50 ans ANATEEP 1964 2014

HISTOIRE DES TRANSPORTS SCOLAIRES

L'ANATEEP fête en 2014 ses cinquante années d'actions en faveur de transports scolaires gratuits, sûrs et de qualité.

Cet anniversaire offre l'occasion de remonter le temps pour comprendre la genèse, le développement et la réalité actuelle d'un service public indispensable à des millions de jeunes…

1950-60

L'école primaire, publique, laïque et obligatoire de Jules Ferry est une école de proximité. Fondée sur l'implantation dans chaque village d'une école à classe unique, elle ne nécessite pour les élèves que des trajets relativement courts. Les enfants peuvent néanmoins parcourir, à pied, ou à dos de mulet, de grandes distances, parfois dans la neige et l'obscurité. La question des transports scolaires ne se pose pas encore. La prolongation de la scolarité obligatoire de treize à quatorze ans en 1936, en stimulant la fréquentation de classes intercommunales, va conduire, en 1938, le gouvernement du Front populaire à allouer quelques subventions aux communes et aux caisses des écoles concernées. Une première ligne budgétaire de 90 000 F y est consacrée. Cela reste cependant très anecdotique.

Les origines

L'après-guerre est marqué par une extraordinaire explosion démographique, un exode rural massif et une forte demande d'éducation[1]. Face à cette situation, et compte tenu de moyens budgétaires limités, la politique des pouvoirs publics s'attache à une meilleure rentabilité des équipements scolaires. Le regroupement des centres scolaires (naissance de la carte scolaire) permet, selon l'administration, d'endiguer la multiplication d'internats coûteux et le paiement de maîtres sans élèves.

Les établissements scolaires vont se structurer en regroupements d'écoles rurales à faible effectif dans le premier degré, et en secteurs (1er cycle) ou districts (2ème cycle) scolaires dans le second degré. Certains élèves se trouvent géographiquement éloignés de leur lieu d'enseignement. Le ministère de l'Education nationale entend lever cet obstacle matériel à la scolarisation en accordant une aide financière aux élèves qui doivent utiliser le transport scolaire. Ils sont dès le début *«un élément essentiel de la réforme de l'enseignement»* et *«concourent à la démocratisation et à l'égalisation des chances entre ruraux et urbains»*. Les transports scolaires tirent leurs origines de ces mesures d'incitation et de compensation instituées formellement par le décret 53-818 du 4 septembre 1953 autorisant la fermeture des écoles à classe unique. Néanmoins, en 1958, il n'existe encore que 345 circuits réservés aux élèves. L'Etat a toutes les raisons d'être satisfait de ses choix stratégiques sur la rationalisation de l'offre scolaire.

" La réforme de l'enseignement secondaire de 1958 va faire exploser les effectifs transportés "

La réforme de l'enseignement secondaire de 1958 (allongement de la durée de scolarité de 14 à 16 ans, création des collèges) va faire exploser les effectifs transportés, sur un rythme presque exponentiel ! Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si un an seulement après cette réforme, paraît le décret du 28 septembre 1959 qui marque le premier texte réglementaire spécifique au secteur des transports scolaires. Au cours du Vème Plan, c'est-à-dire de l'année scolaire 64/65 à l'année scolaire 69/70, les effectifs subventionnés sont multipliés par 2,3, passant de 460 000 à 1 095 000. Dans le même temps, les effectifs scolarisés n'augmentent que de 6,5 %. En 1963-64, année scolaire pendant laquelle l'ANATEEP est créée, le nombre de circuits spéciaux est seulement d'environ 4 000. Dix ans après, en 1973-74, il sera six fois plus élevé (23 000). A la demande de nombreux organisateurs de proximité qui s'inquiètent de la couverture de leur responsabilité, l'ANATEEP met au point avec la MAIF, une couverture d'assurance pour l'organisation des transports scolaires.

Malgré cette "révolution quantitative", la conception qui a procédé à l'instauration des transports scolaires n'est pas modifiée. Elle est fondée sur deux éléments-clef. *Primo*, en parfaite cohérence avec les règles de coordination édictées par le décret du 14 novembre 1949, les services spécifiques ne sont conçus que comme subsidiaires aux lignes régulières. Ils ne sont qu'une solution de repli en cas d'insuffisance ou d'inadaptation des autres modes de transport existants. L'idée de base reste que la création d'un service spécial risque de faire double emploi avec une ligne existante, et de la vider de sa substance. Nul ne

1950-60

se pose la question de savoir comment sont transportés les enfants. *Secundo*, l'Education nationale ne se sent liée que par une obligation de compensation financière vis-à-vis des familles confrontées à la réforme de la carte scolaire. Cette conception se trouve explicitée très clairement dans les articles 1 et 3 du décret du 31 mai 1969 relatif au financement du transport des élèves : il s'agit *«d'une participation de l'Etat aux frais engagés par les familles soit individuellement, soit au travers d'organisateurs pour assurer la fréquentation scolaire de leurs enfants»*. Or, dans la mesure où le transport scolaire devient une pièce essentielle de la scolarisation, l'Education nationale se trouve piégée. Elle doit assumer financièrement les conséquences de sa réforme. C'est ce point de vue qui est défendu à la fois par les parents d'élèves au travers de leurs associations et par les organisateurs de proximité. L'ANATEEP, regroupement d'organisateurs de transport scolaire et de représentants de la communauté éducative (enseignants, parents,...) se positionne également en faveur de cette logique. C'est à l'Etat d'assurer l'égalité d'accès à tous les enfants, quel que soit le lieu où ils habitent. La maîtrise du système échappe à l'Etat ; il ne parviendra jamais à la reconquérir.

1968 : premier numéro de la revue "Transports scolaires"

Transports scolaires

MARS 1968

No 1

REVUE TRIMESTRIELLE DE L'ASSOCIATION NATIONALE POUR LE TRANSPORT DES ÉLÈVES DE L'ENSEIGNEMENT PUBLIC (A.N.A.T.E.E.P.)

LES TRANSPORTS SCOLAIRES VOUS INTÉRESSENT ?

... ALORS, lisez ce bulletin

BUREAU DE L'A.N.A.T.E.E.P.

Un système complexe et opaque

La demande de transport s'emballe mais la rigidité structurelle du système mis en place interdit toute réactivité et adaptation. On peut avancer deux grandes caractéristiques majeures de cette inadaptation structurelle du secteur des transports scolaires : l'une financière, l'autre organisationnelle.

> **"C'est à l'Etat d'assurer l'égalité d'accès à tous les enfants, quel que soit le lieu où ils habitent "**

Le joug financier se traduit par trois paramètres. Tout d'abord, le problème de la détermination du montant global de la subvention (enveloppe budgétaire) n'est pas une mince affaire. L'article 1 du décret de 1969 précité prévoit que la participation de l'Etat s'inscrit *«dans la limite des crédits ouverts par les lois de finances annuelles»*. Concrètement, la détermination de l'enveloppe budgétaire va dépendre plus des arbitrages gouvernementaux que d'une prise en compte des objectifs du système de transport scolaire et des moyens financiers pour les atteindre. Ensuite, survient le problème de la répartition de l'enveloppe budgétaire entre les départements. Chaque année, une dotation départementale de crédits de transport scolaire est déléguée au préfet. Mais chaque année, la somme des crédits demandés par chaque département, dépasse largement l'enveloppe budgétaire globale. Finalement, la ventilation des crédits résulte de marchandages avec l'administration centrale. Enfin intervient le problème de la ventilation de la dotation départementale entre les bénéficiaires. Pour tenir dans les limites de la dotation budgétaire qui lui est attribuée, le préfet peut, soit chercher à réduire le coût moyen unitaire du transport d'élèves, soit contrôler l'évolution des effectifs d'élèves subventionnés, soit enfin accepter de voir le taux de subvention de l'Etat par rapport à la dépense réelle se dégrader. Il n'a aucun vrai moyen de peser sur les deux premiers critères. Ce sera le taux de subvention qui servira de variable d'ajustement. L'aide de l'Etat passe de 65 % des dépenses réelles totales en 1963 à 55 % en 1971. Les collectivités territoriales et les familles sont invitées à passer à la caisse. Le ralentissement de la croissance des effectifs à

La vétusté des autocars a été pendant longtemps un vrai problème.

