

## 29 Titre unique, questions multiples



Pierre-Manuel CLOIX,  
avocat associé,  
spécialiste en droit public



et Solmaz RANJINEH,  
counsel,  
Spécialiste en droit public

Les récents propos du président de la République sur un « *Pass train* » ravivent la discussion autour de la notion de titre unique de transport, qui constituerait un sésame utilisable par les usagers ou les clients pour accéder à différents services de transport sur l'ensemble du territoire.

L'engouement récent pour ce titre unique serait-il le Graal de la mobilité ?

Cependant, cette notion reste confuse. Sans doute en raison de son caractère polymorphe qui correspond à des situations bien différentes. Lancée en France par le Groupement des autorités organisatrices de transport (GART), l'idée d'un titre unique peut être pour certains un titre permettant l'usage de différents réseaux à un prix unique, pour d'autres la simplicité d'un support unique permettant d'acheter différents titres et pour d'autres encore la prise en compte d'une faculté de post-paiement pour bénéficier du prix le plus avantageux en fonction de l'usage réel sur une période donnée.

Si l'on s'en tient à une définition simple, le titre unique – au-delà des abonnements offerts sur un réseau donné – pourrait être considéré comme le support, physique ou dématérialisé, permettant l'utilisation de réseaux et de modes de transport différents.

Quelle que soit la déclinaison envisagée, la réflexion autour du titre unique résulte d'une intention commune : l'ambition d'offrir une mobilité « *sans couture* », permettant à l'utilisateur d'utiliser de la façon la plus fluide possible un ou plusieurs moyens de transports autre que le véhicule particulier.

Il reste cependant que sa mise en œuvre dans le cadre d'une organisation territoriale morcelée et nécessitant la collaboration de plusieurs périmètres et/ou de plusieurs modes de transport, s'avère techniquement complexe.

### Introduction

1 - La mise en place d'un titre unique n'est pas nouvelle. Depuis les années 2000, le mouvement de développement technique en matière de télématique a contribué à moderniser l'approche des transports publics et en particulier l'usage de titres de transport dématérialisés.

Au niveau européen, le livre blanc pour les transports de 2011<sup>1</sup> envisageait déjà la mise en place de systèmes intelligents pour assurer la mobilité de bout en bout (initiative n° 22). Et le Parlement européen avait adopté en juillet 2015, une résolution visant à l'adoption d'un système billettique Interopérable et intermodal<sup>2</sup>.

De fait, plusieurs exemples ont vu le jour, en Europe ou ailleurs, qui montrent la faisabilité de tels systèmes. On pense en particulier à l'exemple de la carte Octopus à Hong Kong depuis 1997 (à la fois titre de transport et carte de paiement) ou des TFL de Londres, qui ont mis en place à la fois le paiement par carte de crédit et le principe du « *Pay as you go* » permettant de profiter de la formule tarifaire la plus intéressante selon le nombre de voyages effectué.

La Hollande a fait le choix de l'*OV Card*, titre unifié à l'initiative des principaux réseaux de transport public. La Suisse, pour sa part, a opté pour le *Swiss Travel pass*, au travers d'un accord général entre autorités et opérateurs de transports publics, permettant de générer un titre de transport unique pour chaque déplacement.

L'initiative la plus spectaculaire a sans doute été celle prise à l'été 2022 par le gouvernement allemand et son titre intermodal à 9 €

par mois pour l'ensemble des transports, qui visait avant tout à lutter contre la vie chère, sur une durée de 3 mois<sup>3</sup>, mais également contre la pollution (ce qui a été également fait dans une moindre mesure par l'Autriche et son *Klimat ticket*).

La notion de titre unique va donc dépendre de la finalité qu'il entend servir : il peut s'agir d'une volonté de promouvoir essentiellement le transport en commun auprès des non-utilisateurs, ce qui implique qu'il devra être très aisément accessible et utilisable, afin d'offrir un degré de fluidité équivalent ou proche de celui de la voiture individuelle. Mais il peut s'agir également d'une finalité davantage liée à un objectif environnemental et écologique, qui vise donc à apporter un intérêt financier indiscutable par rapport aux véhicules individuels.

