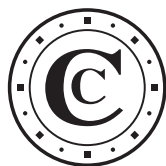


Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

BILAN DE LA LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS

UNE OFFRE DE MOBILITÉ AMÉLIORÉE,
UN CADRE FINANCIER À RENOUVELER,
DES COOPÉRATIONS À RENFORCER

Rapport public thématique

Avril 2026

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	7
SYNTHÈSE	11
RECOMMANDATIONS	17
INTRODUCTION	19
CHAPITRE I UNE GOUVERNANCE RÉNOVÉE MAIS UNE MISE EN ŒUVRE INCOMPLÈTE DES OUTILS DE PLANIFICATION ET DE COOPÉRATION	21
I - UNE MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME QUI SE TRADUIT PAR DES SITUATIONS HÉTÉROGÈNES SUR LE TERRITOIRE	21
A - Le couple région/intercommunalité conforté dans l'exercice de la compétence mobilité	21
B - Une compétence sur les mobilités qui reste éclatée	27
C - Un droit d'option difficile à réouvrir, des délégations de compétence à privilégier	29
II - UNE MISE EN ŒUVRE IMPARFAITE DES OUTILS DE PLANIFICATION ET DE CONCERTATION	31
A - Une implication inégale dans la création des plans de mobilité simplifiés	31
B - Les comités des partenaires : un outil qui se met peu à peu en place mais qui reste perfectible.....	32
III - UN DÉPLOIEMENT INCOMPLÈTE DES OUTILS DE COORDINATION ET UN RECOURS ENCORE LIMITÉ AUX STRUCTURES DE MUTUALISATION	35
A - Des bassins de mobilité aux dimensions hétérogènes selon les régions	35
B - Les contrats opérationnels de mobilité : un processus complexe qui ralentit leur déploiement sur le territoire.....	38
C - L'absence de mise en œuvre des plans d'action en faveur de la mobilité solidaire	41
D - Un recours aux structures de coopération et de mutualisation à développer.....	41
CHAPITRE II DES DÉPENSES DE TRANSPORT EN HAUSSE ET UN DÉSÉQUILIBRE FINANCIER COMBLÉ JUSQU'ICI PAR DES RECETTES FISCALES SUPPLÉMENTAIRES 47	
I - UNE TRAJECTOIRE D'INVESTISSEMENTS DE LA LOM POUR L'ÉTAT ET LES OPÉRATEURS NATIONAUX RESPECTÉE, MAIS INSUFFISANTE POUR ASSURER LA MISE À NIVEAU DES INFRASTRUCTURES EXISTANTES	47
A - Des investissements selon les priorités posées par la LOM difficiles à retracer	48
B - Une trajectoire d'investissement respectée en volume sur la période 2019-2023	51
C - Une trajectoire respectée pour l'entretien du réseau routier mais pas pour le réseau ferroviaire	51
D - Des montants programmés par la LOM insuffisants pour couvrir les besoins d'entretien fixés sur la période 2018-2023.....	54
II - DES DÉPENSES CROISSANTES DES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ, UN PROBLÈME DE FINANCEMENT QUI DEVIENT STRUCTUREL	55
A - Une hausse sensible des dépenses des APUL entre 2019 et 2023	55
B - Une augmentation des dépenses de transport des AOM qui a surtout concerné les transports collectifs urbains et le ferroviaire.....	58
C - Une absence de nouveaux financements jusqu'à une date récente.....	60

III - AU REGARD DES BESOINS DE FINANCEMENT ANTICIPÉS JUSQU'EN 2030, UNE ATTENTION PARTICULIÈRE À PORTER SUR LES DÉPENSES EN FAVEUR DE LA RÉGÉNÉRATION DES RÉSEAUX EXISTANTS ET DES TRANSPORTS DU QUOTIDIEN.....	66
A - Des besoins d'investissement supplémentaires dans les années à venir de 3 Md€ par an pour l'État et ses opérateurs afin de régénérer les infrastructures nationales existantes	66
B - Un développement des transports du quotidien qui va également entraîner des fortes hausses des dépenses des AOM à l'horizon 2030	67
C - Un bouclage financier qui nécessitera de donner priorité aux dépenses en faveur de la régénération des réseaux existants et des transports du quotidien	68
CHAPITRE III LA DIVERSIFICATION DES SERVICES DE MOBILITÉ ET LE RABATTEMENT VERS LES RÉSEAUX STRUCTURANTS POUR AMÉLIORER L'OFFRE AUX UTILISATEURS	75
I - UN USAGE DES TRANSPORTS COLLECTIFS MARGINAL DANS LES TERRITOIRES RURAUX ET PÉRIURBAINS FAUTE D'UNE OFFRE SUFFISANTE	75
A - L'usage de la voiture personnelle largement privilégié dans les zones rurales et les petites agglomérations	75
B - Une répartition inégale des transports collectifs dans les territoires	76
II - UNE OFFRE ET UNE FRÉQUENTATION DES TRANSPORTS COLLECTIFS EN PROGRESSION MAIS UNE ÉVALUATION À AMÉLIORER.....	78
A - L'identification des besoins de déplacement : de l'approche empirique des communautés de communes aux études mobilité des grandes AOM.....	78
B - Une hausse de l'offre réalisée reposant sur les transports collectifs urbains et les TER	80
C - Une hausse de la fréquentation des transports collectifs sauf en Île-de-France	81
D - Des données d'offre et de fréquentation à compléter.....	82
III - DES SOLUTIONS DE MOBILITÉ VARIÉES POUR RABATTRE LES USAGERS VERS LES RÉSEAUX STRUCTURANTS ET LUTTER CONTRE L'ENCLAVEMENT DES TERRITOIRES	83
A - La faible densité de population comme frein à l'émergence de services de mobilité réguliers dans les zones peu denses	84
B - La création de nouveaux services de mobilité comme solutions de rabattement vers les réseaux structurants et le développement de pôles multimodaux.....	85
C - Les SERM, des projets innovants au service de la mobilité du quotidien des territoires périurbains et ruraux	88
IV - LE BESOIN D'UNE PLUS GRANDE INTÉGRATION DES SYSTÈMES D'INFORMATION ET DE BILLETTIQUE POUR ENCOURAGER L'USAGE DES SERVICES DE MOBILITÉ.....	90
A - Le développement de services régionaux d'information multimodale et de ventes dématérialisées des titres de transport	90
B - Des dispositifs centrés sur les offres régionales et celles des grandes AOM mais peu sur les offres des communautés de communes	92
C - L'amorce de systèmes billettiques unifiés.....	92
CHAPITRE IV UN DÉVELOPPEMENT DES MOBILITÉS DURABLES DÉPENDANT DES SOUTIENS FINANCIERS PUBLICS.....	95
I - UNE PROGRESSION DU VÉLO AU PRIX DE FINANCEMENTS ÉLEVÉS QUI RESTE PRÉCAIRE	95
A - Une hausse de la pratique de vélo grâce au développement des aménagements cyclables et au soutien financier important des collectivités publiques	96
B - Des freins persistants à la pratique, des objectifs du plan vélo difficilement accessibles	97

II - UNE ATTEINTE DES OBJECTIFS D'ÉLECTRIFICATION DU PARC AUTOMOBILE COMPROMISE À CE STADE.....	98
A - Des objectifs de réduction des émissions de CO ₂ ambitieux	98
B - Une obligation de verdissement des parcs de voitures des personnes morales qui pourrait être plus efficace	99
III - UNE ÉLECTRIFICATION DU PARC DE BUS ET CARS EN PROGRÈS.....	102
A - Une obligation de verdissement des flottes de bus et cars	102
B - Des aides pour accompagner le verdissement des véhicules lourds	104
C - Une inflexion nette de la motorisation des parcs de bus	104
IV - UN DÉPLOIEMENT DES BORNES DE RECHARGE RÉEL MAIS INCOMPLET ET LARGEMENT SUBVENTIONNÉ	105
A - Des objectifs intermédiaires atteints mais une croissance de la demande à anticiper en particulier pour la recharge itinérante et dans les zones denses	105
B - Une mobilisation d'importants soutiens financiers	108
LISTE DES ABRÉVIATIONS	113
ANNEXES	114

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier, pour exercice de leur droit de réponse, aux ministres, directeurs d'administration centrale ou chefs de service intéressés (selon les cas) et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

*

**

Le présent rapport d'observations définitives est issu d'une enquête conduite sur le fondement des articles L. 111-3, L. 111-4, L. 111-6, L. 111-8, L. 133-1, L. 133-5, L. 141-13 et L. 211-4 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-6 du même code.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

L'arrêté n° 23-442 du 21 décembre 2023 a créé la formation interjuridictions (FIJ) relative aux enjeux contemporains des mobilités, commune à la deuxième chambre de la Cour des comptes et à dix chambres régionales des comptes et quatre chambres territoriales des comptes : Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Corse, Hauts-de-France, Île-de-France, La Réunion, Mayotte, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française.

Au niveau national, les rapporteurs ont rencontré les administrations centrales (ministères chargés des transports, de la transition écologique et de l'aménagement du territoire, l'ADEME, l'AFIT France, l'Agence de services et de paiement (ASP), le CEREMA, le Conseil d'orientation des infrastructures (COI), SNCF Réseau, SNCF Voyageurs, l'URSSAF caisse nationale et des associations de collectivités territoriales (Régions de France, Association des Départements de France, Association des Maires de France, Intercommunalités de France, GART, AGIR Transport, le Réseau vélo et marche) et des représentants des usagers (FNAUT). Au niveau territorial, des échanges ont eu lieu avec 25 autorités organisatrices ou collectivités : les régions Centre-Val de Loire, Île-de-France, Normandie, Nouvelle-Aquitaine et Provence-Alpes-Côte d'Azur, Île-de-France Mobilités, Agglobus, Bordeaux Métropole, Châteauroux Métropole, Clermont Auvergne Métropole, Grand Besançon Métropole, Métropole Nice Côte d'Azur, Grand Poitiers communauté urbaine, le Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération clermontoise, Toulon Provence Métropole et dix communautés de communes : Ardèche-Rhône-Coiron, communauté des communes Giennaises, Decazeville Communauté, Haute-Corrèze communauté, Haut Val de Sèvre, Massif du Vercors, Millau Grands Causses, Pays de Fayence, Portes Euréliennes d'Île-de-France et Retz-en-Valois.

Les rapporteurs ont rencontré, adressé des questionnaires écrits et échangé avec les différentes entités mentionnées ci-dessus.

Le rapport s'appuie également sur les contrôles menés par les chambres régionales des comptes auprès des régions Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France et Occitanie, du syndicat mixte Nouvelle-Aquitaine Mobilités, de la communauté de communes de Saint-Flour.

Ces travaux ont par ailleurs permis la rédaction du chapitre consacré à l'exercice du droit à la mobilité du rapport public annuel 2026 de la Cour.

*

**

Le projet de rapport d'observations définitives a été préparé puis délibéré au sein de la formation interjuridictions le 15 octobre et le 18 décembre 2025, Mme Mercereau, présidente de chambre, étant présidente de la formation interjuridictions, et celle-ci étant composée de MM. Kesler, Vasseur et Blanchot, conseillers maîtres, et de MM. Luprich, Royer, Brunet, conseillers, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Lefoulon, conseiller référendaire en service extraordinaire, rapporteur général, M. de Boysson, premier conseiller, rapporteur général adjoint, Mme Julienne, conseillère maître et M. Domergue, conseiller référendaire en service extraordinaire, M. Kesler étant contre-rapporteur.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme Camby, présidente de la première chambre faisant fonction de Première présidente, M. Hayez, rapporteur général, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune, M. Cazé, présidente et présidents de chambre de la Cour, M. Oseredczuk, président de section, président par intérim de la 5^{ème} chambre, M. Glimet, représentant M Bertucci, président de la chambre du contentieux, M. Albertini, M. Roux, M. Vught, Mme Daussin-Charpantier, Mme Renet et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et Mme Hamayon, Procureure générale, a été consulté sur le projet de communication le 19 janvier 2026. La présidente de la première chambre faisant fonction de Première présidente en a approuvé la publication le 11 février 2026.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) avait pour objectif d'améliorer la mobilité au quotidien de tous les Français et dans tous les territoires en mettant en place un « droit à la mobilité », c'est-à-dire le droit de toutes les personnes, y compris celles dont la mobilité est réduite ou souffrant d'un handicap, à se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens. Elle visait à simplifier l'exercice de la compétence des collectivités territoriales en matière de mobilité, à promouvoir une programmation des infrastructures des transports du quotidien, à faciliter les alternatives à l'usage individuel de la voiture, et à réussir la transition écologique, en prévoyant une enveloppe indicative de 13,7 Md€ pour les investissements de l'État dans les transports entre 2019 et 2023. Il s'agissait par un ensemble vaste d'actions de remédier à l'inadaptation de l'offre de transports et à ses conséquences, notamment dans les zones périurbaines et rurales, et d'encourager des mobilités plus propres et plus actives, les transports constituant le premier secteur émetteur de gaz à effet de serre. L'objectif d'une neutralité carbone des transports terrestres d'ici 2050 était inscrit dans la loi.