Les droits patrimoniaux des transporteurs

Jusqu'en 1934, les transports sur route relèvent presque exclusivement du droit privé et bénéficient d'un régime de liberté.
A partir de 1934, les différents modes de transport entrent dans la voie d'une réglementation plus dirigiste à objectif économique.
Le fondement du décret du 14 novembre 1949 portant coordination des différents modes de transport vise à soustraire le domaine des transports au libéralisme économique ambiant tout en assurant une meilleure répartition du trafic entre les modes de transport.
Les services de transport public routier ne peuvent donc être désormais exploités qu'après inscription à un plan départemental des transports.
Néanmoins, en droit, l'entreprise de transport n'est pas concessionnaire de service public, mais bien propriétaire d'un fonds de commerce, détentrice d'un droit patrimonial transmissible à un autre exploitant.

transporter va cependant permettre une remontée de ce taux à 62 % en 1976. Mais, finalement, personne ne semble responsable de la dépense croissante des transports scolaires. Le rapport de force est évidemment favorable aux transporteurs.

Parallèlement, l'organisation elle-même du secteur est une source de complexité. En 1963/64, les 4 000 circuits scolaires existants ont donc été créés parce qu'aucun transporteur n'a pu faire une offre de service. Ils sont gérés par des organisateurs locaux, des communes et des syndicats intercommunaux pour plus de la moitié (55 %). Ceux-ci, qui ont pris l'initiative de proposer au préfet la création de ces circuits, affrètent des véhicules aux transporteurs ou transportent en régie. Vingt départements[2] ont préféré, sous l'impulsion des préfets, mettre en place un organisateur unique. C'est ce qu'on a appelé "la départementalisation". Elle s'est traduite concrètement soit par un service préfectoral rattaché au bureau des affaires scolaires (exemple des Ardennes), soit par un service départemental sous tutelle du Conseil général (exemple de la Moselle), soit par une institution autonome. Une structure de ce dernier type subsiste encore aujourd'hui : la Federteep (dans le Tarn) qui représente, depuis l'origine, l'ANATEEP dans le département[3].

La rente des transporteurs

Depuis de nombreuses années, la fréquentation des lignes régulières s'effondre. C'est dans cette période de crise aiguë qu'intervient l'émergence puis le développement d'une clientèle scolaire. Le Président de la Fédération nationale des transports routiers (FNTR) évoque ainsi, dès 1966, *«la bouffée d'oxygène»* de la profession[4]. Ayant le monopole d'exploitation de leur(s) ligne(s) régulière(s) et un "droit de préemption" sur les services dédiés aux scolaires (par doublages de lignes, par adaptations d'itinéraires,…), les entreprises de transport voient d'un très mauvais œil cette possibilité d'un développement des organisateurs de transport et d'un système indépendant des fourches caudines de la coordination. D'autant que la formation des prix est plus qu'opaque et que les rémunérations demandées par les transporteurs à l'Etat et aux organisateurs sont en forte augmentation. Les pratiques d'ententes vont être régulièrement épinglées, non seulement par l'ANATEEP[5], mais également par des organismes officiels. Une étude dite RCB, de "rationalisation des choix budgétaires", publiée en juin 1971, fait l'effet d'un coup de tonnerre en démontrant, chiffres à l'appui, les pratiques anticoncurrentielles. On y apprend qu'en 1969/70, pour 79 départements étudiés, le nombre moyen de soumissions par appel d'offre est inférieur à 1 dans 16 départements, entre 1 et 2 dans 56 départements, et enfin supérieur à 3 dans un seul et unique département. Les experts n'y vont pas avec le dos de la cuillère : *«[…] Ces résultats peuvent s'expliquer, suivant les départements, comme la conséquence de la situation de monopole d'une ou de deux grosses entreprises de transport, des ententes géographiques occultes ou non entre transporteurs, ou de l'influence du syndicat départemental des transporteurs […][6]»*.

" Les pratiques d'ententes vont être régulièrement épinglées, non seulement par l'ANATEEP, mais également par des organismes officiels. "

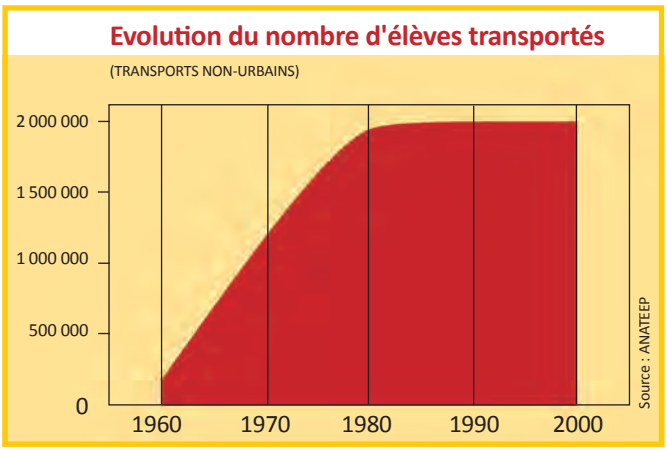
Leurs suggestions sont tout aussi volontaristes. D'abord, il s'agit de revenir sur la priorité absolue accordée aux lignes régulières, quitte à déroger aux principes de coordination des transports, en précisant bien ce qui relève des dépenses de transport scolaire et ce qui a trait à l'intervention économique dans le secteur des transports publics. Ensuite, outre l'établissement de contrats pluriannuels pour rééquilibrer les relations entre transporteurs et organisateurs, il est recommandé de mettre en place une «flotte de dissuasion», notamment des régies. Cette étude RCB est un premier coup de canif contre le système en place ; elle est confirmée fin 1972 par le rapport Chéramy, présenté au Conseil économique et social[7]. Il montre que *«l'appel à la concurrence est fortement limité»*. Ces dénonciations annoncent la réforme de 1973, notamment la publication du décret n°73-462 du 4 mai 1973 relatif à l'organisation des services spéciaux de transports publics routiers réservés aux élèves.

Néanmoins, malgré cette réforme importante, les transporteurs vont se servir du premier choc pétrolier pour faire monter encore la pression. Face à l'augmentation du prix du gazole, le 31 janvier 1974, une grève des transports inter-

1970-80

Intérieur très "spartiate" d'un petit car scolaire (1973)

vient. Elle est inégalement respectée mais débouche sur des revalorisations de leurs rémunérations. Les pratiques, elles, ont la vie dure. Le prix du km/car, publié chaque année par l'Education nationale, montre des disparités surprenantes entre départements : 3,20 F dans le Val de Marne, mais 1,10 dans le Cantal ou 1,20 dans la Creuse, alors que la logique économique (densité démographique faible, régions montagneuses) voudrait qu'on constate l'inverse. En 1974, la commission des ententes[8], ancêtre de l'Autorité de la concurrence, a la dent particulièrement dure contre les transporteurs dans la région parisienne, réunis dans l'association Udete. *«Les autorités administratives ont démissionné de leur rôle et laissent le syndicat des patrons transporteurs, distribuer lui-même les circuits spéciaux entre ses adhérents, fixer lui-même ou à peu près lui-même les prix»*. Le département de l'Ain, au milieu des années 70, décide par exemple de créer sa propre régie avec 20 véhicules. C'est d'ailleurs pour casser ce "car-can" anti-concurrentiel que l'Etat a créé à la même époque une subvention pour l'achat de cars de transport scolaire neufs exploités en régie (50 % pour les collectivités et 100 % pour les établissements scolaires).



Vers la décentralisation

La réforme de 1973 marque une première inflexion dans la politique des transports scolaires. Les pouvoirs publics décident en effet d'aménager la priorité accordée aux lignes régulières. Désormais, un circuit spécial peut être autorisé par l'administration s'il est établi que son coût est inférieur à celui qu'entraînerait l'utilisation d'une ligne régulière existante, même aménagée ou que, à coût égal, le circuit projeté offre des conditions de transport plus satisfaisantes. Les régies sont maintenant autorisées à faire des offres de services tout comme les entreprises publiques ou privées de transport. Un contrat-type, qui lie l'organisateur et le transporteur, est institué par l'arrêté du 12 juin 1973. D'autres dispositions visent à rationaliser le secteur. L'article 3 du décret du 4 mai 1973 prévoit que les services spéciaux sont organisés en principe par le département. Les associations de parents d'élèves et familiales perdent la qualité d'organisateurs potentiels. Mais, à la rentrée scolaire de 1974-1975, dix ans après les premières tentatives, la départementalisation n'a pas avancé, loin s'en faut. Ils ne sont que 16 à l'appliquer. Tout simplement, les élus des conseils généraux craignent d'avoir à assumer le complément financier pour assurer la gratuité totale aux familles, dans un contexte de très grande croissance des dépenses. Si, en 1953, on recensait 45 000 écoles à classe unique en France, en 1975, elles ne sont plus que 14 000.