Sans entrer dans le détail de chaque solution à une échelle internationale, les différents systèmes mis en place reposent sur trois logiques principales :

- soit il s'agit d'offrir un support permettant de pouvoir acheter les titres de différents réseaux juxtaposés, ces derniers restant maîtres de leurs tarifications et conditions d'accès : il s'agit alors d'un portefeuille unique (le *wallet*) destiné à regrouper des titres distincts ;

- soit il s'agit de proposer un titre unifié utilisable sur différents réseaux et modes de transport et prévoyant en conséquence la faculté de reverser à chaque opérateur de transport adhérent la quote-part lui revenant et les éventuelles compensations qui y sont liées ;

1. Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources – Doc. COM/2011/0144 final/2\*/  
2. PE, rés., 7 juill. 2015, sur la création d'un système de billetterie multimodale intégrée en Europe (2014/2244(INI)).

3. Cette initiative semble avoir été en définitive couteuse, pour un résultat environnemental très incertain. L'Allemagne est passée depuis à un *Pass Train* à 49 € par mois.

• soit il s'agit de proposer aux usagers d'un réseau de transport déjà bénéficiaires d'un abonnement ou d'un forfait, la possibilité de prolonger leur utilisation des différents modes de transport, par un support combiné.

Ces approches se combinent avec des modalités de paiement variables, allant du simple achat de différents titres de transport de différents opérateurs à la faculté de payer un droit à voyager sur un ou plusieurs réseaux avec paiement postérieur en fonction de l'usage (distance ou fréquence) constaté.

Dans le contexte actuel, le ministère en charge des Transports, au travers de l'Agence de l'innovation pour les transports a démarré en 2023 des études relatives à la conception d'un titre unique, permettant de disposer d'un titre « sans couture », à un meilleur prix et dans le contexte de généralisation de développement de la mobilité servicielle. Cette réflexion a donné lieu à la parution d'un rapport d'opportunité porté par France Mobilités<sup>4</sup>. Ce rapport dégageait trois scénarios préférentiels :

- un portefeuille greffé à un système d'information regroupant tous les réseaux de transport en commun ;
- un système de *pay-as-you-go* pour des trajets occasionnels ;
- un portefeuille greffé à un système d'information regroupant les réseaux de transport et les services mobilité.

Si à ce stade, il est encore trop tôt pour identifier la ou les solutions qui seront retenues, la notion et la mise en œuvre d'un titre unique à un échelon national, ou du moins inter-réseaux, soulève quelques interrogations juridiques, s'agissant en particulier de l'identification du contrat de transport induit par ce titre, de la gouvernance à mettre en place pour aboutir à une solution unifiée et des conséquences sur l'exploitation des réseaux.

## 1. Définition du titre unique

2 - Il n'existe pas de définition juridique du titre unique, il s'agit d'une notion fonctionnelle. Il est certain qu'il s'inscrit dans le courant de mobilité servicielle et plus particulièrement le développement de l'intermodalité.

### A. - Le titre unique est-il un titre de transport ?

3 - Selon les règlements européens en matière de droit des passagers<sup>5</sup>, le contrat de transport est « un contrat entre un transporteur et un passager en vue de la fourniture d'un ou de plusieurs services réguliers ou occasionnels » et le billet « un document en cours de validité ou toute autre preuve de l'existence d'un contrat de transport ».

Ainsi, le titre de transport constitue l'*instrumentum* du contrat de transport et traduit l'existence de la relation contractuelle entre l'opérateur de transport et la personne transportée<sup>6</sup>. Cette relation est indiscutable lorsque le titre est délivré par l'autorité organisatrice ou son opérateur et fait ainsi naître des obligations de paiement pour l'un, de délivrance de la prestation pour l'autre, intégrant la sécurité et l'exactitude.

Toutefois, dans la préfiguration d'un titre unique, il convient de s'interroger sur le chainage contractuel qui pourrait être mis en place : si un titre a pour vocation à être utilisé sur différents modes, différents réseaux et en conséquence avec différents opérateurs, devra-t-on considérer que le client a conclu différents contrats ou bien que le contrat de transport n'est potentiellement plus formé avec un transporteur mais avec le tiers délivrant le titre ? En effet, le titre unique, dès lors qu'il dépasse la compétence territoriale ou

modale d'une autorité organisatrice devrait être délivré par une entité autre que cette autorité ou son opérateur.