Six ans après son adoption, le bilan que dresse la Cour de cette loi est celui d'une réforme essentielle mais inachevée, en particulier en matière de financement. La LOM a transformé le paysage de la mobilité et enclenché une dynamique positive sur le territoire. Mais ses outils de planification et de coopération sont insuffisamment déployés, le cadre financier qu'elle a instauré est à renouveler et le développement des offres de mobilité nouvelles, pour relier les territoires enclavés aux réseaux structurants et pour assurer la transition écologique, reste à consolider.

Une couverture intégrale du territoire par des autorités organisatrices de mobilité mais un déploiement insuffisant des outils de planification et de coordination

La loi a permis la couverture de l'ensemble du territoire par des autorités organisatrices de mobilité (AOM) mais elle n'a pas simplifié la gouvernance des mobilités et surtout les outils de planification et de coordination qu'elle a institués ont été insuffisamment mis en œuvre à ce stade.

Partant du constat que les communes n'étaient pas l'échelon d'organisation de la mobilité le plus pertinent, y compris dans les territoires non urbains, et que la majorité d'entre elles ne s'étaient pas saisies du sujet, la loi d'orientation des mobilités (LOM) a réformé la gouvernance de la mobilité : en confortant la région dans son rôle d'autorité organisatrice de la mobilité régionale (AOMR) et de chef de file ; et en confiant la compétence aux communautés de communes sur leur territoire (autorité organisatrice de la mobilité locale, AOML), tout en leur offrant la possibilité de se saisir effectivement de cette compétence ou de laisser ce rôle à la région.

En 2025, 50 % des communautés de communes sont AOML et 50 % ont laissé cette compétence à la région.

L'objectif de couvrir la totalité du territoire par des AOM a ainsi été atteint, ce pragmatisme se traduisant toutefois au détriment de la simplicité institutionnelle. De fait, les dispositions prises pour faciliter la prise de compétence en l'absence de transfert automatique des services de transport existants ont conduit à un paysage complexe où plusieurs AOML coexistent sur un même territoire et à une multiplication des délégations de compétence entre les régions et les communautés de communes.

Au-delà de la question de la gouvernance, la LOM a rénové les outils de planification existants et créé des instances partenariales consultatives pour associer les parties prenantes de la politique de mobilité : employeurs, salariés, usagers. Mais six ans après son adoption, le bilan de la mise en place de ces outils est contrasté.

La mise en œuvre de la loi, et notamment du droit à la mobilité, demeure ainsi inaboutie en raison du déploiement insuffisant des outils de planification et de coordination.

Il en va de même des outils spécifiquement créés pour donner corps au rôle de chef de file de la région et pour favoriser la construction d'offres de transport multimodales et coordonnées à l'échelle de chaque bassin de mobilité. Là encore, les réalités sont contrastées en raison de la lourdeur de ces outils, de la lenteur de leur mise en place par les régions, et de l'inadaptation des moyens qui y sont consacrés. De même, la LOM a implicitement choisi de favoriser les structures intégrées pour la mutualisation des moyens des AOML mais son effet n'est pas perceptible.

Des dépenses en hausse potentiellement génératrices d'un déséquilibre financier, qui nécessite de donner la priorité aux transports du quotidien

La loi a établi, de façon innovante, un cadre financier pluriannuel non contraignant pour la modernisation des réseaux contribuant aux transports du quotidien, sans que celui-ci soit suffisamment précis et couvre tous les besoins. Elle a par ailleurs laissé pendante la question du financement des services de transport assurés par les AOM.

Le cadre pluriannuel des investissements de l'État a été globalement respecté. La LOM a fixé une trajectoire pluriannuelle d'investissements de l'État dans les transports entre 2019 et 2023, pour un total de 13,7 Md€, qui a été globalement respectée en volume (96 % des crédits de paiement ont été engagés). Toutefois le taux d'exécution de ces investissements a été inégal selon les différents modes de transports. Il a été globalement conforme pour l'entretien du réseau routier et pour les projets de transport collectif en Île-de-France. Il a été conforme pour les projets ferroviaires, sauf pour l'entretien du réseau existant, financé par SNCF-Réseau, avec un manque annuel de l'ordre de 0,7 Md€ par rapport à la cible. Il a été très inférieur sur les transports collectifs hors Île-de-France.

Les investissements programmés par la LOM ne représentent toutefois que 10 % de l'ensemble des investissements portés par les administrations publiques sur la période 2019-2023. Plus généralement, l'ensemble des dépenses (fonctionnement et investissement) des collectivités territoriales en matière de transports dépassent désormais celles de l'État, avec 56 Md€ contre 30,3 Md€. La LOM n'ayant pas prévu de nouveaux financements pour ces dépenses, leur augmentation a été essentiellement financée par le versement mobilité, particulièrement dynamique, qui est acquitté par les employeurs publics et privés de 11 salariés et plus situés dans les territoires où il a été instauré.

Compte tenu des besoins de régénération des réseaux existants et des projets de développement des offres de transport évoqués jusqu'en 2030, l'équilibre financier entre les dépenses et les ressources publiques ne pourra pas être seulement assuré par la seule augmentation des recettes : la question des priorités parmi les dépenses ne pourra pas être éludée. La conférence *Ambition France Transports* organisée en 2025 estime ainsi, en supplément des 3 Md€ de besoins de financement annuels supplémentaires pour la régénération, à 3,7 Md€ les besoins pour le développement de l'offre des AOM et les nouveaux projets, y compris les services express régionaux métropolitains (SERM)², soit 6,7 Md€ au total. En regard, 0,1 point de versement mobilité supplémentaire ne représente que 360 M€ environ (hors Île-de-France), tout en imposant un effort significatif pour les entreprises. De son côté, le levier tarifaire pour les transports collectifs urbains (TCU) pourrait rapporter 150 M€ par an en cas de hausse de 10 points des tarifs. Enfin, le surplus de recettes provenant des péages autoroutiers à l'issue des contrats de concession s'échelonnant entre 2031 et 2036, s'élèverait à un montant compris entre 2,5 Md€ et 3 Md€ par an. Au total, environ 3,5 Md€ de ressources supplémentaires paraissent envisageables. Le bouclage financier entre les besoins et les ressources devra donc passer dans les prochaines années par une priorité en faveur des dépenses d'entretien des réseaux et de développement ciblé des transports du quotidien, au détriment des grands projets de nouvelles infrastructures de transport.

Le temps long de la régénération des infrastructures et des projets de transport exige prévisibilité et clarté. Aussi, après la LOM, l'État doit-il se doter d'une loi-cadre fixant les orientations de l'État et leurs modalités d'application en matière de financement des projets de transport. Un projet de loi-cadre a été déposé au mois de février par le Gouvernement devant le Parlement.

Une diversification des services de mobilité à conforter pour lutter contre l'enclavement des territoires dans un cadre financier contraint

La LOM a encouragé le développement d'offres de mobilité permettant aux utilisateurs de se rabattre vers des réseaux de transport structurants, fournissant ainsi des solutions complémentaires à la mise en place de services réguliers de transport collectifs. L'insuffisance d'offre en matière de services de mobilité dans les territoires périurbains et ruraux laisse en effet à leurs habitants peu d'alternative à la voiture individuelle, qui constitue le mode de déplacement privilégié.

Ces dernières années ont ainsi été marquées par le développement de bouquets de solutions de mobilité. L'offre de mobilité des AOM ne repose plus uniquement sur la mise en place de solutions classiques de transport collectif. Elle s'est progressivement tournée vers des solutions plus agiles et moins coûteuses (transport à la demande – TAD, covoiturage, autopartage, ...), en particulier pour lutter l'enclavement des territoires pour lesquels la mise en place d'une offre de transport collectif n'est pas économiquement viable.

Ces solutions s'inscrivent dans une approche intermodale de la mobilité. C'est notamment le cas pour les communautés de communes, avec des solutions de rabattement vers les réseaux structurants (bus, cars, TER), selon une approche intermodale de la mobilité. Au regard de la

² Les SERM ont pour objectif de bâtir une approche intermodale et coordonnée permettant aux habitants des territoires périurbains et ruraux de rejoindre les grands centres urbains.

situation des communautés de communes de l'échantillon analysé³, le constat est celui d'une montée en charge progressive des nouveaux services de mobilité dans ces territoires. Ces collectivités se sont tournées vers le vélo, vers le covoiturage et, dans une moindre mesure, vers le TAD, compte tenu des coûts difficilement supportables du transport régulier dans ces territoires peu denses.

L'évaluation des services de mobilités à l'échelle nationale reste perfectible. De par leur niveau d'agrégation, la publication des statistiques nationales ne rend pas suffisamment compte de la situation dans les territoires en distinguant les grandes catégories d'AOM (régions, métropoles, etc.). En outre, certaines données reposent seulement sur des estimations de trafic (comme pour les cars interurbains et scolaires), d'autres sont manquantes (offre kilométrique réalisée par les bus en grande couronne en Île-de-France, données sur le transport à la demande par exemple). L'outil statistique doit être amélioré sur ces points pour mieux montrer les évolutions et les pistes d'action.

La LOM a accompagné le développement des nouvelles solutions de mobilité en les confortant. De même, elle a permis le lancement de la réflexion sur les SERM pour améliorer la mobilité des habitants des territoires périurbains de grandes agglomérations, mais sans préciser leur contenu concret. Celui-ci a été posé par la loi du 27 décembre 2023, 26 projets de SERM ayant été labellisés depuis. Pour les années à venir, l'enjeu sera de réaliser ces projets alors que les questions de leur financement et de leur gouvernance restent posées.

L'existence d'une offre n'est cependant pas en elle-même une condition suffisante de réussite d'une politique de mobilité. L'accès de la population à une information claire et aisément compréhensible est aussi nécessaire.

Les régions ont ainsi développé des services multimodaux d'information, qui permettent de connaître l'offre disponible (TER, cars interurbains, etc.) et de calculer des itinéraires. Ils sont parfois complétés par une application d'achat de titres de transport. Toutefois, à ce stade, ces services sont centrés sur l'offre des régions et des grandes AOM (métropoles, communautés urbaines ou d'agglomération) alors que celle des petites AOM est peu présente (sauf cas particulier).

L'existence d'un support des titres de voyage commun à plusieurs réseaux de transport facilite également l'utilisation des services de transport public. Plusieurs solutions sont utilisées : supports régionaux permettant d'accueillir des titres de transports relevant de différents réseaux et, dans quelques cas, possibilité grâce à un accord tarifaire (par exemple entre une grande AOM et la région) d'utiliser un seul titre de voyage pour emprunter les réseaux de plusieurs AOM.

À l'échelle nationale, l'État, en lien avec plusieurs AOM, travaille sur l'expérimentation d'un titre de transport unique téléchargeable depuis une application et utilisable partout en France⁴ dans les transports collectifs du quotidien (TER, bus, tramway, etc.).

Ces projets doivent être poursuivis.

³ L'échantillon examiné à l'appui de ce rapport se compose de huit régions métropolitaines, sept intercommunalités urbaines, 11 intercommunalités rurales et quatre syndicats mixtes chargés des mobilités.

⁴ Ce projet ne comprend pas d'harmonisation tarifaire entre les AOM, chacune conservant sa tarification.

Un développement important des mobilités durables grâce à des soutiens financiers publics qui doivent être désormais optimisés

La LOM a stimulé le développement des mobilités durables (vélo, véhicules électriques, ...) par des mesures ambitieuses que sont venus compléter des soutiens financiers importants. La question est désormais celle de la lisibilité et de l'optimisation de ces moyens en période de contrainte financière.

La part du vélo restait en effet faible en France (2,7 % des déplacements locaux en 2019), alors que son coût modéré, ses bénéfices pour la santé et l'environnement, et la diffusion du vélo à assistance électrique lui assurent un potentiel de développement pour les trajets de proximité.

Afin de renforcer sa place, la LOM a donné force juridique aux mesures du plan vélo de 2018 destinées à réduire l'insécurité et la crainte du vol, principaux freins à la pratique cyclable (forfait mobilités durables, création de places de stationnements sécurisées dans les gares, emport dans les trains, etc.). Parallèlement, d'importants moyens financiers ont été engagés entre 2019 et 2024 avec 1 Md€ pour l'État et 0,3 Md€ financés par les certificats d'économie d'énergie. L'effort financier des collectivités locales en faveur des aménagements cyclables a également été important même s'il reste mal connu, faute de données agrégées.