" Jusqu'à la décentralisation, alors que les effectifs à transporter n'augmentent "plus que de" 4 % l'an, le coût du transport scolaire croît à un rythme annuel de l'ordre de 20 % ! "

Jusqu'à la décentralisation, alors que les effectifs à transporter n'augmentent "plus que de" 4 % l'an, le coût du transport scolaire croît à un rythme annuel de l'ordre de 20 % ! Le droit à subvention a été élargi en 1976 et n'est plus limité à la scolarité obligatoire. En effet, une circulaire n°76-007 du 7 janvier 1976 admet désormais au bénéfice des subventions de l'Etat aux transports quotidiens, les élèves de seize à dix-huit ans à condition qu'ils respectent les critères fixés par le décret 69-520 du 31 mai 1969 relatif au financement du transport d'élèves (seuils kilométriques de 3 et 5 km notamment). Le deuxième choc

pétrolier de 1979 et la fin de "l'Etat providence" vont expliquer le désengagement de l'Etat vis-à-vis de dossiers très lourds. Le transport scolaire en est un ! Les fonds investis ne semblent ni élever la rentabilité et l'efficacité dans l'exploitation du transport ni améliorer la qualité de la prestation qui reste particulièrement mauvaise. Rien ne semble pouvoir être fait pour rendre plus lisible un système qui perdure en engloutissant des sommes de plus en plus considérables[9]. En 1983, le coût global des transports scolaires se monte à 3,7 milliards de francs. 2,2 millions d'élèves sont transportés chaque jour, hors agglomération et hors Ile-de-France, vers leurs établissements scolaires, soit environ 20 % des effectifs scolarisés.

La révolution décentralisatrice

La mise en œuvre de la décentralisation des transports scolaires, qui va se concrétiser sur le terrain le 1er septembre 1984, s'appuie à la fois sur la loi d'orientation sur les transports intérieurs (Loti) du 30 décembre 1982 et sur la nouvelle répartition des compétences définie par les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983. La Loti abroge le système de coordination hérité du décret du 14 novembre 1949, sauf en Ile-de-France (article 46) où elle va s'appliquer jusqu'en… 2004 ! Le nouveau montage institutionnel apporte une double novation, au moins dans les textes. D'abord, les transports scolaires sont intégrés dans le droit commun des transports. Principale conséquence, la notion de circuit spécial disparaît. La loi qualifie les transports scolaires de services réguliers au sens de l'article 29 de la Loti. D'autre part, l'Etat n'a plus que des compétences résiduelles en matière de transports (réglementation sociale, sécurité et contrôles techniques,…) au profit de nouvelles autorités organisatrices : les départements à l'extérieur des périmètres de transport urbain (PTU) et les autorités urbaines à l'intérieur. Ces autorités organisatrices de premier rang (AO1) peuvent déléguer, si elles le souhaitent, les déplacements scolaires à des organisateurs dits "secondaires" (les AO2). Cette nouvelle structuration, en donnant des prérogatives très étendues aux nouveaux décideurs, va permettre de rééquilibrer considérablement le secteur. Le système de proximité institutionnelle et territoriale mis en place va imposer de nouveaux rapports de force aux décideurs. Ce n'est pas un hasard si, au cours des années 80 et 90, le subventionnement des ayants droit va s'étoffer (maternelles, internes,…) malgré un coût toujours plus élevé.

21 mai - 4 juin 1989 : Euro-marathon de Bruxelles au Cap d'Agde (Hérault). Courses pédestres par étapes et par relais. Animations de l'ANATEEP.

" Les décideurs étant plus proches des réalités du terrain, les contraintes de chacun sont mieux comprises. "

Le lobbying des transporteurs va se trouver en butte à des organisateurs beaucoup plus vigilants quant à la rationalisation des transports scolaires. La constitution de pôles d'expertise au sein des services "transport", par recrutements externes ou par transferts de personnel de la fonction publique d'Etat à "la territoriale" (DDE mis à disposition des conseils généraux par exemple), le maintien de très nombreux organisateurs de proximité sont autant d'obstacles à la position dominante traditionnelle des prestataires du service. Parallèlement, les décideurs étant plus proches des réalités du terrain, les contraintes de chacun sont mieux comprises. Il existe dorénavant un grand besoin d'informations et de retours d'expérience. L'ANATEEP participe activement à cette circulation de l'information, à la redécouverte d'un secteur dont personne n'imaginait la richesse et la complexité. Elle multiplie l'animation de nombreuses réunions dans les départements pour expliquer les nouvelles règles décentralisatrices. Elle appelle à la concertation. Daniel Henriot, alors secrétaire général de l'ANATEEP, rappelle la position de l'association : *«L'action de l'ANATEEP n'est pas orientée pour ou contre*

Années 1980

quelqu'un, pour ou contre une catégorie professionnelle, pour ou contre les transporteurs, elle est essentiellement pour les élèves, pour leurs conditions de vie, pour l'amélioration de leur éducation»[10]. La création en 1982 de l'Eurl BETECS, bureau d'études et de formation de l'ANATEEP, vient concrétiser cette volonté de traduire concrètement sur le terrain les objectifs historiques de l'association : sécurité et qualité.

La valeur sécurité

S'il est un secteur qui va interpeller les élus locaux très rapidement, c'est bien la question de la sécurité des transports d'enfants. D'ailleurs n'avait-elle jamais été mise au second plan ?! Des accidents dramatiques sont encore dans toutes les mémoires en ce début des années 80 : à Nantiat en 1973 où quatre enfants meurent dans l'accident d'un car "pirate" en piteux état, à Pierrelatte en 1981 où cinq enfants pris au piège par le feu dans un car sont tués, une dizaine d'autres gravement brûlés. Mais le 31 juillet 1982, l'immense tragédie de Beaune (53 victimes dont 44 enfants), va commotionner la Nation entière, et même au-delà de nos frontières. La commission d'enquête va avancer 66 propositions, dont trois vont être très rapidement mises en œuvre : limiteurs de vitesse obligatoires pour les véhicules de plus de dix tonnes, ininflammabilité de certains matériaux utilisés dans l'aménagement des véhicules, interdiction des transports d'enfants les jours de grands départs. Toutefois, compte tenu de l'électrochoc que constitue ce dramatique accident, ce sont surtout les efforts de chaque partenaire pour améliorer la sécurité des transports qui sont porteurs d'avenir. L'Etat ne peut pas tout et il est bon que chaque citoyen, chaque structure se sente investi de responsabilités.

Dans cette nouvelle approche, le Conseil national des transports, héritier du conseil supérieur des transports, est installé le 11 juillet 1984. L'ANATEEP obtient le renouvellement de son siège au titre des usagers. En son sein, un groupe permanent pour la sécurité du transport d'enfants est créé, sous la responsabilité d'André Doguet, le rapporteur de la commission d'enquête de la tragédie de Beaune. Ce dernier, profondément marqué par ce drame, va impulser une politique très active de l'institution pour favoriser la promotion de la sécurité et la qualité des transports d'enfants, notamment à travers "les 10 mesures du CNT pour la sécurité", le rapport annuel du groupe de travail, véritable outil pour les décideurs, l'idée d'une journée de mobilisation nationale,… C'est d'ailleurs directement dans la suite de cette démarche que la première édition de "Sortir vite" est lancée en 1986 par l'ANATEEP. Les transports scolaires sont "lus" à travers ce prisme de sécurité des enfants. Mais les efforts des décideurs sont très variables d'un département à l'autre. Confrontés au financement difficile des compétences décentralisées, certains préfèrent assurer l'intendance plutôt que de s'engager résolument dans des politiques actives en la matière.

" Compte tenu de l'électrochoc que constitue ce dramatique accident (Beaune), ce sont surtout les efforts de chaque partenaire pour améliorer la sécurité des transports qui sont porteurs d'avenir. "

Nouvelles dynamiques

A la fin de 1986, une enquête de l'ANATEEP auprès de 40 départements montre, dans plus de ¾ des cas, qu'il n'y a aucune déspécialisation des transports scolaires et que le nombre d'organisateurs secondaires se maintient remarquablement. C'est l'époque où un jugement du Conseil d'Etat vient condamner le département de l'Aveyron pour «défaut de surveillance» dans un accident de transport scolaire. Passé inaperçu à l'époque, l'arrêt dit "Epoux Faix" du 30 mai 1986 va faire pourtant jurisprudence. Il a le mérite de placer les organisateurs devant leurs responsabilités. Et elles sont lourdes.