En revanche, si le titre unique n'est qu'un support réunissant plusieurs titres-contrats (un pour chaque réseau ou mode utilisé), la relation contractuelle classique sera préservée. En revanche, se posera la question du groupe de contrats ainsi créé et par conséquent celle de la responsabilité de l'opérateur de transport concerné en cas notamment de retard.

Ce questionnement n'est pas théorique, car se posera la question de savoir si les obligations définies par la réglementation européenne, notamment en matière d'indemnisation pour retard ou incident ou la jurisprudence nationale s'agissant de la qualification de moyens ou de résultats<sup>7</sup> concernant par exemple la ponctualité ou la sécurité, pourront produire leurs effets.

Cela dépendra des hypothèses retenues, la relation contractuelle devra être réévaluée pour tenir compte de l'apparition d'un titre transverse et potentiellement universel face à une relation binaire à chaque étape du voyage combiné.

### B. - Le titre unique est-il soluble dans le MaaS<sup>8</sup> ?

4 - La question peut paraître saugrenue : le titre unique est clairement un outil de la mobilité servicielle, puisqu'il ambitionne de simplifier l'usage de mobilités. Pourtant, son articulation avec les dispositions législatives en la matière n'est pas aussi évidente qu'il peut paraître.

Schématiquement, la législation (*C. transp.*, art. L. 1115-1 et s.) crée un service public de la donnée numérique des modes de déplacement, lequel va être utilisé par des opérateurs de transports ou de données pour délivrer une information priorisée en fonction des impacts environnementaux.

Parallèlement, la loi d'orientation des mobilités, par le développement de services numériques multimodaux (SNM) autorise la vente de titres de mobilité et de stationnement des opérateurs ou la revente des services concernés, sous réserve d'accord préalable de l'opérateur ou de l'autorité organisatrice<sup>9</sup>.

On pourrait être tenté de trouver dans la faculté ouverte à des SNM de vendre les titres ou revendre les « services » de mobilités un fondement au titre unique national, puisque cela pourrait se matérialiser par la détention d'un support unique, mais il nous semble qu'il existe plusieurs obstacles.

En premier lieu, le SNM est conçu pour être mis en place à l'échelon d'une AOM – le plus logiquement la région. S'il peut être admis qu'un SNM d'initiative privée peut s'affranchir de cette barrière, puisqu'il n'a pas de compétence géographique limitée, il reste qu'il ne pourra imposer un titre en particulier.

Dès lors, deux solutions seraient envisageables : soit le titre unique ne constitue qu'une juxtaposition de titres tels que conçus par les opérateurs ou les AOM et il s'agit alors d'un simple portefeuille d'achat centralisé de titres. Soit le SNM veut revendre des services de chaque réseau afin de combiner un trajet unifié et il est soumis à l'agrément de l'AOM ou de l'opérateur, ce qui ne garantit pas un usage national.

En deuxième lieu, si on envisage que le SNM deviendrait le fournisseur du titre unique, il semblerait qu'il faudrait s'appuyer sur le 2° du I de l'article L. 1115-10 du Code des transports, selon lequel « Sous réserve de l'accord de l'autorité organisatrice compétente ou du fournisseur du service, [le service numérique multimodal peut effectuer] la revente desdits services au prix qu'il fixe ainsi que la vente de ses propres produits tarifaires ».

4. Étude d'opportunité sur la mise en place d'un titre unique pour les transports.  
5. Règl. UE n° 181/2011, 16 févr. 2011, concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et (pour des définitions proches). – Règl. UE n° 2021/782, 29 avr. 2021, sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires.  
6. JCl. Transport, fasc. 715 : Transport collectif de personnes, n° 133, par L. Siguoir.

7. Cass. 1<sup>re</sup> civ., 7 mars 1989, n° 87-11.493 : JurisData n° 1989-000881 ; Bull. civ. I, n° 118. – Cass. 1<sup>re</sup> civ., 14 janv. 2016, n° 14-28.227 : JurisData n° 2016-000235 ; Bull. Civ. I ; Énergie – Env. – Infrastr. 2016, comm. 68.

8. Mobility as a Service : la mobilité servicielle.

9. Pour un bilan plus complet du MaaS, V. L. de Fontenelle et S. Martin, Le MaaS : premiers développements, premières questions : Énergie - Env. - Infrastr. 2021, dossier 8.