Ces efforts, poursuivis et amplifiés par le second plan vélo de 2023, ont favorisé le déploiement par les collectivités locales de politiques cyclables, y compris dans les territoires peu denses. Le réseau de voies cyclables sécurisées a fortement progressé et l'usage du vélo a connu une forte hausse (+38,5 % de fréquentation des voies équipées de compteurs entre 2019 et 2024), bien plus marquée cependant en zone urbaine qu'en milieu périurbain et rural. La poursuite de cet essor est toutefois incertaine, l'objectif du second plan vélo – 100 000 km de voies cyclables sécurisées en 2030, triplement de la part modale du vélo – étant difficilement atteignable dans le contexte actuel des finances publiques.

Concernant les véhicules électriques, la LOM a fixé comme objectif la fin de la vente des voitures neuves utilisant les énergies fossiles d'ici à 2040, objectif renforcé depuis par la réglementation européenne et la stratégie nationale bas carbone (SNBC). La cible envisagée nécessite une accélération du rythme de changement, alors que la part actuelle de voitures électriques neuves dans les ventes reste inférieure à 20 % depuis plusieurs années, malgré une légère augmentation en 2025. Dans ce contexte, l'obligation de verdissement des flottes d'entreprise instaurée par la LOM est un dispositif-clé, car la moitié des voitures neuves sont achetées par des professionnels, qui les revendent ensuite aux particuliers. Sa substitution récente par une taxe annuelle incitative a eu plus d'impact sur les décideurs mais il reste certaines lacunes à corriger.

La LOM a également entraîné une accélération du déploiement des infrastructures de recharge pour véhicules électriques depuis 2019, par les obligations d'équipement qu'elle a posées. La France a ainsi respecté ses objectifs intermédiaires grâce à une forte croissance du parc des points de recharge entre 2021 et 2025, soutenue par d'importantes aides publiques dans le cadre du programme *Advenir* (510 M€ ouverts depuis 2020 et jusqu'en 2027 à travers les certificats d'économie d'énergie), du plan de relance (12,3 M€ entre 2021 et 2025) et du plan *France 2030* (107 M€ octroyés lors des deux premières phases d'appels à projets entre mars 2022 et janvier 2023). Les besoins restent cependant importants, en particulier pour la recharge

en itinérance sur les grands axes routiers et pour la recharge principale à domicile dans les zones denses où l'habitat collectif est majoritaire. Un objectif de 400 000 points de recharge ouverts au public d'ici 2030 a été fixé par le Gouvernement, contre 184 141 points ouverts en novembre 2025.

Ces différentes actions doivent donc être consolidées.

Recommandations

1. Mettre en place les contrats opérationnels de mobilité et les plans d'action pour la mobilité solidaire – outils prévus par la LOM (*IdFM et régions hors Île-de-France, 2026*) .
2. Clarifier les dispositifs juridiques et fiscaux applicables aux syndicats mixtes et aux conventions, afin de favoriser les coopérations (*ministère chargé des transports, 2026*).
3. Accorder la priorité à la régénération des réseaux existants et aux projets favorisant les trajets du quotidien (*ministère chargé des transports, 2026*).
4. Prévoir une loi-cadre prenant la suite de la LOM et fixant les orientations de l'État et leurs modalités d'application en matière de financement des projets de transport, y compris ceux portés par les AOM régionales et locales (*ministère chargé des transports, 2026*).
5. Consolider les données de l'offre de transport effectivement réalisée en matière de transports routiers interurbains et scolaires pour les AOM régionales (*IdFM et régions hors Île-de-France, 2027*).
6. Compléter les données statistiques nationales relatives aux transports en prenant en compte l'ensemble des services de mobilité et en présentant une répartition par catégorie d'AOM et par région (*ministère chargé des transports, 2027*).

Introduction

La loi n° 2019-1428 d'orientation des mobilités (LOM) a profondément remanié le cadre des politiques publiques de mobilité en France. Instaurant un « droit à la mobilité »⁵, elle poursuit quatre objectifs principaux.

En premier lieu, elle rénove la gouvernance locale de la mobilité pour mettre fin aux « zones blanches », désormais couvertes par une autorité organisatrice de la mobilité (AOM).

La loi prévoit ensuite un investissement massif dans les transports, auxquels l'État affecte 13,7 Md€ de dépenses entre 2019 et 2023, avec une priorité aux déplacements du quotidien. Il s'agit d'entretenir les réseaux de transports, de désaturer les nœuds ferroviaires et d'accélérer le désenclavement routier des villes moyennes et des territoires ruraux.

La loi élargit aussi le champ de compétence des autorités organisatrices aux nouvelles formes de mobilités (covoiturage, vélo, transport à la demande) afin d'irriguer les territoires plus facilement que ne le font les transports collectifs réguliers et de réduire les inégalités territoriales.

Enfin, la loi encourage les mobilités plus propres dans le cadre de la transition écologique. Elle soutient le développement de l'usage du vélo et fixe des obligations pour l'acquisition de véhicules propres et pour l'installation des bornes de recharge. L'objectif d'une neutralité carbone des transports terrestres d'ici 2050 est inscrit dans cette loi.

Six ans après l'entrée en vigueur de la loi, la Cour dresse un état des lieux de sa mise en œuvre. Celui-ci montre qu'elle a constitué une réforme essentielle et a ouvert des perspectives importantes pour mettre en œuvre de façon concrète un « droit à la mobilité » mais qu'elle reste toutefois inachevée.

Cette enquête a été réalisée par la Cour et quatre chambres régionales des comptes auprès du ministère chargé des transports, d'organismes publics, de 28 autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et de certaines de leurs associations (le groupement des autorités responsables de transport – GART, Intercommunalités de France, Régions de France, AGIR Transport, l'Association des maires de France).

L'enquête s'est attachée à analyser la mise en place de la nouvelle gouvernance des mobilités issue de la LOM et d'apprécier ses résultats (1), la réalisation des programmes de financement inscrits dans la loi ainsi que les moyens financiers mis en œuvre par les AOM (2). Elle a également examiné l'incidence de la LOM sur le développement de l'offre de transports collectifs et des autres services de mobilité, en particulier dans les territoires périurbains ruraux (3), ainsi que les résultats des mesures prises en faveur des mobilités durables (4).

⁵ Permettre à l'utilisateur de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité, de prix et de coût pour la collectivité, notamment, par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public.

Chapitre I

Une gouvernance rénovée mais une mise en œuvre incomplète des outils de planification et de coopération

La LOM a eu pour objectif d'adapter la gouvernance des mobilités aux nouveaux besoins de mobilité à la fois en termes d'offre, en créant sur l'ensemble du territoire des AOM chargées de penser le transport public, et de coordination de ces offres, afin de rendre le recours aux transports publics plus aisé. Elle a permis de couvrir l'ensemble du territoire par ces AOM. Mais la mise en œuvre des outils de planification et de concertation est restée insuffisante, ce qui réduit l'impact concret de cette loi sur le droit à la mobilité.

I - Une mise en œuvre de la réforme qui se traduit par des situations hétérogènes sur le territoire

A - Le couple région/intercommunalité conforté dans l'exercice de la compétence mobilité

La LOM part du double constat que 80 % du territoire national n'était couvert par aucun service public de mobilité et que l'échelon communal, compétent par défaut, ne permettait pas de concevoir et de porter des politiques de transport adaptées aux évolutions des besoins de mobilité, notamment du quotidien. Elle modifie et précise le cadre d'organisation des mobilités sur le territoire national qui s'articule désormais autour de deux niveaux : les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui deviennent ou restent autorités organisatrices de la mobilité locales (AOML), et les régions (AOMR), dont le rôle de chef de file de la mobilité est réaffirmé et structuré autour de nouveaux outils.

1 - La consécration de la région comme autorité organisatrice de la mobilité régionale et chef de file

La région est consacrée par la LOM comme autorité organisatrice de la mobilité à l'échelon régional (AOMR). La loi lui confie l'organisation des services de mobilité d'intérêt régional c'est-à-dire de l'ensemble des services de mobilité pouvant être mis en œuvre par les AOM locales dès lors qu'ils ne sont pas intégralement inclus dans leurs ressorts. Cette évolution s'inscrit dans la continuité des lois n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) qui a confié aux régions la gestion des trains express régionaux, de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) qui a fait des régions les chefs de file de l'intermodalité et de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) qui leur a transféré les attributions des départements⁶ en matière de transports interurbains et scolaires.

La région est compétente pour l'organisation et la gestion des transports ferroviaires et des transports scolaires non urbains, des transports interurbains par autocars qui connectent entre eux les territoires de plusieurs AOM locales, y compris les dessertes de cabotage à l'intérieur du périmètre d'une AOM locale, mais aussi des transports à la demande (TAD) et des services de mobilité active (vélo, marche), partagée (covoiturage, autopartage⁷) ou solidaire⁸.

En sa qualité de chef de file, elle est « chargée d'organiser les modalités de l'action commune des autorités organisatrices de la mobilité » notamment en ce qui concerne les services de mobilité (desserte, horaires, information etc.), l'intermodalité (aménagement et fonctionnement des pôles d'échanges multimodaux, rabattement vers ces pôles), le recensement et la diffusion des pratiques de mobilité pour améliorer la cohésion sociale et territoriale ou encore l'aide à la conception et à la mise en place d'infrastructures de transport ou de services de mobilité⁹.

La LOM détaille les conditions de ce chef de filât et prévoit différents outils de planification, de coordination et de concertation. La région doit, en concertation avec les autres acteurs de la mobilité (autres AOM, syndicats mixtes de transport, communautés de communes non AOM et départements) délimiter des bassins de mobilité en fonction des habitudes et besoins de mobilité. Dans chaque bassin, des contrats opérationnels de mobilité élaborés à l'initiative de la région doivent permettre de préciser les modalités de coopération et les résultats attendus. Le contrat fait l'objet d'un suivi sur la base d'indicateurs qu'il définit et dont il est rendu compte annuellement au comité des partenaires ainsi qu'à mi-parcours.

⁶ Le département reste compétent pour organiser et financer le transport des élèves souffrant d'un handicap (article L. 213-11 du code de l'éducation).

⁷ L'autopartage est la mise en commun de véhicules au profit d'utilisateurs abonnés ou habilités par le gestionnaire des véhicules.

⁸ Transport d'utilité sociale au profit des personnes dont le revenu limite l'accès aux transports publics, chauffeurs bénévoles, garages solidaires (location, réparation et vente de véhicule à bas prix), etc.

⁹ Article L. 1215-1 du code des transports.

2 - La prise de la compétence mobilité par les communautés de communes : une influence déterminante des régions

La rénovation du cadre d'organisation de la mobilité par la LOM¹⁰ vise à mieux tenir compte de la réalité des habitudes de déplacement et de l'inadéquation du périmètre des communes pour définir les besoins et organiser les services de mobilité. Le premier niveau d'organisation et de gestion de la mobilité est confié aux autorités organisatrices de la mobilité locales (AOML) que sont les communautés de communes (32 % de la population en 2019), les communautés urbaines et communautés d'agglomération (39 % de la population française en 2019), les métropoles (29 % de la population française en 2019) et leurs groupements (syndicats de transport, pôles d'équilibre des territoires ruraux, etc.).

Alors que les communautés de communes n'exerçaient la compétence mobilité que de façon facultative et, de fait, peu répandue puisque 5 % des communautés de communes étaient chargées de l'organisation des mobilités au 1^{er} janvier 2021, la loi leur a imposé, ainsi qu'à leurs communes membres, de délibérer sur la prise de cette compétence dans un délai courant de sa promulgation au 31 mars 2021 pour les communautés de communes et au 1^{er} juillet 2021 pour les communes.

Néanmoins, pour tenir compte des réalités, des capacités techniques, des priorités politiques et financières locales et d'éviter de recréer, au niveau des communautés de communes, une situation dans laquelle des AOM existeraient en droit mais n'exerceraient pas leur compétence de manière effective, la loi ouvrait deux possibilités : la communauté de commune pouvait choisir d'exercer elle-même le rôle d'AOM locale dans son ressort territorial ou laisser la région se substituer de droit à elle dans cet exercice. Dans l'esprit des promoteurs de la loi, les communautés de plus de 50 000 habitants avaient naturellement vocation à devenir AOM et celles de plus de 30 000 habitants pouvaient le devenir selon le contexte local et la structure du territoire¹¹.