De nouvelles problématiques apparaissent. Les collectivités territoriales, dotées en 1986 de compétences importantes dans l'équipement et le fonctionnement des établissements scolaires, participent activement à l'ouverture de l'école sur son environnement extérieur, par exemple au travers des contrats d'aménagement du temps de l'enfant (Cate). Les transports périscolaires se multiplient. Comme le rappelle dans les colonnes de *Transports scolaires*[11], Francine Best, alors présidente de Jeunesse au plein air (JPA) et inspectrice générale de l'Education nationale, *«Les transports sont indispensables. Ils constituent un outil péda-*

gogique pour l'ouverture de l'école sur le monde. Ils sont un outil de coopération entre les peuples…». Cette nouvelle mobilité montre combien les transports sont essentiels à l'accès non seulement à l'enseignement, mais aussi à la culture, aux loisirs, au sport.

Ce tournant des années 1990 va surtout être marqué par l'émergence des préoccupations européennes et internationales (Colloque européen de l'ANATEEP au Méridien Montparnasse de Paris le 21 avril 1989, participation de l'association à l'Euro marathon de Bruxelles à Agde du 21 mai au 4 juin 1989 pour plus de sécurité des transports, étude européenne sur la sécurité des transports scolaires en 1990/1991 [12]). Le vrai déclencheur de la dynamique européenne en matière de transport d'enfants reste le Forum européen de Strasbourg, les 18 et 19 décembre 1991, organisé par l'ANATEEP, qui reçoit le patronage de toutes les grandes institutions internationales. 28 intervenants de sept Etats vont s'exprimer, les échanges seront nombreux. Des délégations et des exposants du Canada, des Etats-Unis, de Slovénie viennent partager leur expérience, leur quotidien. Les contacts amicaux et professionnels qui sont pris à l'occasion de cette importante manifestation, vont conduire à la constitution, en 1994, de l'Association internationale pour la sécurité du transport des jeunes (AIST). En 1992, William Pajot, vice-président de l'ANATEEP, est l'invité de la Napt (National association for pupil transportation), les transporteurs écoliers américains, lors de leur rassemblement annuel à Nashville. Daniel Henriot fait une conférence sur la décentralisation des transports scolaires au Congrès de l'ATEQ (association des transports écoliers du Québec) à Montréal. Le 12 mars 1996, l'AIST est reconnue comme organisation internationale non gouvernementale (OING).

" Le 12 mars 1996, l'AIST est reconnue comme organisation internationale non gouvernementale (OING). "

1994, création de l'Association internationale pour la sécurité du transport des jeunes (AIST).

Le feuilleton de la loi Sapin

Marquée par la dynamique internationale, la décennie 90 va, au niveau national, donner les moyens aux autorités organisatrices de transport de mieux maîtriser l'offre de transport. En 1991, le CNT est chargé d'une mission d'évaluation des transports scolaires. Il est recommandé d'améliorer la qualité et la sécurité. Des propositions sont faites : une meilleure exécution des conventions, la négociation de chartes de qualité au niveau départemental, une incitation au rajeunissement du parc (âge maximal de 15 ans), un effort concerté et progressif pour diminuer la durée du transport (45 minutes), un effort accru de formation spécifique des conducteurs au transport d'enfants et enfin la suppression des strapontins. En 1992, une mission conjointe des inspections générales des transports et de l'administration de l'Education nationale enfonce le clou en rendant un rapport instructif sur "Concertation et qualité dans le domaine des transports scolaires"[13]. Il montre en effet que si des efforts de rationalisation ont bien marqué les premières années de décentralisation, des efforts importants doivent être réalisés en matière de rationalisation de la carte scolaire, de concertation et de qualité. Certaines des mesures préconisées (rénovation, voire création d'internats ou accueil dans des

1989 : de l'utilité de la ceinture, au Cateau-Cambrésis en présence du Secrétaire d'Etat au transport, Georges Sarre (absent sur la photo).

familles) ne sont d'ailleurs pas sans rappeler les conclusions de la commission interministérielle présidée par Pierre Mauger en 1990 [14]. Néanmoins, la question des déplacements de jeunes reste cruellement absente de l'agenda des pouvoirs publics. Pour s'en convaincre, il suffit de lire les comptes-rendus du grand débat national "Transports, destination 2002", présidée et animée par le préfet Gilbert Carrère tout au long de l'année 1992. Il faudra par exemple attendre le 23 mars 1995 pour voir paraître la circulaire interministérielle tant attendue sur l'amélioration de la qualité des transports scolaires. Pourtant, sur le terrain, les sujets de préoccupation de manquent pas. S'il ne fallait en citer qu'un seul, ce serait d'abord l'impact sur les transports des nouvelles modalités d'organisation du temps scolaire dans les écoles primaires et maternelles, prévues par des textes de 1990, et notam-

Années 1990

ment le développement de la semaine de quatre jours. Cette dernière concerne, à la rentrée 1992, environ 600 000 élèves [15]!

La loi "anti-corruption" du 29 janvier 1993, dite loi Sapin, en interdisant la négociation de gré à gré, en favorisant la transparence des appels d'offre, en incitant à conclure des contrats pluriannuels, va bouleverser les rapports entre organisateurs et transporteurs. Mais cette évolution réglementaire ne va pas se faire sans grincements de dents. Les premiers critiquent la lourdeur de la procédure ; les seconds, l'incitation "au moins-disant". Elle contraint pourtant à se poser de bonnes questions sur le profil de l'offre de transport scolaire, notamment le rajeunissement du parc de véhicules. Malgré 17 mois de grande incertitude juridique marquée par la mission Morelon, par un débat parlementaire pour le moins explosif, la circulaire du 11 août 1994 relative à l'application de la loi aux conventions de transport scolaire, vient cadrer clairement la procédure à mettre en œuvre. Les conseils généraux mettent peu à peu en place des politiques d'amélioration des transports dont ils ont la responsabilité, au travers des cahiers des charges des conventions d'exploitation. La qualité de la prestation devient un critère essentiel à prendre en compte. En 1996, une enquête[16] auprès des chefs de service transport des départements sur l'application de la loi Sapin montre que *«l'évolution des prix est plutôt marquée par une stabilité»*. Mais la majorité des conseils généraux ont imposé des limites d'âge aux autocars. Le modèle économique habituel, qui voit les scolaires hériter des véhicules que plus personne ne veut, n'est plus la règle. Les transporteurs doivent donc désormais mettre à disposition des véhicules récents, donc chers, pour un nombre de jours scolarisés limités (environ 180 par année). Face à ce dilemme, un nouveau type de véhicule voit le jour : le spécifique scolaire, véhicule plus spartiate, déclassé, dédié théoriquement aux scolaires[17]. Ce type de véhicules trouve son marché. *Fast* et *Scolabus* vont bientôt être rejoints par les grands constructeurs, notamment Irisbus et son *Récréo*. L'impact de la loi Sapin a été considérable. Elle a conduit notamment les organisateurs à reprendre en main le secteur des transports de personnes, dix années après l'Acte I de la décentralisation.

" La loi «anti-corruption» du 29 janvier 1993, dite loi Sapin va bouleverser les rapports entre organisateurs et transporteurs."

Depuis 1987, chaque année, l'ANATEEP organise des milliers d'exercices d'évacuation de car.

Le Récréo d'Irisbus

Accompagnement & ceintures

Cette évolution positive va se trouver fragilisée par un arrêt du Conseil d'Etat en juin 1996 : les services de transport scolaire, sauf exceptions rarissimes, doivent être considérés comme des marchés publics, et non comme des délégations de service public. Le 27 février 1998, le décret 98-111, qui transpose la directive européenne 93-50 du 18 juin 1993 relative aux opérateurs de réseaux, mais aussi sa circulaire d'application du 19 mars 1998, vont confirmer cette nouvelle lecture et préciser que le critère décisif à prendre en compte est le caractère substantiel de la rémunération du transporteur par les pouvoirs publics. Exit la loi Sapin pour les transports scolaires ! Mais, après l'émoi important causé par une telle évolution, l'application du code des marchés publics ne va pas conduire, comme on le craignait, à un recours systématique au "moins-disant.

C'est par contre la question de l'accompagnement qui passionne et mobilise les différents acteurs du transport scolaire. Les transports accueillent effectivement de plus en plus d'enfants de maternelle, résultat d'un double mouvement : les fermetures de classes en milieu rural et la scolarisation des enfants de moins de trois ans. Selon une évaluation effectuée en mai 1994 par l'ANATEEP, 55 % des circuits scolaires transportant au moins cinq enfants de maternelle ne disposent pas d'accompagnateur. Pour remédier à cette lacune, 5 000 emplois pourraient être créés. Le débat est lancé. Il est nourri par de nombreuses réflexions : rapport Joubert d'octobre 1995, rapport du Conseil na-

tional des transports de janvier 1996, rapport Morelon de juillet 1996. La presse professionnelle s'en mêle : *«faut-il imposer l'accompagnement ?»* s'interroge en une le magazine Bus et Car[18]. La réponse est apportée par Agnès de Fleurieu, inspectrice générale de l'Equipement, qui rend au ministre un rapport sur "L'accompagnement dans les transports scolaires de zone non urbaine" en avril 1997. C'est non. Si, pour elle, *«il y a une évidence de l'intérêt d'un accompagnement pour les enfants de moins de six ans»*, *«une obligation nationale risque d'entraîner des effets pervers»*. Notamment, la scolarité n'étant pas obligatoire avant six ans, il n'existe pas, pour les organisateurs, d'obligation d'assumer le transport de ces voyageurs d'âge préscolaire. Il ne faut donc pas bloquer les initiatives de plus en plus nombreuses en faveur de l'accompagnement que l'on constate sur le terrain.