En effet, l'autre possibilité, consistant en la délivrance des titres existants au prix nominal, ne permet qu'imparfaitement de proposer un titre unique puisqu'il ne s'agirait que de la juxtaposition de titres et donc de conditions spécifiques à l'utilisation de chacun<sup>10</sup>.

Dès lors, si l'activité du SNM est de proposer des services de mobilité qu'il a lui-même composés, à un prix qu'il détermine, on peut s'interroger sur l'applicabilité de la législation propre aux agences de voyages.

L'article L. 211-1 du Code du tourisme définit le champ d'application de cette activité :

1.-Le présent chapitre s'applique aux personnes physiques ou morales qui élaborent et vendent ou offrent à la vente dans le cadre de leur activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale :

1° Des forfaits touristiques ;

2° Des services de voyage portant sur le transport, le logement, la location d'un véhicule ou d'autres services de voyage qu'elles ne produisent pas elles-mêmes.

Ce même article exclut certaines personnes et en particulier ceux « qui n'effectuent que la délivrance de titres de transport terrestre pour le compte d'un ou de plusieurs transporteurs de voyageurs ». Or, on l'a vu, il ne s'agit pas ici de délivrance de titres (C. transp., art. L. 1115-10, I, 1°) mais bien d'une revente (C. transp., art. L. 1115-10, I, 2°).

Il est également souvent considéré que la réglementation des agences de voyages n'est pas applicable car elle ne concernerait que les voyages de plus de 24 heures. Mais, l'article L. 211-2 du Code du tourisme susvisé établit une distinction : un service de voyages est constitué par « le transport de passagers », sans autre restriction. La référence à la durée minimale de 24 heures concerne les « forfaits de voyages » qui se définissent comme une prestation combinée intégrant au moins « deux types différents de services de voyage ».

Par conséquent, la possibilité d'une application des règles spécifiques aux agences de voyages ne paraît pas devoir être exclue d'emblée. Elle ne constitue d'ailleurs pas un obstacle insurmontable et pourrait même donner un cadre contractuel plus sécurisé, puisque l'agent de voyage qui propose une prestation devient contractuellement responsable de l'ensemble de la prestation.

En résumé, le titre unique semble à ce stade un objet juridique assez mal défini, en raison de la variété des solutions techniques ou opérationnelles possibles, mais également de l'originalité de la situation : la création d'un titre unique est centralisateur, alors que depuis bientôt 40 ans la Mobilité a été pensée de façon décentralisée, voire volontairement désordonnée lorsqu'on y adjoint les activités privées de partage ou libre-service de véhicules, laissées à l'initiative d'opérateurs privés. L'évolution technologique permettra de fluidifier ces difficultés, mais l'encadrement juridique sera peut-être nécessaire pour sécuriser son déploiement.

Cela sera d'autant plus vrai que si les premières expérimentations s'effectuent dans le cadre du transport public et de la collaboration entre autorités organisatrices, le titre unique a vocation à être étendu aux services complémentaires, tel que l'autopartage ou le libre-service de véhicules motorisés ou non, qui constituent autant de régimes juridiques distincts.

## 2. La gouvernance

5 - On sait que l'État est à ce stade en faveur d'une expérimentation en lien avec les régions qui pour leur part développent des solutions de titres unifiés pour leur territoire. On peut donc en

déduire que l'approche de l'État s'effectuera sous un mode empirique et contractualisé, de façon à pouvoir faire converger les attentes techniques mais également opérationnelles entre les différents acteurs.

Mais au-delà de l'expérimentation et du volontariat, il reste qu'il est périlleux à ce stade d'identifier le véhicule juridique qui permettrait de déployer une solution unique.

En l'état de la législation, l'orientation est plutôt celle d'une multiplicité d'acteurs et en particulier d'un développement des SNM, qui peuvent être mis en œuvre par les AOM mais aussi par tout opérateur privé. On pourrait imaginer qu'une fois les standards techniques définis, ils puissent exister des opérateurs variés du titre unique, à l'instar des plateformes numériques de la commande publique, qui doivent respecter le cadre légal et le référentiel de sécurité informatique.