Le CEREMA a réalisé un bilan au 7 avril 2022 hors Île-de France. Au 1^{er} janvier 2020, sur 965 communautés de communes, 29 étaient AOML et 16 avaient transféré leur compétence mobilité à un syndicat mixte ou à un PETR (pôle d'équilibre territorial et rural). Parmi les 920 communautés de communes qui ne disposaient pas de cette compétence avant la loi, 461 sont devenues AOML (soit 50,1 %)¹² mais 459 ont laissé la région devenir AOML (49,9 %), ce qui est supérieur à ce qui était envisagé. Au total, 12,5 M d'habitants résident dans les communautés de communes exerçant la compétence mobilité seules ou au sein d'un établissement de coopération et 8,7 M d'habitants dans des communautés de communes dont la région est AOML.

Les caractéristiques démographiques et financières des communautés de communes n'ont pas pesé sur ce choix. Celles ayant choisi d'être AOML représentaient en 2022, 11 M d'habitants et celles pour lesquelles c'est la région, 8,6 M d'habitants. Les premières sont plus peuplées que les autres avec respectivement 22 981 et 18 854 habitants en moyenne par EPCI. Parmi les 38 communautés de communes de plus de 50 000 habitants, 23 (60,5 %) ont fait le

¹⁰ Article L. 1231-1 du code des transports.

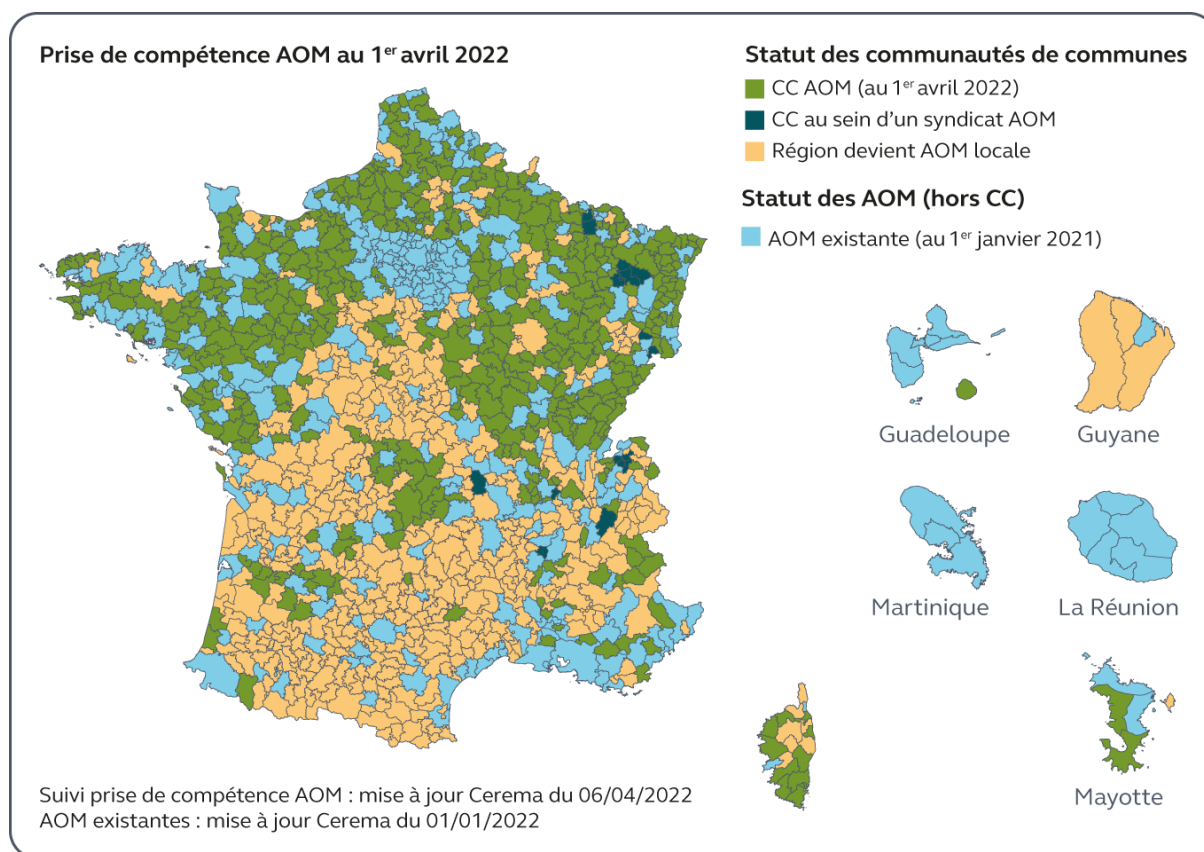
¹¹ Étude d'impact du projet de loi d'orientation des mobilités.

¹² Les communautés de communes AOML représentent les deux tiers des 700 AOML (hors régions).

choix de devenir AOM. En ce qui concerne le potentiel financier de ces EPCI¹³, l'analyse réalisée par le CEREMA à la demande de la Cour montre que la différence entre les deux catégories de communautés de communes est également faible : 322,36 €/habitant pour les communautés de communes AOML et 304,93 €/habitant pour les autres (ce potentiel s'élève à 591,89 €/habitant dans les métropoles).

En revanche, leur position géographique sur le territoire est nettement contrastée : les communautés de communes de la moitié nord du pays ont majoritairement fait le choix d'exercer la compétence mobilité à l'inverse de celles du sud où la région est bien plus fréquemment devenue AOM locale, comme le montre la carte ci-dessous. Cela renvoie en partie à la place historiquement plus ou moins forte des communes ou des EPCI dans l'organisation des mobilités. La position des conseils régionaux a toutefois été prépondérante.

Carte n° 1 : autorités organisatrices de la mobilité



Source : CEREMA

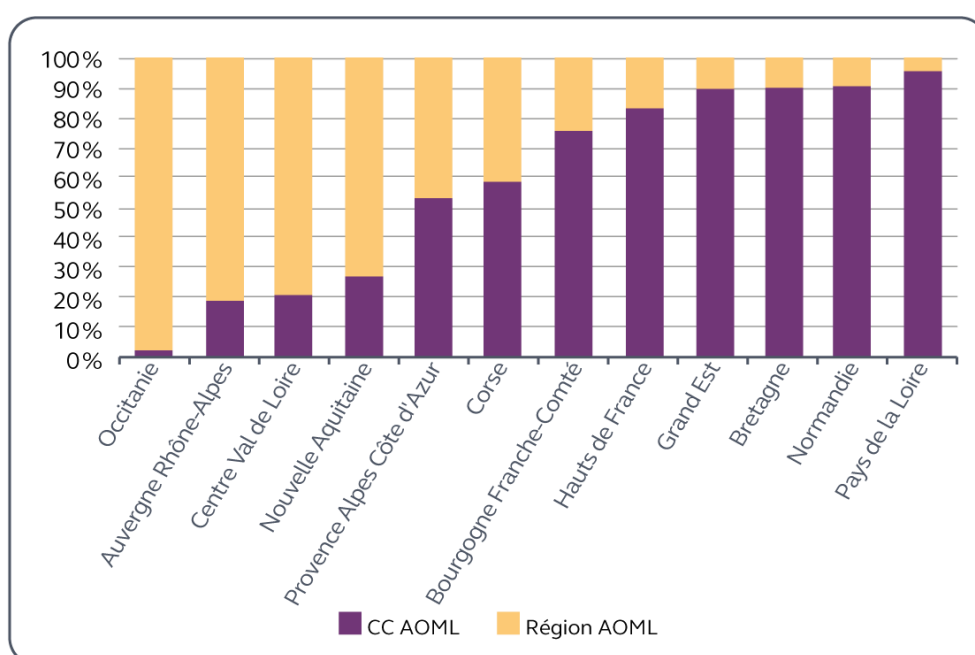
Seules les régions Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Corse, où respectivement 17 des 32 et 10 des 17 communautés de communes ont fait le choix d'exercer la compétence mobilité, présentent une répartition équilibrée proche de la moyenne nationale (53 % et 59 %). La neutralité de la région vis-à-vis du choix des communautés de communes s'est par exemple

¹³ Appréhendé à partir des dotations de l'État soit 30 % des recettes des collectivités, données de l'OFGL à travers la base *Dotations des groupements à fiscalité propre*.

manifestée par le fait qu'elle a attribué des aides juridiques à celles-ci pour les éclairer dans leurs choix, comme pour la communauté de communes du Pays de Fayence qui a finalement opté pour la prise de compétence.

Dans les autres régions, les communautés de communes ont effectué des choix plus convergents : dans six régions, les communautés de communes ont majoritairement choisi d'exercer la compétence (de 76 % pour la Bourgogne-Franche-Comté à 96 % pour les Pays-de-la-Loire) ; dans les autres, c'est la région qui est devenue AOML (de 73 % pour Nouvelle-Aquitaine à 98 % pour Occitanie).

Graphique n° 1 : répartition des autorités organisatrices de la mobilité locale par région (métropole)



Source : CEREMA

Bien que l'esprit de la LOM ait été de confier la compétence mobilité à l'échelon le plus à même techniquement et financièrement de l'exercer selon le principe de subsidiarité, c'est en réalité la position des conseils régionaux vis-à-vis de la réforme qui a guidé la prise de compétence des communautés de communes. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur a indiqué ne pas avoir incité les communautés de communes de son ressort territorial à prendre ou laisser la compétence mobilité. D'autres régions ont en revanche privilégié une lecture plus univoque de la loi, soit qu'elles aient incité les communautés de communes à prendre la compétence, soit qu'elles aient au contraire plaidé pour une approche plus intégrée à l'échelon régional, indépendamment de la taille ou des capacités techniques des EPCI.

Plusieurs des six régions dans lesquelles les communautés de communes ont massivement opté pour exercer directement la compétence mobilité ont exprimé leur préférence pour un mode d'organisation dans lequel la région se concentre sur ses fonctions de chef de file et n'intervient que marginalement comme AOML. Dans les Pays-de-la-Loire, la région a indiqué s'être « clairement positionnée favorablement à ce transfert, estimant qu'elle concourrait à une

collaboration des autorités organisatrices entre elles et à une bonne coordination des services¹⁴ ». La région Normandie a adopté le 14 décembre 2020 des « orientations pour la mise en œuvre de la gouvernance des mobilités à l'échelle de la Normandie », dans lesquelles elle a posé le cadre de la déclinaison des dispositifs prévus par la LOM et de coopération entre les AOM. Elle y déclare ainsi qu'elle est « favorable à la prise de compétence des communautés de communes en matière de mobilités [...] » et qu'elle « encourage donc les communautés de communes à se saisir de cette opportunité, qui leur permettra de développer des services de mobilité de proximité complémentaires à ceux organisés par la Région et qui concourra à une collaboration des autorités organisatrices entre elles et une bonne coordination des services ». C'est aussi l'argument de la proximité qu'a mis en avant la région Grand-Est¹⁵.

De la même façon, la région Hauts-de-France a formalisé dès décembre 2020 une stratégie de mise en œuvre de la LOM dans laquelle elle s'est déclarée favorable à la prise de compétence mobilité par les communautés de communes, estimant que cette nouvelle compétence serait propice au développement de nouveaux services adaptés aux besoins locaux, en particulier dans les zones peu denses¹⁶. De fait, 84 % des communautés de communes qui n'étaient pas AOM avant l'adoption de la LOM¹⁷ ont fait le choix de le devenir.

À l'inverse, quatre régions – Centre-Val de Loire, Auvergne-Rhône-Alpes¹⁸, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie – ont invité les communautés de communes à mesurer les conséquences d'une prise de compétence voire à ne pas prendre cette compétence dans des courriers adressés aux présidents des EPCI (Centre-Val de Loire¹⁹, Nouvelle-Aquitaine) et/ou à l'occasion de réunions de présentation de la réforme (Centre-Val de Loire, Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle-Aquitaine). Les arguments invoqués avaient trait au risque de disparités dans la densité et la qualité des services de mobilité en fonction des potentiels financiers (Centre-Val de Loire) et de désoptimisation et complexification de l'offre de transport, notamment pour le transport interurbain (Centre Val de Loire, Auvergne-Rhône-Alpes). Ils mettaient également en valeur les avantages d'une gestion des transports centralisée en termes de cohérence de l'offre, d'interopérabilité ou de soutien financier (Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle-Aquitaine).

Au sein de ces régions, les EPCI qui ont pris la compétence mobilité présentent des caractéristiques variables et ne sont pas uniformément répartis sur le territoire. En Nouvelle-Aquitaine, 40 % des EPCI devenus AOML sont concentrés dans la Creuse et le Lot-et-Garonne²⁰. Dans le Centre-Val de Loire, 77 % des EPCI devenus AOML se trouvent dans l'Eure-et-Loir et le Loiret. En Auvergne-Rhône-Alpes, en prenant en compte les communautés de communes qui étaient AOML avant la réforme, ce sont trois départements qui concentrent 71 % des EPCI AOML : la Haute-Savoie, le Puy-de-Dôme et l'Ain.