Parallèlement, d'autres questions de sécurité des enfants interpellent les partenaires. Les statistiques publiées par le CNT pointant régulièrement les points d'arrêt comme responsables d'accidents graves, le Certu et l'ANATEEP sortent, en mai 1995, dans une relative indifférence, leur guide *"Transports des scolaires : la sécurité aux points d'arrêt, méthodologie et recommandations"*. Ce thème va prendre, année après année, une importance croissante. Des accidents très graves vont également mettre la question des ceintures de sécurité sur le devant de l'actualité. En 1994, en Grande-Bretagne, une succession de trois accidents dramatiques (13 morts sur M4O, puis 10 morts sur M2 et enfin 2 morts sur A59) va contraindre le gouvernement à légiférer sur l'installation et le port de la ceinture dans les cars. En France, c'est d'abord la tragédie de Roquemaure sur l'A9 en juillet 1995 où, sur 22 personnes tuées, 21 sont éjectées. C'est aussi le drame de Varzy le 17 septembre 1996 où trois fillettes éjectées sont écrasées par le car qui les transportait. Le port de la ceinture aurait réduit sensiblement le bilan de ces deux drames. Il faudra cependant attendre quelques tragédies retentissantes comme Dardilly (28 morts) en mai 2003 pour que, sous l'impulsion de l'Europe, une législation impose le port de la ceinture dans les autocars équipés.

L'accompagnement -notamment des enfants de maternelle- est une demande de l'ANATEEP depuis de nombreuses années.

Un feu d'artifice législatif

La fin des années 90 va être marquée par une succession de textes législatifs importants qui vont modifier l'architecture institutionnelle des transports collectifs de personnes. Cette période s'ouvre le 30 décembre 1996 avec la promulgation de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie qui impose un plan de déplacements urbains (Pdu) dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants. Il y est également question des alternatives à la voiture particulière et de l'amélioration de l'intermodalité. Ce terme va faire florès et va rapidement devenir la "tarte à la crème" des élus et des techniciens en charge des problèmes de mobilité et de déplacements. Néanmoins, de nouvelles problématiques en termes de mobilité des jeunes se font jour, ainsi que le soulignent les travaux du 7ème congrès national de l'ANATEEP, les 29 et 30 mai 1999 à Arras. En une décennie, la mobilité des jeunes a profondément changé, marquée à la fois par un taux de scolarisation plus élevé, une diversité des parcours individuels (scolaires traditionnels, étudiants, apprentis,…), un taux d'activité en régression. Cette mobilité est donc à la fois plus complexe, plus multimodale et plus dépendante de la complémentarité entre les réseaux de transport. Il ne s'agit plus seulement d'un simple aller/retour quotidien. Comme l'indique Jean-Louis Flahaut, dans un de ses éditos de *Transports scolaires*[19], *«l'ANATEEP est à la croisée des chemins. Les autorités organisatrices doivent bâtir un schéma de transport pertinent, cohérent, réellement intermodal qui prend en compte les besoins spécifiques des jeunes pour un regain de qualité et de sécurité»*. L'association entend désormais embrasser l'ensemble de ces dimensions.

La Commission Européenne confie à l'Anateep en 1995 et 1998, deux études sur le renforcement de la signalisation des autocars scolaires. Le pictogramme à éclairement est expérimenté dans 7 Etats européens.

Dans la logique de périurbanisation poussée du territoire, confirmée par le recensement de l'Insee -80 % de la population occupe désormais 20% du territoire-, l'année 1999 apporte un lot inédit de transformations institutionnelles. Alors que la loi Voynet d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (Loaddt) du 25 juin 1999 prévoit neuf schémas

Années 2000

de service et définit la notion de "pays", la loi Chevènement relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 va restructurer l'espace urbain, en créant notamment la communauté d'agglomération. Ces nouvelles structures héritent de communes assez rurales, dont les transports scolaires étaient précédemment gérés par le Conseil général. Habituées à une problématique des déplacements à dominante urbaine, celles-ci apparaissent pour la plupart déstabilisées par la logique des transports spécialisés scolaires. A tel point d'ailleurs que la loi n°2002-276 du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité prévoit d'autoriser les communautés d'agglomération à transférer leur compétence en matière de transport scolaire… au Conseil général !… Quant aux communautés de communes, pour le législateur, elles n'ont pas vocation à organiser les transports collectifs sur leur périmètre territorial. Mais elles peuvent néanmoins s'en saisir si elles décident qu'il s'agit d'un intérêt communautaire. Cette grande liberté dans le choix des compétences à assumer conduit inévitablement à une situation au mieux complexe, au pire inextricable. Les structures se superposent, s'entrecroisent.

Les points d'arrêt sont le "talon d'achille" des transports scolaires. L'ANATEEP et le CERTU ont oeuvré conjointement pour donner aux organisateurs un document méthodologique et des conseils adaptés

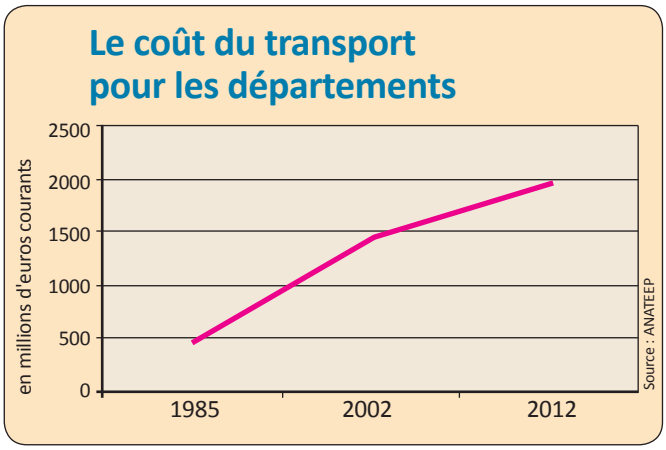
La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) marque la fin de l'approche sectorielle en matière d'espace urbain, en en coordonnant les approches urbanisme / habitat / déplacements. Elle renforce les PDU, accroît la coopération entre autorités organisatrices (création de syndicats mixtes levant le versement transport) et régionalise le transport ferroviaire à partir du 1er janvier 2002. Malheureusement, non seulement les textes législatifs successifs depuis 1999 n'ont pas réglé la question de frontières institutionnelles mais la situation se complexifie encore. L'intercommunalité à fiscalité propre ou intercommunalité "de projet" se développe très largement en France et concurrence l'échelon départemental qui, au fil des années, a montré qu'il était le bon niveau d'intervention en matière de transports scolaires. Au 31 décembre 1999, on recense déjà 51 communautés d'agglomération ; l'objectif visé en cinq ans est atteint en six mois ! Quant à l'Ile-de-France, où la décentralisation ne s'applique pas, les transports scolaires restent sous la coupe des anciens textes de 1949, 1969 et 1973. La situation en termes de qualité et de sécurité est largement mise en cause, notamment par l'ANATEEP, qui n'a de cesse de demander que l'on mette fin au régime dérogatoire francilien. Une première étape intervient par la promulgation de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales[20] qui décentralise les transports de personnes en Ile-de-France. Le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) devient le décideur incontesté. Mais il faudra un intense lobbying de l'ANATEEP, rejointe in extremis par le STIF, pour que la fin de la période transitoire prévue par la loi (2005-2008) coïncide avec une modification législative nécessaire au bon fonctionnement des transports scolaires. La loi du 1er juillet 2008 autorise enfin le STIF à déléguer certaines de ses compétences liées au transport scolaire à des départements franciliens volontaires (Essonne et Seine-et-Marne) mais également, si ces derniers le souhaitent, à subdéléguer à des organisateurs de… troisième rang.

" L'intercommunalité à fiscalité propre se développe très largement en France et concurrence l'échelon départemental."