Si le titre unique devait être qualifié de SNM au sens de la loi d'orientation des mobilités, une complexité supplémentaire pourrait survenir quant à la compétence de l'État : certes, il est autorité organisatrice, mais uniquement au titre des lignes ferroviaires nationales hors grande vitesse : il n'y aurait donc pas de légitimité, pas plus qu'une région ou une autre AOM à créer à ce titre un service à vocation nationale.

Si toutefois, une solution plus unitaire devait être choisie, il semblerait inévitable qu'une disposition législative, au regard du principe de libre-administration des collectivités territoriales, doive être adoptée. En effet, si des raisons techniques ou organisationnelles imposaient qu'une seule architecture s'impose, il ne semble pas que l'État soit juridiquement en mesure de l'imposer, sans passer par une loi ou le cas échéant un décret, conformément à l'article L. 1111-5 du Code général des collectivités territoriales qui permet, via une loi ou un décret, d'imposer des prescriptions ou procédures techniques.

On peut également envisager l'outil du groupement d'intérêt public (GIP), dont le cadre a été renouvelé par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011, qui ménage un aspect contractuel et une vocation opérationnelle. À cet égard, les articles L. 1115-10 et suivants du Code des transports n'excluent pas qu'une personne publique *ad hoc* puisse avoir le statut de SNM.

En dehors de ces solutions unitaires, la voie contractuelle n'est pas exclue mais peut sembler complexe à mettre en place et pérenniser à grande échelle. La mise en place d'un titre unique fait intervenir différents acteurs :

- les autorités organisatrices de la mobilité, qui doivent avant tout s'accorder, puisqu'il s'agit d'une tarification ou d'un titre de gamme tarifaire à mettre en place et qui devront contractuellement imposer ce titre à leur opérateur ;

- la mise en place par un groupement de commande ou par un chef de file d'un contrat visant à la mise en place d'un titre unique, ce qui impliquera le choix d'une technologie et d'un mode d'exploitation du titre ;

- une convention d'exploitation ou de distribution du titre entre les précédents acteurs et le prestataire mettant en place la solution du titre unique ;

- une convention avec un prestataire de service de paiement (PSP) qui sera chargé de la collecte des recettes. Selon les schémas, ce prestataire sera lié aux autorités organisatrices ou les opérateurs de transport pour le reversement des recettes. Ces PSP sont des établissements de crédit (banques) ou de paiement (opérateurs ou plateformes de paiement) dont l'intervention est encadrée par les articles L. 314-1 et suivants du Code monétaire et financier. La convention signée devra donc s'articuler avec le traitement des recettes selon leur qualification au regard de la comptabilité publique (V. *infra*), mais qui devraient apparaître comme intermédiaires rémunérés.

La difficulté de la voie contractuelle en dehors d'une phase d'expérimentation peut donc se révéler sensible puisqu'un acteur pourra, au titre du principe de liberté contractuelle, soit refuser de participer à un déploiement, soit ne pas renouveler sa participation

10. À ce jour, les discussions sont vives au sein de la Commission européenne entre les tenants dits « Reselling », permettant aux plateformes de combiner et revendre les titres des opérateurs (préférence de la DG Climat) et ceux du « Relinking », renvoyant la vente vers chaque opérateur de transport (DG Move). Le comité de la réglementation, organe indépendant de la Commission, devait donner son avis le 13 septembre.



à l'échéance d'un accord initial. Cette question pourra être sensible lorsqu'il sera question d'harmoniser techniquement les solutions envisageables, ce qui remettra peut-être en cause les choix technologiques opérés généralement à l'échelon des régions.

### 3. L'exploitation

6 - On ne se prononcera pas ici, fautes d'éléments pertinents, sur les conditions d'exploitation du futur titre unique, en raison de la diversité des problématiques envisageables. Néanmoins, les expériences récentes ou en cours de développement à l'échelon de différentes AOM montrent que des éléments de vigilance doivent être mis en œuvre.

#### A. - L'incidence des choix techniques

7 - Schématiquement, on peut envisager que les AOM, groupées conventionnellement ou statutairement ou sous l'impulsion de l'État choisissent un opérateur qui devra déployer une solution numérique pour la vente et l'utilisation d'un titre unique. Ce prestataire devra donc soit implémenter un outil, soit développer un système permettant à d'autres SNM de s'interfacer afin de permettre la revente du titre unique. Ces mécanismes devront en tout état de cause prendre en compte le système de facturation qui sera décidé (compte à approvisionner, post-paiement, paiement à l'usage, forfait, ...).