¹⁴ Cf. site internet de la région : <https://www.paysdelaloire.fr/mon-conseil-regional/toute-lactu-de-ma-region/les-actualites/la-construction-des-contrats-operationnels-de-mobilite>.

¹⁵ cf. par exemple le règlement d'intervention relatif au dispositif de soutien à la réalisation d'études de mobilités par AOM, délibération du 10 septembre 2021 modifiée.

¹⁶ Chambre régionale des comptes Hauts-de-France, *La mobilité dans les Hauts-de-France*, novembre 2025.

¹⁷ Les 7 communautés de communes qui étaient déjà AOM avant l'adoption de la LOM le sont restées.

¹⁸ Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, *Région Auvergne-Rhône-Alpes - Se déplacer : l'exercice du droit à la mobilité*, février 2026.

¹⁹ Courrier du 10 février 2020.

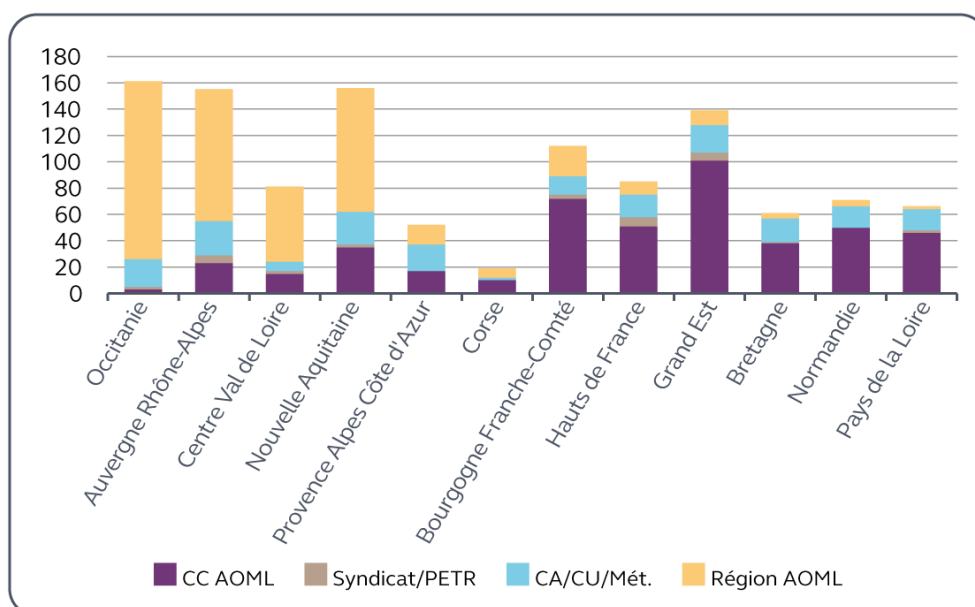
²⁰ Dans ce dernier département ce sont même 89 % des communautés de communes ont fait le choix d'être AOML, à rebours de la tendance constatée dans la région.

B - Une compétence sur les mobilités qui reste éclatée

1 - La coexistence d'un grand nombre d'acteurs

À côté des communautés de communes et des régions, plusieurs autres catégories existent, pour lesquelles la compétence mobilité relève de la loi ou d'un transfert de compétence. Les premières – 17,5 % des AOML - sont les communautés d'agglomération (173 AOML), les communautés urbaines (14 AOML), les métropoles (16 AOML) et IdFM²¹ et le Sytral²². Enfin, la France métropolitaine compte 24 syndicats mixtes de transport (dont un pôle métropolitain) et cinq pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR). Ces autres AOML sont assez différemment réparties²³.

Graphique n° 2 : répartition des AOM par région et par catégorie



Source : Cour des comptes d'après données CEREMA

Au-delà du nombre des AOML, se pose la question de l'articulation de leur action avec les autres acteurs. Par exemple, si le département a vu ses compétences d'autorité organisatrice des transports scolaires et interrégionaux transférées au profit de la région, il reste un acteur essentiel dans certains segments de l'offre de transport en vertu de ses compétences en matière d'action sociale et d'insertion. Il est également un acteur important des politiques locales en faveur du vélo. Comme la Cour des comptes l'avait relevé dans son rapport public 2023 sur la décentralisation²⁴, certains départements restent investis dans le domaine de la mobilité et exercent parfois un rôle de coordination proche de celui de la région, ce qui est un facteur de complexité supplémentaire.

²¹ Île-de-France Mobilités.

²² Syndicat des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise.

²³ Source : CEREMA, Observatoire des politiques de mobilité.

²⁴ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2023>.

Par ailleurs, les services de transport sont dépendants des infrastructures de transport, en particulier de la voirie qui relève majoritairement de la compétence des communes et des départements tant pour la qualité des services (vitesse commerciale) que pour les aménagements nécessaires à la circulation (voies cyclables).

2 - Des modalités d'exercice de leurs compétences par les AOML à géométrie variable

Par pragmatisme, afin de faciliter la prise de compétence mobilité et d'éviter qu'elle ne se traduise par des dés-économies d'échelle, la LOM prévoit que le transfert des services de mobilité régionaux intégralement inclus dans le périmètre des communautés de communes AOML s'effectue non pas de droit mais à la demande de celles-ci.

D'après Intercommunalités de France, plus de 80 % des nouvelles communautés de communes AOM ont fait le choix de ne pas reprendre les services régionaux totalement inclus dans leur périmètre. Ce constat a été confirmé lors de l'enquête. Les régions Nouvelle Aquitaine, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Centre-Val de Loire ont par exemple indiqué n'avoir reçu aucune demande de transfert des services de transports scolaires. La région Hauts-de-France avait quant à elle intégré à sa stratégie de mise en œuvre de la LOM la volonté de préserver la logique globale et l'homogénéité des dessertes de transports collectifs routier interurbain et scolaire ainsi que l'équilibre économique des contrats avec les transporteurs. Elle a donc invité les nouvelles AOML à ne pas demander le transfert de ces services.

Cette situation montre toutefois une forme d'ambivalence des communautés de communes vis-à-vis d'une prise de compétence en faveur de laquelle elles se sont pourtant exprimées et conduit à ce que deux AOML coexistent sur un même territoire. Même si les services des transport concernés sont surtout des transports scolaires et plus marginalement des transports interurbains, cela peut poser des difficultés sur le long terme en termes d'optimisation des services. La région n'ayant pas vocation à devenir une AOML concurrente sur le territoire d'une communauté de communes, elle ne peut que maintenir les services existants ou les faire évoluer à la marge, d'autant qu'elle a toujours la possibilité de réduire ou supprimer le service. Ainsi, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur souligne que l'absence de transfert automatique des services de transport aux communautés de communes devenues AOML n'encourage pas à investir dans la mobilité locale²⁵.

Cette situation peut par ailleurs conduire à des cas où l'absence de transfert de ces services régionaux s'accompagne néanmoins d'une délégation de compétence sur ceux-ci. Par exemple, en Normandie, il peut arriver que des EPCI soient délégataires des services de la région bien qu'elles auraient pu en demander le transfert (transports scolaires dans l'intercommunalité de Bayeux par exemple). Ces cas de figure, qui restent ponctuels et ne concernent qu'une partie des services de transport régionaux, ne résultent pas de la LOM mais de mutualisations de services bien antérieures. Il n'en demeure pas moins qu'en raison de cette possibilité ouverte la loi n'a pas permis de clarifier ces situations

²⁵ En PACA, le transfert des services opérés par la région n'a pas été effectué pour 16 communautés de communes sur 17 ayant pris la compétence.

On peut relever également d'autres cas, cette fois en marge des textes, où les communautés de communes tardent à exercer véritablement leur compétence sur les services qui avaient été mis en place par leurs communes membres. Ainsi la communauté de communes de Haute-Corrèze n'a-t-elle pas encore repris la compétence sur les services de transport à la demande (TAD). Cette situation devrait être clarifiée avant la signature de nouveaux contrats de prestation. L'exercice de la compétence d'une communauté de communes par une commune membre ne relève en effet pas de la délégation de compétence mais de la convention de gestion soumise à des règles plus strictes.

Au-delà de la question de l'absence de transfert des compétences, se pose celle de la multiplication des délégations de service dont l'intérêt pratique ne fait guère de doute mais qui ne contribuent pas à la clarté des responsabilités entre les différents acteurs.

Ainsi, même quand la région exerce majoritairement le rôle d'AOML, les possibilités de délégation de tout ou partie de sa compétence mobilité sont larges. La région peut ainsi déléguer la mise en œuvre de ses attributions ou des services de mobilité à des collectivités territoriales, des EPCI à fiscalité propre, des groupements d'AOM (syndicats mixtes, PETR, pôles métropolitains) ou des syndicats mixtes SRU²⁶ ainsi que, pour les transports scolaires, aux établissements d'enseignement ou à des associations (de parents d'élèves ou familiales). Parallèlement, les communautés de communes peuvent également déléguer tout ou partie de leur compétence à toute autre AOM ainsi qu'à des établissements publics ou des associations en matière de transports scolaires. Elles peuvent déléguer leurs autres compétences en matière de transport uniquement à un département ou à une région²⁷.

Les régions qui ont fait le choix de devenir AOML comme Nouvelle-Aquitaine ou Auvergne-Rhône-Alpes pratiquent ainsi largement la délégation de service auprès d'AOML dites de second rang, considérant qu'il s'agit du mode le plus efficace de gestion de proximité des services dont elles définissent la politique. Cette délégation s'effectue dans certains cas sur présentation de projets concrets d'organisation de mobilités, ce qui est un bon moyen d'améliorer le service offert aux usagers.

C - Un droit d'option difficile à réouvrir, des délégations de compétence à privilégier

La LOM a bien couvert l'ensemble du territoire par des AOM mais au prix d'une hétérogénéité importante dans la gouvernance des services de mobilité. Parfois évoquée, la réouverture du droit d'option ne remédierait cependant pas à cette difficulté.

Le dispositif prévu par la LOM impliquait que les communautés de communes se prononcent en faveur d'une prise de compétence avant le 31 mars 2021, les communes devant confirmer ce choix avant le 1^{er} juillet suivant.

²⁶ Nommés ainsi en référence à la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et renouvellement urbain (SRU) qui les a instaurés.

²⁷ Article L. 1111-8 CGCT.

Dès la discussion parlementaire, la question d'une clause de revoyure permettant aux collectivités de revenir sur leur décision après quelques années de mise en œuvre au regard de l'expérience accumulée a été évoquée. La loi a cependant limité les possibilités pour les communautés de communes non AOML de demander à la région le transfert de la compétence aux changements de situation administrative (fusion avec une autre communauté de communes, transformation en une autre catégorie d'EPCI à fiscalité propre) et aux adhésions à un établissement exerçant la compétence d'AOM, la communauté de communes récupérant la compétence de façon transitoire pour pouvoir la transférer à un syndicat mixte, un pôle métropolitain ou encore un PETR.

Cette question reste posée par certains acteurs. Ils soulignent que les conditions dans lesquelles les collectivités avaient été amenées à choisir d'exercer ou non la compétence mobilité n'ont pas été optimales en raison de la pandémie qui a retardé les élections municipales et accaparé les exécutifs locaux et de l'absence de compétences techniques leur permettant une opinion éclairée.

Intercommunalités de France qui interroge régulièrement les EPCI à fiscalité propre sur la LOM, relève qu'en 2023, 47 % des communautés de communes (sur 115 répondants) indiquaient qu'elles envisageraient à court ou moyen terme de prendre la compétence mobilité si la loi en offrait la possibilité²⁸. Intercommunalités de France fait également valoir que les communautés de communes non AOM seraient moins bien associées aux réflexions de la région sur les mobilités.

Surtout, l'impossibilité de revenir sur l'option prise en 2021 peut conduire à des situations peu satisfaisantes où la communauté de communes exerce de fait une compétence qu'elle ne détient pas de droit notamment lorsqu'elle estime l'action de la région insuffisante. Par exemple, la communauté de communes d'Omaha-Isigny, qui n'a pas pris la compétence en 2021, a élaboré un plan de mobilité simplifié (cf. infra) sans délégation en lieu et place de la région Normandie qui ne souhaitait pas s'engager dans cet exercice. La Région Hauts-de-France indique que, dans certains territoires, l'absence de prise de compétences a créé des situations inextricables, comme sur le territoire de Senlis.