Régulation économique défaillante

Ce "feu d'artifice législatif" et ses premières conséquences s'accompagnent d'une refonte du code des marchés publics en 2001, avec par exemple la mise en œuvre du critère "d'offre économiquement la plus avantageuse" -qui correspond peu ou prou au «mieux

disant» défendu depuis de nombreuses années par l'ANATEEP. C'est en 2006 que le code des marchés publics est à nouveau amendé pour permettre à des petites structures de mieux répondre aux appels d'offre. L'allotissement sera désormais la règle. Ces améliorations de la commande publique vont dans le bon sens mais ne suffisent pas, dans le secteur des transports de personnes, à faire disparaître les fortes tensions à la fois entre groupes et petits transporteurs, mais également entre entreprises de transport et autorités organisatrices. Déjà, en 2002 et 2003, les lois Aubry sur la réduction du temps de travail et les contrats à temps partiel sont l'occasion pour la FNTV d'imposer aux autorités organisatrices de transport une discussion sur "un contrat de progrès". En fait, plus prosaïquement, il s'agit, comme en janvier 1974, de faire prendre en charge par les départements un surcoût estimé par la FNTV à +15 %[21]. Les transporteurs laissent planer la menace d'une rentrée scolaire 2003/2004 très chaotique. Ces tensions se cristallisent à nouveau dans le cadre de la remise en cause par le Conseil d'Etat (Conseil d'Etat, Syndicat EGF-BTP et autres, 9 juillet 2007) des "marchés négociés" qui, depuis 1998, est la procédure utilisée par les départements et agglomérations. Une phase d'incertitude juridique progressivement généralisée (2007-2008) règne alors sur la passation des marchés publics de transport scolaire, avec des recours quasiment systématiques de transporteurs éconduits auprès des tribunaux administratifs. L'ANATEEP participe à la clarification juridique nécessaire pour la continuité du service public. Elle organise son Séminaire national sur ce thème afin que tout soit mis sur la table. Puis Jean-Claude Frécon, Président de l'ANATEEP, avec le soutien de l'ADF et de la Direction générale des collectivités locales, va mener une négociation (février à juin 2008) avec les services de Bercy, notamment la Direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'Economie, pour ramener une sérénité bien nécessaire à l'organisation des transports d'écoliers. Ce travail va permettre la publication, très attendue, d'une note juridique sur les marchés de transport scolaire, sur le site Internet du ministère.



Parallèlement, même s'ils sont contestés devant les tribunaux, les appels d'offre réguliers et systématiques, dans lesquels un petit transporteur peut perdre tous "ses" circuits scolaires au moment du renouvellement des contrats, sans parler de la pression à la baisse des rémunérations des transporteurs conduisent de fait à une raréfaction de l'offre et de la concurrence. La tendance aux regroupements des sociétés de transport s'accélère et s'imposent trois grands groupes dans le début de 2002. Cette évolution conduira la revue *Transports scolaires* à évoquer "trois mastodontes et deux planètes"[22]: d'un côté deux géants majoritairement publics (RATP/Transdev et Keolis) et un, le plus important, purement privé (Vivendi-Connex) ; de l'autre côté, des transporteurs plus ou moins indépendants et de moins en moins familiaux, souvent cantonnés dans les zones les plus rurales. Il n'empêche : les plus grands transporteurs scolaires sont bien les groupes.

" Une phase d'incertitude juridique progressivement généralisée (2007-2008) règne alors sur la passation des marchés publics de transport scolaire. "

Ce phénomène de concentration, qui trouvera son apogée le 22 juillet 2009 avec la constitution d'un duopole (Veolia *versus* Keolis puis deux ans plus tard[23], Transdev *versus* Keolis), témoigne d'une régulation économique du secteur largement défaillante. Les petits transporteurs ou entreprises d'envergure régionale disparaissent de certains départements (Seine-Maritime, Vaucluse,…). Lorsqu'ils subsistent, ils restent bien souvent dans une situation précaire, dépendant alors… des groupes pour accéder, via des groupements d'entreprise- à la commande publique. Ces difficultés de régulation économique du secteur se manifestent aussi dans des pratiques qui avaient eu tendance à disparaître depuis la fin des années 1970 : les ententes. Le 15 mai 2002, neuf transporteurs haut-normands sont condamnés à ce titre. Par une décision du 5 juillet 2005, le Conseil de la Concurrence sanctionne lourdement les trois grands groupes Keolis, Connex et Transdev pour *«entente et cartel»* avec respectivement 3,9 ; 5,05 et 3 millions d'euros d'amendes !... La décennie s'achève par deux jugements rendus en décembre 2008 et janvier 2009 pour *«pratiques illicites»* entre transporteurs, dans les départements de Haute-Savoie et des Pyrénées-Orientales. Ces atteintes croissantes à une saine concurrence, l'augmentation régulière du coût de transport scolaire -passé de 457 millions d'euros juste au moment de la décentralisation à presque deux milliards d'euros en 2012- vont inciter certaines autorités organisatrices à reprendre l'exploitation de leurs transports en gestion directe.

C'est le retour en grâce de la régie (Cholet, Martigues l'Etang de Berre, Douai en

2000 - 2010

2005 ; Saumur Agglo en 2011, le Département d'Ille-et-Vilaine début 2011, rejoignant ainsi les 14 régies départementales existantes). C'est ensuite le développement des sociétés publiques locales, grâce à des évolutions législatives importantes comme le Règlement européen sur les obligations de service public (OSP) dans les transports publics en vigueur depuis 2009 et surtout la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 (le Département de Saône et Loire en juillet 2012, du Tarn à la rentrée 2011,…).

" Les petits transporteurs ou entreprises d'envergure régionale disparaissent de certains départements. "

Soucis judiciaires

La question des responsabilités va prendre une importance croissante au tournant des années 2000. Déjà, quelques arrêts de tribunaux condamnant pénalement des décideurs publics ont alerté les élus et les responsables de la communauté éducative. Outre l'affaire du Drac, les conséquences judiciaires de l'accident de La Calade, au nord d'Aix-en-Provence, en ont tétanisé plus d'un[24]. Le 17 décembre 1998, le Tribunal correctionnel condamne le directeur de l'école à 10 mois de prison avec sursis et à 15 000 F d'amende sans véritablement prouver sa responsabilité. Cet accident de La Calade a une conséquence directe. L'administration de l'Education nationale, qui ne veut plus de nouveaux accidents aussi dramatiques, impose, sous l'impulsion de Ségolène Royal, alors ministre déléguée à l'enseignement scolaire, une circulaire encadrant les sorties scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires publiques. Elle est toujours en vigueur.

Face à cette pénalisation, chaque institution tente de se protéger. La loi du 16 mai 1996 apporte une première modification du code pénal. On ne peut rechercher la responsabilité d'un fonctionnaire que *«s'il n'a pas respecté les règlements en vigueur ou s'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences»*. La circulaire n°97-178 du 18 septembre 1997 rappelle qu'à l'extérieur du périmètre strictement scolaire, l'Education nationale n'a pas de responsabilité. Les collectivités territoriales, en tant que personnes morales, ne sont pas en reste. La loi du 10 juillet 2000 sur les délits non intentionnels, dite loi Fauchon, va étendre les limitations de responsabilités à l'ensemble des décideurs publics. Désormais, les personnes qui n'ont pas causé directement un dommage ne sont plus poursuivies que dans des conditions restrictives. Malgré ces textes, les tribunaux rechignent manifestement à exonérer les élus et responsables techniques. Le transport scolaire va le démontrer amplement à travers les suites du drame de Saint-Georges d'Annebecq (Orne) le 27 novembre 1995, où deux fillettes sont fauchées alors qu'elles traversaient la chaussée pour monter dans leur car scolaire. Après un long cheminement judiciaire, le département de l'Orne, personne morale, se voit condamné par la Cour d'appel de Caen, le 26 février 2003, pour avoir *«porté involontairement atteinte à la vie»*. Ce jugement est cassé par la Cour de Cassation le 6 avril 2004 au motif que *«l'organisation des transports scolaires, et notamment la détermination des itinéraires à suivre et les points d'arrêt, n'est pas délégable»* et n'est donc pas pénalement répréhensible. Avant même ce jugement de la Haute-Assemblée, le secrétaire d'Etat aux transports Dominique Bussereau a saisi dès 2003 le Conseil national des transports et demande à André Lardeux, alors Président du Conseil général du Maine-et-Loire, d'animer une commission *ad hoc* pour déterminer s'il n'est pas possible de renforcer la sécurité juridique des organisateurs de transport scolaire et de définir un référentiel de sécurité des points d'arrêt. La mission Lardeux montre qu'il n'est pas possible de légiférer en la matière ("In-

Guide CERTU/ANATEEP sur les aires d'arrêt : réunion du Comité technique en 2007.