Il est donc nécessaire de faire appel à un prestataire de service de paiement (PSP), dont le code monétaire et financier réserve le monopole aux établissements de monnaie électronique (*C. mon. fin.*, art. L. 526-1 et s.).

Ainsi, le schéma opérationnel du titre unique, fait intervenir l'entité nationale de pilotage, l'AOM, le SNM, le PSP et les exploitants de transport et de mobilité active... La standardisation juridique des conventions sera tout autant nécessaire que la standardisation technique.

À cet égard, il faut rappeler que la notion de titre unique n'est pas figée : elle dépend de choix fonctionnels (titre spécifique unique ou juxtaposition de titres, pré-paiement forfaitaire ou unitaire ou post-paiement avec ou sans adaptation selon l'usage constaté) mais également techniques.

En effet, à ce jour, les différents réseaux équipés de billettiques n'ont pas été conçus pour échapper à une logique territoriale. Des différences technologiques existent à plusieurs titres :

- entre les réseaux accessibles et ouverts et ceux dits « fermés », c'est-à-dire nécessitant une validation pour accéder au service de transport (en d'autres termes, les réseaux les plus importants avec métro ou liaisons ferrées, qui nécessitent de passer des barrières) ;
- entre les types de stockage de l'information sur les droits des usagers (stockage sur le serveur ou sur le titre lui-même), qui induisent des différences d'identification des titres (les valideurs) et donc le cas échéant des investissements nécessaires pour mettre à niveau ces équipements ;
- entre les types de supports privilégiés : carte sans contact, smartphone. Ces choix conditionnent également la capacité à appliquer des référentiels techniques d'interopérabilité. Ainsi, par exemple, les smartphones Apple sont plus restrictifs sur l'accès au système d'exploitation, sur lequel va s'interfacer le module titre unique ;
- entre les applications billettiques : bien que celles-ci soient de plus en plus interopérables<sup>11</sup>, il peut y avoir des impacts notables au titre des mises à jour des systèmes embarqués ou fixes de validation, ce qui génère des surcoûts potentiels.

Ces disparités techniques peuvent porter atteinte à l'égalité de traitement des usagers, s'il apparaissait que les choix opérés pourraient interdire à certaines catégories de population l'accès au titre

unique, soit en raison du choix de supports non universels (on pense au smartphone), soit en raison de la complexité à intégrer toutes les gammes tarifaires des réseaux<sup>12</sup>.

Par ailleurs, si le Conseil d'État a admis pour l'Île-de-France l'instauration d'un « titre unique » (banlieue – Paris), c'est en retenant que ce titre mettait fin à d'autres disparités tarifaires. En l'occurrence, il n'est pas certain que le titre unique – s'il était conçu comme une harmonisation tarifaire – puisse apparaître comme admissible. Il semble qu'il devra se borner à une capacité de fréquenter les différents réseaux et restituer le ou les tarifs associés.

Une question pourra se poser pour les réseaux ayant opté pour la gratuité : il peut paraître incongru de mentionner un titre sur un réseau accessible, mais il pourrait être utilisé aux fins de validation, ce qui posera la question de la rémunération de l'opérateur du titre unique.

#### B. - La gestion des recettes

8 - La gestion de la recette est sans doute un point assez complexe selon les montages qui seront mis en œuvre.

La première complexité est le reflet précédemment analysé de la multiplicité des acteurs et de l'hétérogénéité des rôles. D'une part, tant que la nature juridique du titre unique n'est pas définie (titre et produit tarifaire national spécifique ou adjonction de titres existants sur chaque réseau), on ne peut stabiliser ce que sera la recette générée, à qui elle reviendra et, partant, sa nature publique ou privée.

D'autre part, tant que le système sera basé sur un monde contractuel, il semblerait que la recette transitera de l'utilisateur à l'opérateur monétique (le prestataire de service de paiement), qui reversera la recette auprès de l'exploitant (opérateur public ou privé). Mais, hormis où le service est opéré par l'utilisation ponctuelle d'une carte de paiement, ce schéma sera complexifié par le rôle de l'opérateur titre unique, qui devra lui-même avoir un lien étroit avec le PSP pour la gestion des comptes clients (avances, remboursements, incidents de paiements, ...).