En sens inverse, la réouverture du droit d'option engendrerait une incertitude pour les régions AOML, les dissuadant de s'investir pleinement dans leur rôle. Régions de France souligne ainsi qu'une telle mesure ne manquerait pas de générer une instabilité et une complexité opérationnelle accrue. En outre, la réouverture du droit d'option ne réglerait pas le problème de financement des services de mobilité, comme le souligne la région Nouvelle Aquitaine. Cette disposition conduirait inmanquablement à ralentir la mise en œuvre des solutions de mobilité dans les territoires, en créant une nouvelle période d'incertitude institutionnelle.

La réouverture du droit d'option ne fait donc pas consensus entre les différents acteurs. Or, tant les régions que les communautés de communes peuvent se saisir davantage des possibilités de délégation assez larges de tout ou partie de leur compétence ou services de mobilité. De plus, la création d'un syndicat regroupant des communautés de communes qui souhaitent reprendre la compétence localement est également une possibilité : dans cette hypothèse, le transfert de la compétence est de droit dans les 18 mois qui suivent la délibération de la communauté de communes créant une telle structure.

²⁸ <https://www.intercommunalites.fr/domaines-daction/environnement-et-amenagement/mobilites-transport/lorganisation-des-mobilites-a-lechelle-des-bassins-de-vie/#zoom>

S'il est incontestable que l'architecture instaurée par la loi LOM a créé une grande hétérogénéité organisationnelle entre les territoires du point de vue des services de mobilité, il est souhaitable, plutôt que d'ouvrir à nouveau des discussions entre les collectivités, de privilégier les dispositions d'ores et déjà existantes en matière de délégation de compétence.

II - Une mise en œuvre imparfaite des outils de planification et de concertation

A - Une implication inégale dans la création des plans de mobilité simplifiés

La question de la mobilité est un volet important des divers outils de planification utilisés par les collectivités comme par exemple le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, d'intermodalité et de développement des transports, de lutte contre le changement climatique ou le schéma de cohérence territoriale (SCOT) qui détermine l'organisation spatiale et les grandes orientations de développement d'un territoire ou d'un bassin de vie.

La mobilité fait également l'objet de documents de planification propres : le plan de déplacement urbain (PDU) obligatoire pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants et le plan de mobilité rurale qui avait pour objet la mise en œuvre du droit au transport dans les territoires à faible densité démographique. La LOM a fait évoluer ces deux derniers outils renommés plan de mobilité (PDM) et plan de mobilité simplifié (PDMS) afin, notamment, qu'ils prennent mieux en compte les enjeux liés aux nouvelles mobilités et à la mobilité durable. Si le PDM est un instrument obligatoire comme l'était le PDU et doit s'y substituer à terme, le PDMS reste facultatif.

Sans donner une vision exhaustive de la mise en œuvre de la loi en la matière, l'enquête a permis d'identifier des effets positifs mais limités et contrastés de la nouvelle gouvernance sur l'appropriation par les petites AOML de cet outil de planification.

La région Centre-Val de Loire a souhaité pouvoir s'appuyer sur les PDMS pour élaborer les contrats opérationnels et a donc engagé un travail avec les communautés de communes pour lesquelles elle assure la responsabilité d'AOM. La région a fourni un appui de ses services, une méthodologie sous la forme d'un cahier des charges type et 80 % du financement des bureaux d'étude. Le travail a été réalisé à l'échelon local, la région y voyant « un gage de proximité dans la réflexion et la concertation ». Au total, 59 % des communautés de communes sont dotées d'un PDMS terminé ou disposaient déjà d'un document de planification incluant un volet mobilité et 40 % d'entre elles ont un PDMS en cours ou en projet.

La région Nouvelle-Aquitaine réalise ou cofinance également la réalisation de plans de mobilité simplifiés dans les communautés de communes non-AOML qui souhaitent s'en doter dans le cadre des contrats opérationnels de mobilité (COM) ou des contrats de territoire. À cette fin, elle met à leur disposition un accord-cadre à bons de commande pour faire réaliser des

études de mobilité locale permettant d'identifier les besoins et de définir une stratégie d'actions. Le rythme de mise en place des PDMS est calé sur celui des COM. Début 2025, la région avait contribué à élaborer un PDMS ou équivalent dans 18 communautés de communes non AOML²⁹ auxquelles s'ajoutent 11 communautés de communes non AOML engagées dans ce travail sans solliciter la participation de la région.

D'après ces deux régions, les communautés de communes qui ne se sont pas encore engagées invoquent un manque de ressources humaines et financières. Elles estiment aussi que leur taille ou leurs priorités politiques ne justifient pas de consacrer des ressources à un lourd travail d'analyse des besoins de mobilité et des actions à entreprendre. Ces arguments sont aussi soulevés par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur qui estime que les PDMS « *sont souvent encore beaucoup trop complexes, peu adaptés et coûteux sur le périmètre d'EPCI très ruraux et éloignés sur le plan technique de cette thématique* ». La région a donc préféré doter ces communautés de communes d'une feuille de route simplifiée (le schéma local d'orientation des mobilités).

D'autres régions ont également considéré que les PDMS n'étaient pas une priorité au regard des autres outils à mettre en place. La région Auvergne-Rhône-Alpes a indiqué ne pas avoir cherché, en tant qu'AOM locale, à planifier les déplacements dans les communautés de communes par des PDMS, préférant se concentrer sur l'établissement des conventions de coopération. La région Normandie a également indiqué ne pas avoir engagé de travaux pour l'élaboration de PDMS dans les communautés de communes où elle exerce le rôle d'AOM. Elle précise avoir donné la priorité la mise en œuvre des autres outils en soulignant le peu de pertinence de l'action d'une région à une échelle locale par rapport à celle d'un EPCI. Elle exprime enfin des doutes sur l'intérêt même de la démarche³⁰ et souligne qu'à l'exception de la communauté de commune d'Omaha-Isigny, les EPCI concernés n'ont pas exprimé de besoin en la matière.

Il n'existe pas non plus de démarche incitative à ce jour en Occitanie ou dans les Hauts-de-France. En Île-de-France, le code des transports prévoit que plan de mobilité régional soit décliné dans des plans locaux de mobilité établis à l'initiative d'un EPCI ou d'un syndicat mixte. Ces plans sont facultatifs pour les communautés de communes et seule celle des deux-fleuves (77) a mené cette démarche à son terme.

B - Les comités des partenaires : un outil qui se met peu à peu en place mais qui reste perfectible

Les comités des partenaires sont des instances consultatives composées de représentants des employeurs (au moins 50 % des sièges) et des salariés présents sur le territoire, des représentants des usagers ou des habitants et d'habitants tirés au sort. Ils doivent être mis en place

²⁹ Sur 92 communautés de communes pour lesquelles la région Nouvelle-Aquitaine est AOML.

³⁰ « *Le PDMS, étant un document facultatif et non opposable, interroge quant à son effet concret sur les territoires concernés. En effet, les compétences essentielles en matière de mobilité – voirie, aménagements, police du maire – relèvent des communes et/ou des EPCI* ».

dans toutes les AOML ainsi qu'à l'échelon régional. Leur composition et leurs compétences ont été instables sur la période considérée puisqu'elles ont été modifiées à quatre reprises depuis 2019³¹.

La loi prévoit également les sujets sur lesquels ces comités doivent être consultés : le niveau d'offre et son évolution, le taux de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes tarifaires, le niveau de contribution financière des employeurs dans le cadre du versement mobilité ainsi que la qualité du service et de l'information voyageurs. Ils doivent aussi être informés de la mise en œuvre des contrats de mobilité et de tout projet structurant, en particulier les services express régionaux métropolitains.

Les comités des partenaires régionaux ont été mis en place par la majorité des AOM régionales en 2022 (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Bourgogne-Franche-Comté) ou en 2023, en adaptant pour certaines d'entre elles des structures de concertation préexistantes (Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle-Aquitaine, IdFM). Les régions Corse et Grand-Est n'ont pas mis en place de comité régional des partenaires. Cette dernière appuie sa démarche de concertation avec les acteurs du transport régional sur 15 comités régionaux des services de transports (COREST) qui sont organisés autour des lignes ferroviaires et routières du réseau régional et ne relèvent pas d'une logique de bassin de mobilité. Leurs réunions sont publiques et ouvertes à tous.

En ce qui concerne les AOML, il n'existe pas de recensement exhaustif et systématique de création des comités des partenaires. La grande majorité des 17 intercommunalités AOML de l'échantillon retenu par la Cour dans le cadre de la présente enquête en a mis en place. L'une des communautés de communes n'ayant pas mis en place de comité des partenaires a indiqué qu'en l'absence de transport en commun et de mise en place du versement mobilité, elle estimait que l'installation d'un tel comité était d'un intérêt limité, quand bien même elle pourrait identifier le bon niveau de représentation notamment pour les employeurs et les usagers (CC Pays de Fayence).

En leur qualité d'AOML, cinq des régions de l'échantillon (Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val de Loire, Hauts-de-France, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur) ont mis en place des comités des partenaires récemment ou ambitionnent de le faire d'ici la fin de l'année. La région Normandie (4 communautés de communes concernées) n'a toujours pas créé de comités. Si la région Nouvelle Aquitaine (92 communautés de communes concernées) n'en a pas créé, elle indique avoir mis en place d'autres instances avec cinq comités de bassins regroupant les AOML de la région et un comité des partenaires régional qui se réunit chaque année.

Cette dernière estime que la charge administrative de gestion de tous ces comités est trop lourde, même en les regroupant dans la limite du bassin de mobilité. Cette option a d'ailleurs été retenue par les autres régions qui se sont largement substituées aux EPCI (Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val de Loire, Occitanie) mais aussi dans d'autres régions comme Provence-

³¹ La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 a intégré des représentants des habitants tirés au sort parmi les membres des comités ; les lois n° 2023-171 du 9 mars 2023³¹ et n° 2023-1269 du 37 décembre 2023 ont étendu leurs compétences et modifié leur composition pour l'élargir à toutes les associations présentes sur le territoire et aux représentants des salariés et la loi de finances pour 2025 a imposé, en lien avec l'instauration du versement mobilité additionnel, une représentation minimale de 50 % du collège des employeurs et a porté leur fréquence à deux fois par an.

Alpes-Côte d'Azur qui a créé un comité local de partenaires par EPCI mais les réunit à l'échelle du bassin. La région Centre-Val de Loire a même regroupé des bassins de mobilité entre eux pour limiter le nombre de comités en Indre-et-Loire (11 bassins de mobilité dont 9 pour lesquels la région est AOML) ce qui n'est d'ailleurs pas prévu par la loi.

La composition des comités ayant varié au fil du temps, certains EPCI ont rencontré des difficultés à mettre à jour en temps réel les listes des membres des comités locaux (par exemple communautés de communes de Gien, Ardèche-Rhône-Coiron, Métropole de Nice³², communauté d'agglomération de Châteauroux etc.) ; toutes rencontrent des difficultés pour identifier des représentants et s'assurer de leur présence, comme le relèvent les associations de collectivités et d'autorités organisatrices, Régions de France et AGIR Transport³³.

C'est en particulier le cas pour les organisations professionnelles d'employeurs. Les AOML ont souvent opté pour une interprétation extensive de la représentation des employeurs qui inclut les entreprises locales alors que les organisations professionnelles à proprement parler sont rarement présentes, même lorsqu'elles sont membres de droit. Ainsi, seule la FNTV a été présente, de façon ponctuelle, dans les réunions des comités locaux Occitanie en 2024 ; les représentants de ces organisations ont été présents une fois sur 11 réunions de comités en 2024 en Centre-Val de Loire mais une fois sur deux à Bordeaux. En Occitanie, les employeurs présents dans les comités locaux sont fréquemment des transporteurs (Ruban Bleu, SNCF Voyageurs).

Les organisations de salariés, n'ont, elles, été présentes que dans deux comités locaux en Occitanie (CFDT Cheminot d'Occitanie) mais un peu plus souvent en Centre-Val de Loire (CFTC, CFDT, FO). Cette situation est moins fréquente dans les comités régionaux ou ceux des communautés d'agglomération ou des métropoles. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur indique cependant rencontrer des difficultés pour mobiliser les acteurs y compris au niveau régional.

La mise en place des comités des partenaires étant récente en particulier pour les nouvelles AOM, le recul sur les thèmes qui y sont abordés est limité ; ils sont cependant en phase avec les prescriptions de la LOM notamment concernant l'offre et son adéquation aux besoins, et la tarification.