2003, un bon cru

Historiquement, l'ANATEEP n'a cessé de dénoncer l'utilisation des strapontins et réclamé la mise en place de ceintures de sécurité dans les autocars. 2003 va voir l'aboutissement de ces deux combats. Le 15 juillet 2003, la tolérance des strapontins dans les véhicules de 22 places a pris fin dans les transports scolaires. Elle demeure néanmoins dans les véhicules plus petits ! Quelques jours avant, le 10 juillet, est paru au Journal officiel le décret n°2003-637 du 9 juillet 2003 étendant l'obligation du port de la ceinture de sécurité aux conducteurs et aux passagers des véhicules de transport en commun de personnes, lorsque les sièges sont équipés d'une ceinture de sécurité. Cette décision résulte de la transposition immédiate de la directive européenne 2003/20/CE. Le gouvernement français, dont une des priorités affichées concerne la sécurité routière, n'a pas souhaité tergiverser et a transposé la directive dans la foulée. Aucune des phases transitoires prévues dans la directive n'a été mise en œuvre.

citer plutôt que contraindre", tel est le titre de son rapport final) et va proposer une actualisation du Guide du CERTU et de l'ANATEEP de 1995. Compte tenu des recherches, des investigations de terrain et des retours d'expérience, il faut attendre avril 2009 pour la publication de ce nouveau guide. À partir de 2009, de nombreux organisateurs s'appuient sur ce document pour lancer leur politique de sécurisation des points d'arrêt. C'était son objectif.

La loi des séries... et des médias

C'est paradoxalement au moment où les "soucis judiciaires" des autorités organisatrices de transport semblent marquer le pas à partir de la fin des années 2000 que survient, sur l'année scolaire 2006/2007, une succession de drames et d'événements dont les conséquences sur l'opinion publique, bien relayée par l'Etat, vont progressivement gâcher cette "accalmie" judiciaire. C'est d'abord l'accident de Challans (Vendée), le 22 septembre 2006, avec 46 blessés dont 3 graves (le car d'une vingtaine d'années n'est pas équipé de ceintures de sécurité). En novembre et décembre 2006, une lycéenne puis une collégienne sont tuées au point d'arrêt. L'année 2007 débute le 9 février 2007 par le grave accident de Noyelles sur Escault (Nord) dans lequel on recense 7 blessés graves dont un, Bastien, restera handicapé à vie. Il n'était pas attaché. Un mois plus tard, un tragique accident d'autocar scolaire à Angliers (Vienne) coûte la vie à Quentin, 12 ans. Il n'était pas attaché à son siège et se trouvait à l'avant du car lorsqu'un camion le percute. C'est la goutte d'eau qui fait déborder le vase et la machine médiatique se met alors en branle avec une redoutable efficacité. *France 3 Nord-Pas-de-Calais* a déjà organisé un grand plateau sur les conséquences de l'accident de Noyelles sur Escault. C'est un amuse bouche. TF1 interviewe le frère de Quentin en état de choc puis assiste aux obsèques en quasi-direct, avec un père cruellement touché qui réclame au micro que justice soit rendue ! Le 27 mars 2007, France 5 concocte un C dans l'air spécial consacré -cela ne s'invente pas !- aux *«cars poubelles»*. 1h30 de désinformation où les experts (qui n'en sont manifestement pas) rivalisent d'inexactitudes et d'absurdités. Le mal est fait. Pour le public, le transport scolaire est un secteur à haut risque où les enfants ne sont pas en sécurité et où l'irresponsabilité règne en maître. Cela explique en partie pourquoi -c'est un précédent depuis le début des années 1960- une "marche blanche" en mémoire des victimes des accidents de transport scolaire est organisée le 12 mai 2007, dans le Nord.

" La loi du 10 juillet 2000 sur les délits non intentionnels, dite loi Fauchon, va étendre les limitations de responsabilités à l'ensemble des décideurs publics. "

L'image du transport scolaire va mettre de longs mois à "digérer" cet emballement médiatique, d'autant que ceux qui suivent sont marqués par des tragédies de grande ampleur, d'abord en Allemagne (le 18 juin 2007, 13 morts, 36 blessés) mais surtout celle de la côte de Laffrey (Isère) le 22 juillet 2007(26 pèlerins polonais tués et 9 blessés graves). Un comité interministériel de sécurité routière (CISR), en février 2008, tentera de calmer les esprits en décidant... d'imposer l'utilisation de l'éthylotest anti-démarrage (EAD) dans les seuls autocars transportant des enfants. Après négociations avec la profession, la mesure entrera en vigueur à compter du 1er janvier 2010. Face à cette adversité, la parade n'est pas facile à trouver. La FNTV, soutenue par l'ANATEEP, lance une grande campagne de promotion du transport scolaire en 2009. Mais les messages sur la sécurité et la qualité de ce mode de transport restent inaudibles du grand public. Deux séries d'alcoolémie de conducteurs de cars scolaires en 2008 (1,5 g/l en avril ; 1,04 puis 2,6 g/l en juin) puis en 2009 avec des taux très élevés (2,16 g/l en mars ; 2,44 g/l en mai et enfin 1,92 g/l en juin), largement relayées par les médias, justifient *a posteriori* la mesure décidée par les pouvoirs publics.

Le retour de la question territoriale

L'écume médiatique est une chose. L'organisation des transports publics, notamment scolaires, en France, en est une autre. Le feu d'artifice législatif évoqué plus haut, a marqué les territoires beaucoup plus profondément que ce qui avait été anticipé. La réussite insolente de l'intercommunalité à fiscalité propre, notamment le développement des communautés d'agglomération, conduit à une extension continue des périmètres de transport urbain (PTU), tout au long des années 2000-2010. En dix ans, de 2002 à 2012, le nombre de communautés d'agglomération passe de

En mai 2007, l'ANATEEP adopte une mention demandant aux organisateurs de ne pas utiliser de camions scolaires. Ici le Jonckeere VDL

2000 - 2010

120 à 202 (d'un peu moins de 2 000 à 3 600 communes regroupées en leur sein ; de 15,9 à 24,3 millions d'habitants en population regroupée). La Cour des comptes, dans un rapport retentissant du 23 novembre 2005, n'est pas vraiment sensible à cette réussite "quantitative". Elle pointe alors *«le peu d'économies d'échelle»*. Elle regrette que *«les nouveaux services rendus n'apparaissent pas de manière flagrante»*. En clair, c'est "une réforme inachevée".

" La réussite insolente de l'intercommunalité à fiscalité propre conduit à une extension continue des périmètres de transport urbain (PTU). "

En matière de transport scolaire, cette réalité intercommunale est pourtant radicalement nouvelle puisque les communautés d'agglomération, au même titre que les départements, sont directement autorités organisatrices de premier rang (AO1). Ainsi, les conseils généraux voient des territoires entiers, en grande couronne des villes, passer sous compétence "urbaine". Pour de nombreux départements, notamment les plus ruraux, cela signifie une fragilisation du modèle économique des lignes régulières qui assuraient leur -relative !- rentabilité sur les sections de fin de lignes, en desserte d'agglomération. Pour les familles qui basculent d'un organisateur départemental de transport scolaire à une agglomération, le réveil est parfois douloureux financièrement quand ils doivent payer un abonnement au réseau pour leurs enfants alors qu'ils bénéficiaient avant d'un aller retour gratuit pris en charge par le département. Désireuse de suivre au plus près l'évolution de ces transports scolaires d'un nouveau genre, l'ANATEEP lance une enquête sur "Le transport des scolaires dans les agglomérations" en 2005, qu'elle reconduit en 2009 afin de mieux comprendre les évolutions de fond à l'œuvre. Dans son rapport de 2009, l'ANATEEP conclut en remettant en cause certaines idées reçues :

> *[…] Nous avons montré que bon nombre d'idées reçues étaient battues en brèche par les statistiques remontées du terrain :*
> *1. Les agglomérations s'appuient sur de nombreux services spécifiques scolaires et les AO2 «urbains» résistent bien, voire progressent en nombre.*
> *2. La spécificité scolaire semble mieux gérée, malgré une certaine "dilution" budgétaire : plus du quart des communautés d'agglomération assurent la gratuité d'un aller-retour quotidien aux jeunes ou encore 40 % d'entre elles imposent l'accompagnement obligatoire des maternelles sur les services dédiés […]*

Extrait de la conclusion du rapport "Les communautés d'agglomération face au transport des scolaires", ANATEEP, Synthèse, Juin 2009.

