentrée de septembre prochain ?

- Oui : 65% (13 CDPEs)
- Non : 35% (7 CDPEs)

Si oui, quels aménagements proposez-vous ? (résumé des propositions)

- Reprise à la normale
- Occupation de toutes les places assises
- Rotations supplémentaires
- Maintien du port du masque et de l'utilisation de gel hydro-alcoolique
- Décontamination du bus durant le temps scolaire.
- Places attitrées en regroupant les fratries

Les tarifs des transports scolaires dans votre département sont-ils différents de la tarification appliquée dans les autres CDPE de votre région ?

- Oui : 55% (11 CDPEs)
- Non : 45% (9 CDPEs)

Y-a-t-il eu des changements tarifaires depuis le transfert de la compétence transports scolaires aux régions à partir de la rentrée 2017 ?

- Oui : 45% (9 CDPEs)

- Non : 40 % (8 CDPEs)
- Je ne sais pas : 15% (3 CDPEs)

Avez-vous connaissance de situations où des élèves de maternelle ne peuvent emprunter les transports scolaires ?

- Non : 95% (19 CDPEs)
- Oui : 5 % (1 CDPE)

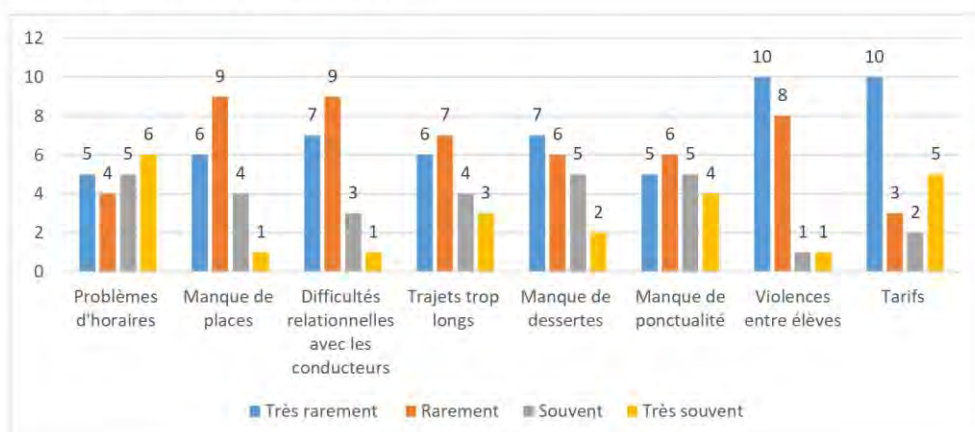
Des accompagnateurs sont-ils présents sur certaines lignes de transports scolaires ?

- Oui : 55% (11 CDPEs)
- Non : 20 % (4 CDPEs)
- Je ne sais pas : 25% (5 CDPEs)

Si oui, auprès de quels niveaux scolaires ?

- Niveaux cités : école maternelle et école élémentaire

Récurrence des motifs d'insatisfaction



Selon un quart des CDPEs, les tarifs des transports scolaires sont très souvent un motif d'insatisfaction.

Selon plus de la moitié des CDPEs, les problèmes d'horaires sont souvent ou très souvent un motif d'insatisfaction.

Points à améliorer selon les CDPEs (résumé des propositions)

- Relationnel avec les conducteurs + manquements au code de la route
- Le coût
- Les dessertes
- Information/communication avec les parents et les élèves
- Amélioration de la ponctualité

- Passage à la gratuité totale
- Sécurité des points de ramassage
- Mieux harmoniser les horaires des établissements avec ceux des transports scolaires