Dans son étude sur le fonctionnement des comités des partenaires régionaux de janvier 2025, la FNAUT souligne le caractère hétérogène de la mise en œuvre des comités des partenaires régionaux, la région Pays-de-la-Loire en ayant tenu de façon continue depuis 2019, tandis que d'autres régions n'en avaient tenu aucun à la date de l'étude. Elle conteste aussi le choix de certaines régions comme Auvergne-Rhône-Alpes de « superposer » les comités de partenaires et les comités de suivi des dessertes TER.

³² Celle-ci signale ainsi que le changement de composition dû à la parution de textes législatifs et réglementaires successifs n'a pas facilité l'animation du comité par les AOM.

³³ L'association AGIR Transport est un réseau qui fédère des AOM et des opérateurs de mobilité indépendants. Ce point est également évoqué par la région Hauts-de-France.

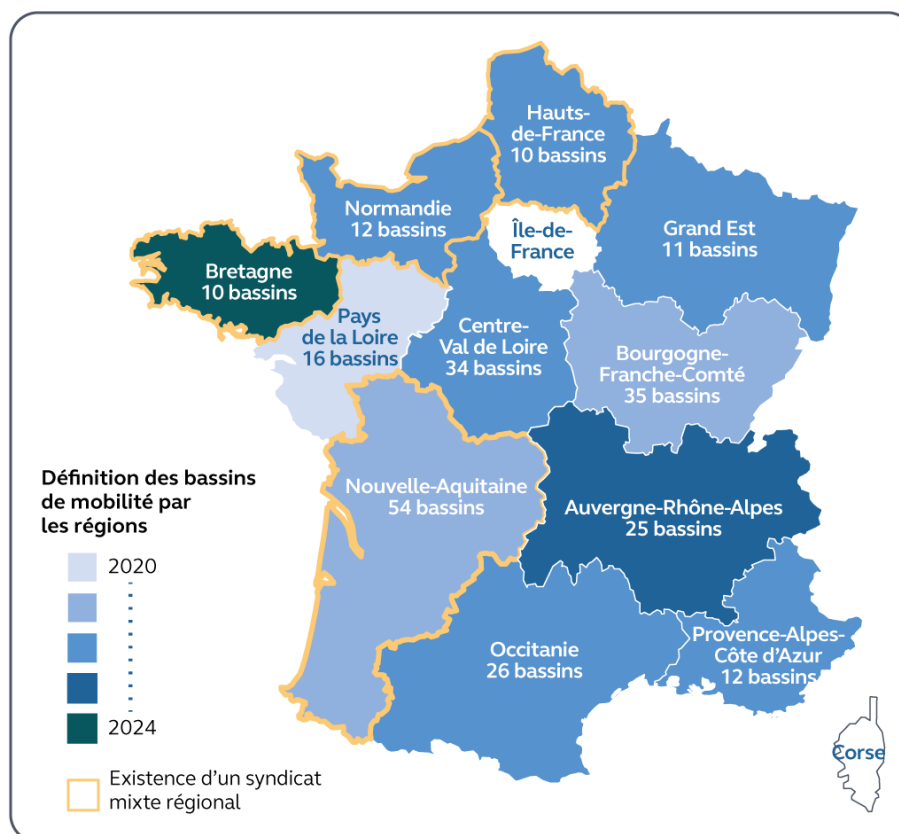
III - Un déploiement incomplet des outils de coordination et un recours encore limité aux structures de mutualisation

A - Des bassins de mobilité aux dimensions hétérogènes selon les régions

Afin de tenir compte des réalités des déplacements sur le territoire qui ne sauraient se limiter aux circonscriptions administratives, la LOM a confié aux régions le soin de définir des bassins de mobilité, support territorial des contrats opérationnels de mobilité³⁴ et des plans d'action communs en matière de mobilité solidaire³⁵. Ils ont pour objet l'intégration des territoires d'origine et de destination des trajets du quotidien dans un même espace de construction de l'offre de mobilité.

À l'exception de la Corse, toutes les régions ont défini leurs bassins de mobilité, pour la plupart dans les deux ans qui ont suivi la réforme. Pour tenir compte des spécificités locales, certains EPCI sont rattachés à plusieurs bassins et certains bassins sont interrégionaux³⁶.

Carte n° 2 : définition des bassins de mobilité en métropole



Source : Régions de France Récit commun des régions sur la mise en œuvre de la LOM 25 septembre 2024 ; actualisation Cour des comptes

³⁴ Article L. 1215-1 du code des transports.

³⁵ Article L. 1215-3 du code des transports.

³⁶ Seul le découpage d'un EPCI à fiscalité propre entre plusieurs bassins de mobilité n'est pas autorisé, sauf accord formel de son assemblée délibérante.

La LOM a laissé une grande souplesse aux régions pour délimiter ces bassins, précisant seulement que leur définition doit associer les autres AOML, les départements, les communautés de communes pour lesquelles la région est AOML et, le cas échéant, les syndicats mixtes SRU.

La plupart des régions ont mis en place un dispositif *ad hoc* pour assurer la concertation avec les autres parties prenantes dans l'élaboration des bassins de mobilité. La région Normandie a par exemple organisé un travail en deux étapes. Une première esquisse des bassins de mobilité a été établie sur la base notamment des zonages existants³⁷, d'une cartographie à l'échelle communale des temps moyens d'accès au panier « vie courante » et des flux domicile-travail et domicile-études. Elle a ensuite été présentée aux différents EPCI au cours d'ateliers territoriaux de concertation et de réunions. La carte a enfin été soumise aux EPCI ainsi qu'aux départements et au syndicat mixte Atoumod³⁸. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, les travaux se sont appuyés sur les documents de planification ou d'intervention de la région et sur la cartographie des flux de déplacements. Le projet a ensuite été présenté début 2022 aux acteurs qui ont formulé leurs observations avant que les périmètres ne soient soumis officiellement pour avis. De la même façon, la région Occitanie a approuvé la création en juin 2022 de 26 bassins de mobilités, dont la délimitation a été établie à partir des flux de déplacements étudiés par l'INSEE et des périmètres de chaque intercommunalité, dans le cadre d'une concertation associant les départements, les intercommunalités et les syndicats mixtes de transport.

Dans son analyse des résultats de l'enquête réalisée en 2023 sur la mise en œuvre de la LOM, Intercommunalités de France³⁹ relève que 69 % des intercommunalités répondantes ont indiqué avoir été associées à la définition des bassins de mobilité par la région, dont 87 % qui se sont déclarées satisfaites du périmètre retenu. Certaines collectivités interrogées dans le cadre de l'instruction ont cependant montré des réticences quant aux arbitrages rendus par la région les concernant. Ainsi, le choix de la région Hauts-de-France de diviser le territoire de l'Oise en deux bassins alors qu'il existait une forme d'intégration à l'échelon départemental matérialisée par le syndicat mixte SRU des transports collectifs de l'Oise (SMTCO) a été contesté par les AOM du département. De la même façon, la communauté de communes de Retz-en-Valois estime que le bassin dont elle relève est trop large.

L'analyse de la taille des bassins de mobilité montre de grandes disparités. Le ratio du nombre d'AOML par bassin de mobilité se situe à 4,73 en moyenne avec un minimum de 2,41 en Centre Val de Loire et un maximum de 12,64 en Grand Est. Cette grande disparité est le reflet des choix des régions et se retrouve même entre des régions qui, comme Occitanie et Nouvelle-Aquitaine, présentent des caractéristiques proches en termes de superficie (respectivement 72 724 km² et 83 809 km²), de population (6,2 millions d'habitants) ou de nombre de collectivités territoriales (respectivement 13 et 12 départements, et 4 453 et 4 305 communes).

³⁷ Par exemple, les cartes du zonage des aires urbaines, des bassins et territoires de vie, des zones d'emploi de l'organisation des transports scolaires, des infrastructures de transport.

³⁸ Atoumod est un syndicat mixte SRU créé en 2013 sur le territoire de l'ancienne Haute-Normandie. Il a pour objet la coordination des politiques menées par ses membres en matière de billettique, coordination des réseaux, information voyageurs, tarification et marketing.

³⁹ Régions de France *Récit commun des Régions sur la mise en œuvre de la LOM* 25 septembre 2024 ; Intercommunalités de France *Focus mobilités sur l'organisation des mobilités à l'échelle des bassins de vie* septembre 2023.

Tableau n° 1 : nombre d'autorités organisatrices par bassin de mobilité

	AOML*	Bassins de mobilité	Ratio	Population en M	Superficie en km ²	Superficie moyenne de bassin en km ²
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	155	25	6,20	8,26	69 711	2 788
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	112	35	3,20	2,79	47 784	1 365
<i>Bretagne</i>	61	10	6,10	3,48	27 208	2 721
<i>Centre Val de Loire</i>	82	34	2,41	2,58	39 151	1 152
<i>Corse</i>	19	nc	-	0,36	8 680	
<i>Grand Est</i>	139	11	12,64	5,54	57 433	5 221
<i>Hauts-de-France</i>	85	10	8,50	5,97	31 813	3 181
<i>Normandie</i>	71	12	5,92	3,34	29 906	2 492
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	156	54	2,89	6,19	83 809	1 552
<i>Occitanie</i>	161	26	6,19	6,20	72 724	2 797
<i>Pays de la Loire</i>	66	12	5,50	3,94	32 082	2 674
<i>Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	52	12	4,33	5,24	31 400	2 617

Source : données CEREMA, population données 2025 provisoires de l'INED, superficie Régions de France

* y compris communautés de communes pour lesquelles la région est AOML

Certaines régions ont privilégié la définition de grands bassins afin d'encourager et de coordonner le développement des pratiques intermodales, dans les Hauts-de-France par exemple ou en Grand Est qui compte 11 bassins de mobilité pour dix départements. Ceci n'implique pas que les périmètres du bassin et du département soient identiques même si c'est le cas du bassin des Vosges ou des trois bassins de l'ouest de la région Auvergne-Rhône-Alpes qui correspondent presque aux périmètres du Cantal, du Puy-de-Dôme et de la Haute-Loire.

D'autres régions ont fait le choix de dimensionner les bassins non seulement sur la base des réalités des déplacements sur leur territoire et des nécessités de coordination entre AOML mais aussi, ou surtout, de la cohérence du bassin de mobilité avec les autres outils de planification régionale et d'aménagement du territoire. C'est le cas en Centre-Val-de-Loire où les bassins de mobilité de cinq des six départements, à l'exception de l'Indre-et-Loire, correspondent largement aux périmètres des bassins de vie qui servent de support aux contrats régionaux de solidarité territoriale, à l'issue d'une large concertation⁴⁰. La région Nouvelle-Aquitaine a également choisi de retenir un périmètre correspondant à celui des contrats territoriaux et des groupes d'action locale compétents en matière de pilotage stratégique des crédits européens. Elle estime également que la taille modeste de ces bassins permet de répondre aux inquiétudes des communautés de communes de ne pas voir leurs intérêts dispersés au sein d'un ensemble trop étendu.

La multiplication des bassins de mobilité sur un territoire donné peut cependant conduire à remettre en question leur pertinence et, partant, celle des contrats opérationnels de mobilité qui en découlent. La région Bourgogne Franche Comté a ainsi retenu 14 bassins de mobilité

⁴⁰ Les bassins de mobilité du Chartrain et du Castelroussin couvrent le périmètre de deux contrats.

constitués d'un seul EPCI dont la communauté urbaine de Grand Besançon Métropole qui a indiqué lors de l'instruction qu'elle s'était exprimée en faveur d'un rattachement des EPCI de son environnement immédiat au même bassin qu'elle. La région a cependant préféré créer deux bassins : « Grand Besançon » et « autour de Besançon ». Pour sa part, la communauté urbaine du Grand Poitiers a estimé que le périmètre le plus pertinent devait être calé non sur le périmètre des contrats de territoire mais sur celui du SCOT, qui « est l'instance de dialogue et de travail en commun des quatre EPCI » et inclure Grand Châtelleraut qui forme un bassin autonome, ce qui a été, ici, retenu par la région Nouvelle-Aquitaine.

Comme le relève Régions de France, « La définition des bassins s'est faite, d'une part, en prenant en compte des réalités objectives, telles que celles des flux ou de la proximité des besoins, d'autre part celles des contours administratifs et les demandes politiques locales. ». Ainsi, la région Centre Val de Loire a renoncé à caler les bassins de mobilité sur le périmètre des bassins de vie dans le seul département d'Indre-et-Loire, à la demande des EPCI : ce département compte donc 11 bassins de mobilité, autant que d'EPCI. Cette situation est sous-optimale du point de vue du diagnostic des besoins de mobilité comme de la mise en œuvre des actions de coordination au sein des contrats opérationnels de mobilité. Les inconvénients sont certes mitigés par le fait que la région est AOML pour 9 de ces intercommunalités.