À ce jour, les systèmes mis en place sont verticalisés : l'AOM gère ou délègue à son opérateur de Mobilité la mise en place d'un titre unique sur le périmètre du réseau, de sorte que la recette générée est assimilable à l'un des produits de la gamme tarifaire et revoit donc, selon le montage contractuel à l'AOM ou à son exploitant.

Lorsque cette recette revient à un exploitant en charge des services de mobilité, elle est en principe une recette privée, non soumise aux règles de la comptabilité publique<sup>13</sup>. Cet exploitant peut donc organiser assez librement le flux de recettes qui lui revient, et en particulier maîtriser la relation avec le prestataire de paiement et le cas échéant l'opérateur spécifique du titre unique, qu'il a choisi ou qui a été désigné par l'Autorité organisatrice.

En revanche, lorsque la recette est la propriété de la personne publique<sup>14</sup>, elle est soumise aux règles de la comptabilité publique. Ceci implique que la perception des recettes par l'exploitant entraîne la mise en place de régie de recettes ou plus récemment de conventions de mandat, mécanisme plus souple, mais possible après avis conforme du comptable public<sup>15</sup>.

Or, dans un système plus horizontal où le titre unique deviendrait un produit tarifaire à part entière ou la revente d'un service de mobilité au sens de l'article 1115-10-2° du Code des transports<sup>16</sup>,

12. CE, 13 mars 2002, n° 177509, UFC : Lebon ; Dr. adm. 2002, comm. 169. – CE, 4 mai 2011, n° 322901 : JurisData n° 2011-007725 ; JCP A 2011, 2245.

13. CE, 7<sup>e</sup> et 2<sup>e</sup> ss-sect., 10 févr. 2010, n° 301116, Sté Prest'action : JurisData n° 2010-000427 ; JCP A 2010, act. 145 ; Dr. adm. 2010, comm. 52.

14. Cela peut être le cas des marchés publics mais également des concessions de service public, lorsqu'il est fait le choix de recourir au « forfait de charges » et de faire ainsi remonter la recette à l'autorité organisatrice pour permettre son assujettissement à la TVA.

15. L. n° 2014-1545, 20 déc. 2014, art. 40, pour l'État. – Et CGCT, art. L. 1611-7-2, issu de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 pour les collectivités territoriales.

16. « Le service numérique multimodal peut effectuer (...) » ; 2° Sous réserve de l'accord de l'autorité organisatrice compétente ou du fournisseur du service, la

11. Bien que le standard Calypso s'impose, les versions ne sont pas toutes uniformes et ne traitent pas de façon homogène l'intégration des gammes tarifaires.

le recours à la convention de mandat devient plus complexe : il faudra définir qui de l'exploitant, de l'opérateur du titre unique ou du prestataire de service de paiement est le tiers habilité à recevoir les recettes et le cas échéant à gérer les problèmes de recouvrement.

À cet égard, il faut rappeler que le mandat est requis au titre du « *maniement* » de fonds, le simple encaissement mécanique sans intervention et avec une restitution totale devrait permettre le recours aux PSP, qui est par définition le premier percepteur, à la condition de veiller à l'absence de rôle plus effectif.

Plus complexe peut être l'identification du mandataire lorsque les prestations au titre de la gestion du titre unique peuvent être partagées selon les tâches à accomplir et les périmètres : il faudra conserver l'identification du circuit des recettes et identifier d'une part si elles résultent d'une action propre de l'opérateur du titre unique ou de sa vente par exploitants ou d'autres tiers (ceci pour identifier la nature de la recette) ; d'autre part les modalités et niveaux de reversement auprès des opérateurs ou des AOM. En particulier, dans le cas d'un « *pass* », il faudrait sans doute ajouter à cela la gestion de la compensation versée aux exploitants pour la fréquentation de leurs réseaux ... et donc la ressource budgétaire à mobiliser.

Par ailleurs, comme le rappelle la direction générale des finances publiques<sup>17</sup>, les règles de la commande publique s'appliquent aux tiers chargés de la gestion des recettes : il sera donc nécessaire – dès lors que la perception de recettes leur appartenant serait identifiée – que les AOM se groupent ou qu'un texte vienne encadrer la désignation à un niveau national d'un tel prestataire.