Parallèlement, après la réorganisation des services déconcentrés de l'État dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a l'objectif de simplifier, de clarifier et d'alléger des structures locales. Cette loi prévoit notamment un important volet relatif à la rationalisation des structures intercommunales, au moyen de l'élaboration de schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Or, l'organisation des transports scolaires en France s'est toujours appuyée sur des organisateurs locaux, de proximité : les fameuses AO2, autorités organisatrices de second rang. Lors de son Congrès de mai 2011 à Auxerre, l'ANATEEP

Le port de la ceinture de sécurité est obligatoire depuis 2003 dans les véhicules équipés, et sera obligatoire dans tous les véhicules en septembre 2015.

Années 2000/2010
Désengagement de l'Etat… et acte de décès du Conseil national des transports

Dès le début du XXIème siècle, l'Etat s'engage dans une Révision générale des politiques publiques (RGPP) pour faire des économies et se désengage de certaines de ses compétences. Au 1er janvier 2005 par exemple, les contrôles techniques de véhicules (cars scolaires compris) ne relèvent plus de la mission des DRIRE mais sont externalisés au profit d'opérateurs privés. Aux demandes portées par l'ANATEEP, les cabinets ministériels (Transport, Intérieur,…) renvoient systématiquement sur les collectivités territoriales, « le transport scolaire étant une compétence décentralisée » (sic). La simplification administrative fait florès (au moins dans les discours) et bon nombre de commissions et autres comités sont fragilisés. Le Conseil national des transports (CNT) sera ainsi dissous en 2011, entraînant dans son sillon le Groupe permanent sur la sécurité des transports d'enfants (GPSTE) constitué en son sein. C'est une grosse perte pour l'ANATEEP. Outil de sensibilisation irremplaçable des pouvoirs publics et cénacle fédérateur des partenaires du transport scolaire, le GPSTE a été le creuset de toutes les grandes mesures de sécurité au profit des élèves transportés pendant plus de trente ans (fin des strapontins, ceintures, points d'arrêt, réglementation,…).

s'en inquiète d'ailleurs en demandant que *«la refonte de la carte intercommunale ne bouleverse pas l'organisation de proximité des transports scolaires»*. L'association constate alors que, *«trop souvent, les projets envisagés se traduisent par la suppression quasi systématique et sans discernement de syndicats intercommunaux (SIVU, SIVOS, SIVOM,…)»*. Le nombre d'AO2 est déjà passé de 7882 en 1983, au moment de la décentralisation à environ 4500 en 2011. En ce début des années 2010, les questions sur le bon échelon de gouvernance des transports publics de personnes sont récurrentes. L'idée d'une suppression des départements reprend de la force. Elle sera toutefois largement contenue dans les faits (les sénateurs veillent !) jusqu'au discours de politique générale du Premier ministre, Manuel Valls, le 8 avril 2014 qui annonce *«la suppression des conseils départementaux à l'horizon 2021»*. Est-ce un nouveau « feu de paille » ? L'avenir le dira.

Quoiqu'il en soit, avant ce possible ? probable ? "big-bang territorial", des échéances certaines vont marquer l'année 2015 pour le monde du transport scolaire : la conjonction de l'utilisation obligatoire de ceintures de sécurité dans les autocars (l'aboutissement de 25 années de lobbying pour l'ANATEEP), la généralisation des éthylotests anti-démarrage (EAD) dans ces mêmes véhicules, sans parler de la mise en œuvre des nouveaux "Schémas directeurs d'accessibilité-Agendas d'accessibilité programmée" (SDA/Ad'AP), prévus pour donner un second souffle à la loi de 2005 sur le handicap. À l'occasion de ses 50 ans, l'ANATEEP ne pourra que formuler un vœu que son Secrétaire général actuel, Christophe Trébosc, a exprimé dès son premier édito de la revue *Transports scolaires*[25] au moment de la suppression du Conseil national des transports : *«La sécurité des transports collectifs de jeunes a besoin d'un groupe de réflexion dédié, d'un lieu d'échanges entre partenaires, de moments pour rechercher, dans un climat constructif et ouvert, les nécessaires convergences sur des mesures réglementaires à mettre en œuvre»*.

Eric Breton,
Directeur d'études de l'Anateep,

ANATEEP - Association Nationale pour les Transports Educatifs de l'Enseignement Public
8 rue Edouard Lockroy 75011 Paris

Quelques grandes mesures portées par l'ANATEEP

Arrêté du 26 février 1996 : interdiction progressive des strapontins dans les cars.

Arrêté du 23 novembre 1999 : validation du pictogramme à éclairement "Transports d'enfants". L'arrêté du 3 août 2007 le rendra obligatoire.

Décret n°2003-637 du 9 juillet 2003 : port obligatoire de la ceinture de sécurité dans les cars équipés.

Loi du 1er juillet 2008 : subdélégation "transport scolaire" possible pour le STIF en Ile-de-France.

Arrêté du 18 mai 2009 : maintien du transport assis d'enfants dans les transports scolaires

En cours : Reconnaissance de la spécificité scolaire dans l'application de la loi de 2005 sur le handicap (concertation autour de la Sénatrice Campion)

1- Entre 1959 et 1973, la population scolaire passe de 1,5 à 3,9 millions d'élèves.
2- Ain, Aisne, Ardennes, Aveyron, Corrèze, Côte du Nord, Isère, Jura, Moselle, Pas de Calais, Puy de Dôme, Pyrénées-Orientales, Rhône, Haute-Saône, Saône et Loire, Sarthe, Tarn,
3- Les regroupements d'organisateurs locaux au sein d'ADATEEP, expliquent que certaines structures départementales aient été créées avant l'ANATEEP elle-même.
4- Intervention de M. de Brétizel, président du conseil national de la Fntr, dans les colonnes de La vie des transports, n°1017 du 11 juillet 1966.
5- En 1969, notamment, l'ANATEEP empêche que le ministère des transports entérine une tarification nationale préparée par la Fntr.
6- La Fntr ne s'en cache absolument pas : « la vraie solution pour éviter le gâchage des prix réside dans la discipline professionnelle qui permet de réaliser, sur le plan syndical, des accords de prix et de répartition de services, de sorte qu'un seul candidat se présente sur un circuit donné ». La vie des transports n° 1017.
7- Rapport de Robert Chéramy, intitulé « Les conséquences sociales et les incidences économiques du développement des transports scolaires ».
8- instituée par une ordonnance du 30 juin 1945, la commission technique des ententes et des positions dominantes est chargée de lutter contre les abus des trusts.
9- Sur ce thème lire Eric Breton, « Décision publique décentralisée : une application à la sécurité des transports scolaires », 1995. Thèse en économie des transports, Université Lumière Lyon II / Let, 339 p. cf. chapitre 2 section 1.
10- Edito de Transports scolaires, n°58, 2ème trimestre 1982
11- Transports scolaires, n°87, 3ème trimestre 89
12-La sécurité des transports d'enfants en Europe, pour le compte de la Commission européenne, en collaboration avec le CERTU et le CETE-Méditerranée, mars 1991.
13- Publiée en mai 1992.
14- Dans le cadre d'une réflexion menée à la suite de la parution de la loi sur l'éducation de 1989, la commission Mauger va recommander la fermeture d'écoles à faibles effectifs et le regroupement sur certains pôles scolaires.
15- Eric Breton, Fabienne Cadoret, Incidences économiques et financières des aménagements du temps des enfants de maternelle et de primaire sur les transports scolaires, septembre 1993. Etude du Betecs pour la Direction des transports terrestres, Ministère des transports.
16- Bus & Car Magazine, n°520.
17- L'ANATEEP participe activement au débat. A cette occasion, le 3 avril 1996, elle organise avec l'AIST, à Paris, un colloque européen sur « Spécifique ou polyvalent, l'autocar de transport de jeunes ».
18- Bus et Car magazine n°544
19- n°126, 3ème trimestre 1999
20- loi n° 2004-809 du 13 août 2004
21- Les autorités organisatrices de transport ayant majoritairement absorbé ces hausses, peu à peu le secteur se détend socialement avec, in fine, la signature par les partenaires sociaux d'un statut des « conducteurs à périodes scolaires » (CPS) le 29 septembre 2004.
22- In « Concurrence entre groupes : derniers avatars… », Transports scolaires n°137, 2ème trimestre 2002, pp. 19 à 21
23- Après que Veolia Environnement eut décidé de se retirer du transport de personnes dans le cadre d'un vaste plan de désendettement du groupe d'eau et de propreté.
24- Le 8 avril 1993, 23 enfants de CM2 rentrent d'excursion en Camargue dans un minibus. Le véhicule cale sur un passage à niveau. Le Marseille-Briançon ne peut s'arrêter. Le bilan est lourd : quatre morts dont le conducteur et sept blessés graves.
25- n° 172, janvier 2011