### C. - Conséquences sur les exploitants de transport public

9 - Les exploitants de transports publics, titulaires de concessions de service public, de marché public (si la rémunération est liée aux recettes) ou les opérateurs publics telles que les régies et les structures *in house* peuvent être impactées par ce futur titre : soit en perdant de la recette si le titre instaure un produit tarifaire propre, puisqu'il forfaitiserait nationalement une recette nominale, soit le

*revente desdits services au prix qu'il fixe ainsi que la vente de ses propres produits tarifaires ».*

cas échéant en augmentant la fréquentation nécessitant un développement de l'offre.

Il se posera alors la question de l'équilibre financier des contrats en cours ... et celle de la prise en charge budgétaire de cette belle idée. Il serait bien difficile d'évaluer de tels impacts, mais il n'est pas certain que dans un premier temps, ce titre révolutionne la fréquentation. Il sera néanmoins assez aisé d'en déterminer les effets. Si les modifications ne sont pas significatives, elles pourront logiquement être absorbées par les dispositions contractuelles usuellement prévues.

Pour les relations entre l'État et les AOM locales, les discussions seront sans doute plus délicates mais sans doute légitime.

## Conclusion : vers un service autonome de la distribution ?

10 - S'il n'est pas surprenant de constater que dans le cadre d'une activité décentralisée et fortement liée à l'identité et aux choix portés par chaque autorité organisatrice de la mobilité, l'émergence d'un titre unique bouscule, voire transgresse l'organisation institutionnelle et opérationnelle de la Mobilité.

Si un important travail reste encore à faire, au travers de l'expérimentation qui sera menée dans les prochains mois, il émerge que la logique de réseau territorialisé, même si elle reste dominante n'offre pas le cadre le plus adapté, en particulier pour les aspects les plus liés à la digitalisation, initiée avec l'ouverture massive des données.

Le titre unique constitue un très bon exemple de cette situation mais ouvre une nouvelle piste : il ne s'agit plus de rendre interopérable des réseaux ou des systèmes mais bien de créer un nouveau titre qui nécessite une harmonisation de l'ensemble des réseaux, voire une gestion unifiée et pas simplement compatible : à l'heure de la recherche d'une plus grande fluidité, accompagnée d'un mouvement d'ouverture à la concurrence des réseaux ferrés ou parisiens, on voit se profiler une autonomisation de la distribution des titres, avec une distanciation du lien entre l'opérateur et l'utilisateur/client.

Aussi, au-delà de l'introduction d'un titre de nouvelle génération, une réflexion globale pourrait s'instaurer sur la définition des rôles des acteurs traditionnels de la Mobilité. ■

### Essentiel à retenir

- Depuis une vingtaine d'années, des solutions assez diverses sont apparues au niveau international pour mettre en place des systèmes billettiques plus accessibles aux usagers potentiels. Cette situation s'est accélérée ces dernières années, facilitée par la digitalisation des réseaux et l'ouverture des données.
- Le titre unique n'est pas à ce jour une notion technique et juridique stabilisée : simple moyen de paiement universel, intégration de différents titres sous un seul support, création d'un produit tarifaire spécifique et transverse, utilisable sur tous les réseaux : les choix techniques et politiques guideront la définition à retenir.
- La notion de titre unique dans le cadre d'une organisation fragmentée de la Mobilité interroge sur la capacité, au-delà d'une expérimentation, à pérenniser cette solution, en particulier dans sa version la plus aboutie d'un titre spécifique.
- Le titre unique n'a pas de place juridiquement bien définie par rapport aux services numériques de mobilités instaurés par la loi d'orientation des mobilités et peut relever de la réglementation des agences de voyages.
- Son déploiement nécessitera à tout le moins des éclaircissements sur le rôle des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), celui des opérateurs spécifiques de ce titre, des prestataires de paiement et des règles relatives à la comptabilité publique.
- L'émergence d'un titre unique décorrélé de la prestation de transport, pourrait militer en faveur d'une autonomisation plus large du service de distribution.

17. BOFIP-GCP-16-0012, 1<sup>er</sup> sept. 2016.