Une plus grande adéquation des bassins de mobilité avec la réalité des déplacements des habitants est donc souhaitable pour donner corps à des contrats opérationnels de mobilité pertinents.

B - Les contrats opérationnels de mobilité : un processus complexe qui ralentit leur déploiement sur le territoire

Les contrats opérationnels de mobilité (COM) sont l'outil privilégié de la région pour exercer son rôle de chef de file dans chaque bassin de mobilité. La Cour avait relevé dans son rapport public de 2023 consacré à la décentralisation⁴¹, que l'exercice de ce rôle devait être plus affirmé. La mise en place de cet outil doit être accélérée désormais, six ans après l'adoption de la LOM, pour améliorer effectivement le droit à la mobilité⁴². C'est en effet le contrat opérationnel de mobilité qui permet de coordonner l'offre de mobilité sur un territoire pour répondre aux besoins de déplacement des habitants.

Les COM permettent de coordonner l'action des différentes AOM entre elles ainsi qu'avec leurs partenaires, départements, gestionnaires de gares et pôles d'échange multimodaux, syndicats mixtes SRU, auxquels peuvent être adjoints d'autres partenaires intéressés. Le code des transports précise les éléments qui doivent impérativement y figurer, comme les résultats attendus assortis d'indicateurs de suivi, et prévoit un dispositif d'évaluation à mi-parcours.

⁴¹ Cour des comptes, rapport annuel 2023.

⁴² La Cour dans son Rapport public annuel 2023⁴² avait ainsi souligné que : « Le rôle de chef de file des régions [dans le domaine de l'organisation des mobilités] devrait être plus affirmé en particulier aux abords des métropoles. Des arbitrages sont en effet nécessaires pour assurer l'interconnexion des réseaux de transport urbain et interurbain (routiers et ferroviaires), la cohérence des « plans vélos » métropolitains et départementaux et, le cas échéant, le développement de roclades ou la création de voies réservées aux bus interurbains sur les grands axes ». Ce constat reste d'actualité.

Tableau n° 2 : contrats opérationnels de mobilité adoptés en France métropolitaine

Région	Nombre de bassins de mobilité	Nombre de contrats opérationnels de mobilité adoptés
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	25	0
<i>Centre-Val de Loire</i>	35	1
<i>Hauts-de-France</i>	10	0
<i>Normandie</i>	12	1
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	54	17
<i>Occitanie</i>	26	0
<i>Provence-Alpes-Côte-d'Azur</i>	12*	12

Source : Observatoire des politiques locales de mobilité et Régions de France, données relatives aux six régions de l'échantillon examiné par la Cour

* hors bassin interrégional Montélimar Sud Drôme géré par Auvergne Rhône-Alpes.

Six ans après la LOM, environ 18 % des contrats ont été adoptés dans les régions examinées et seule la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a adopté l'ensemble des contrats opérationnels de mobilité. Le rythme actuel de développement rend peu envisageable une couverture de leur territoire par les autres régions de l'échantillon à court voire à moyen terme. Dans les Hauts-de-France, la région indique que tous les COM devraient être approuvés à l'issue du premier trimestre 2026, après une démarche de co-construction avec les territoires basée sur un diagnostic partagé des enjeux de chaque bassin de mobilité. En Normandie, un contrat a été approuvé et trois sont en cours de validation mais la démarche n'a pas commencé pour sept contrats. En Centre-Val de Loire, un COM a été approuvé et trois projets sont en phase de consultation ; des concertations préparatoires sont en cours dans 13 bassins mais n'ont pas commencé dans 10 autres.

En Nouvelle-Aquitaine, 54 COM doivent être adoptés, la région ayant retenu un rythme d'environ 10 COM par an : au 1^{er} septembre 2025, 17 contrats ont été signés et au total 22 devraient l'être avant fin 2025 selon la région. La région a en effet fait le choix de mener de front la négociation des COM et la mise en place des délégations de compétences permettant aux communautés de communes non AOML de gérer au quotidien les services que la région met en place, ce qui permet d'avancer en parallèle sur les deux sujets. Elle apporte également un soutien en ingénierie des mobilités à travers ses propres services et le syndicat Nouvelle-Aquitaine Mobilités⁴³. En Auvergne-Rhône-Alpes, à l'inverse, la priorité a été accordée aux contrats de délégation de compétence avec les communautés de communes et le travail d'élaboration des COM commence donc tout juste, puisque les deux démarches ont été dissociées. La région Occitanie précise quant à elle que les premiers COM devraient être approuvés au premier semestre 2026.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces retards dans le déploiement des COM.

⁴³ Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, *Syndicat mixte Nouvelle-Aquitaine mobilités*, décembre 2025.

D'abord, la mise en œuvre de la LOM a nécessité la mobilisation de ressources humaines consacrées à la mobilité dans les EPCI qui n'étaient pas AOML jusqu'à 2021 mais également dans les régions qui avaient besoin de renforcer leurs propres équipes pour mener de front l'élaboration et la négociation des bassins de mobilité puis des COM.

Ensuite, la mise en place des outils de la LOM a nécessité une phase incompressible de concertation tant sur les bassins de mobilité que sur les COM dont l'adoption par la région et par chaque EPCI nécessite autant de votes qu'ils comptent d'EPCI membres. Certaines régions en outre souhaitent expérimenter leur méthodologie avec des contrats pilotes avant de la généraliser.

Sur le fond, l'analyse du contenu des COM est limitée par le fait que seule la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a achevé l'exercice. Ses COM présentent une structure commune partant de la stratégie régionale (volet mobilité du SRADDET) et d'un diagnostic de l'existant pour fixer des objectifs et des engagements autour des cinq axes du chef de filât définis par le code des transports⁴⁴ et d'un sixième axe correspondant à une priorité stratégique de la région (décarbonation des mobilités) déclinés en 15 objectifs généraux tels que les aides à la conception et à la mise en œuvre des services, l'amélioration de l'offre de services de transports collectifs ou encore la facilitation des mobilités actives et partagées (vélo, covoiturage). La synthèse des COM réalisée par la région montre que les engagements pris par les parties au contrat concernent majoritairement l'amélioration des conditions de l'intermodalité et la facilitation de l'usage du vélo (plus de 200 occurrences) puis faciliter la lisibilité et l'usage de l'offre de service et développer le covoiturage (plus de 50 engagements).

En Nouvelle-Aquitaine, les premiers COM adoptés accordent une large place aux projets de mobilités actives et partagées ainsi qu'à la réalisation d'études de mobilité. En ce qui concerne le suivi de ces contrats, l'analyse d'un échantillon de quatre contrats adoptés en 2023 montre qu'un comité de pilotage de suivi a été tenu à N+1 et trois autres sont prévus à N+2 soit dans le courant de l'année. Sur les 24 actions prévues par ces contrats, sept ont été réalisées et 10 sont en cours. Les autres actions ont été abandonnées après études, mises en attente ou sont inscrites dans le temps long notamment sur les sujets ferroviaires.

La mise en place effective des COM ne doit donc pas seulement être appréciée d'un point de vue quantitatif mais aussi d'un point de vue qualitatif tenant compte du contenu de ces contrats et des solutions de mobilité offertes pour les déplacements des habitants. Il est également important qu'ils résultent d'un processus de concertation préalable et approfondi entre les Régions et les AOML, comme le souligne Régions de France. Toutefois, le faible déploiement de ces outils essentiels pour la mobilité des habitants prouve le manque d'effectivité de la loi, plus de six ans après son adoption.

⁴⁴ Article L. 1215-1.

C - L'absence de mise en œuvre des plans d'action en faveur de la mobilité solidaire

Le plan d'action en faveur de la mobilité solidaire (PAMS) a pour objet la coordination des interventions pour la mobilité du quotidien des plus fragiles dans chaque bassin de mobilité. Le pilotage du plan relève de la région et du département.

Peu de PAMS ont été adoptés depuis que les périmètres des bassins ont été arrêtés par les régions. Plusieurs régions ont indiqué avoir donné la priorité à l'élaboration des contrats opérationnels de mobilité (Normandie, PACA, Nouvelle-Aquitaine). La région Hauts-de-France est la seule à avoir mené les deux chantiers de front, considérant que les services de transport de droit commun devaient être accessibles à tous, et les PAMS devraient être approuvés à l'issue du premier trimestre 2026 : le premier PAMS du bassin Grand Amiénois – Grand Roy a été adopté le 12 décembre 2024 et ceux des bassins Littoral Nord, Est de l'Oise et Saint-Quentinois au premier trimestre 2025. La région Occitanie était, à la date du présent rapport, en cours de finalisation de 10 des 26 PAMS de son ressort territorial.

Le périmètre prévu pour l'élaboration des PAMS et leur copilotage avec les départements dans les bassins interdépartementaux a pu créer certaines difficultés, comme en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. La région Nouvelle-Aquitaine a ainsi choisi de confier le pilotage des plans aux 12 départements de son ressort territorial : mi-2025, un seul PAMS était en cours d'élaboration. Les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val de Loire et Normandie n'avaient quant à elle pas entamé leurs travaux tandis qu'en Île-de-France seul le cadre de travail et un calendrier prévisionnel d'élaboration des plans sur la période 2025-2030 ont été adoptés.

Ce retard est un frein à l'amélioration des conditions de déplacement pour les personnes les plus fragiles.

D - Un recours aux structures de coopération et de mutualisation à développer

Au-delà des actions de coordination de la région, les AOML peuvent choisir de coopérer entre elles ou avec la région pour développer des services et mettre en commun des moyens. La LOM n'a pas créé d'outil spécifique souple permettant à deux AOML de coopérer directement entre elles pour réaliser des services mutualisés (services de transports permettant par exemple de desservir plusieurs points d'arrêt sur le territoire de deux EPCI voisins) sans l'intermédiaire de la région. Ceci peut se justifier par le choix de renforcer la région comme chef de file mais a parfois pour conséquence de ne pas inciter les AOML à structurer leur coopération⁴⁵.

Le souhait du législateur était de favoriser la constitution de structures syndicales formalisées dotées d'une gouvernance propre. Deux types de structures permettent de mutualiser les moyens de leurs membres : les syndicats mixtes dits SRU, qui sont rarement AOM, et les syndicats mixtes de transport AOM.

⁴⁵ Selon le code des transports, l'AOML est compétente pour les services de mobilité situés intégralement dans son ressort territorial. Lorsque ces services dépassent le ressort territorial de l'AOM, la compétence relève de la région et toute coopération nécessite une délégation de cette dernière ou un transfert à un syndicat mixte.

Les syndicats mixtes dit SRU, créés par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, ont pour objet la coordination des services organisés par les AOM membres, la mise en place d'un système d'information des usagers et la mise en place d'une tarification coordonnée permettant la délivrance de titres de transport uniques ou unifiés. À ces compétences obligatoires, s'ajoute la possibilité d'« organiser des services publics réguliers et des services à la demande et assurer, à ce titre, la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport » en lieu et place de leurs membres ». Ces syndicats ont la possibilité de lever un versement mobilité additionnel (VMA), dont les conditions de mise en œuvre sont complexes et constituent un frein à leur développement. En effet, les taux cumulés de versement mobilité (VM) et de VMA ne peuvent pas dépasser un certain plafond, ce qui limite la portée du versement additionnel.

**Les limites structurelles du versement mobilité additionnel (VMA)
et ses effets sur le financement des syndicats mixtes de transport de type SRU**

Les syndicats mixtes de transport dit « SRU » (art. L. 1231-10 du code des transports) peuvent pour financer leurs activités instaurer un versement mobilité additionnel (VMA) dans une aire urbaine d'au moins 50 000 habitants et dans les communes multipolarisées des grandes aires urbaines, au sens de l'INSEE, dès lors que ce syndicat inclut au moins la principale autorité compétente pour l'organisation de la mobilité. Le taux de ce versement mobilité additionnel ne peut dépasser 0,5 %.

Toutefois, sur le territoire d'une AOM comprise dans le syndicat, le cumul de ce taux additionnel et du taux du VM susceptible d'être institué par l'AOM concernée ne peut excéder le plafond légal du VM que pourrait instituer le syndicat s'il était une AOM sur le territoire où s'applique le VMA. Dès lors, le taux du VMA s'ajuste à la baisse, voire jusqu'à sa neutralisation complète, pour éviter de dépasser ce plafond.

Régions de France indique que ce système conduit, dans certains territoires métropolitains, à faire porter la charge du VMA par des communes qui ne sont pas nécessairement les premières bénéficiaires de l'action des syndicats et d'en exempter les communes centrales, déjà au plafond du VM. Cette situation constituerait un facteur expliquant la stagnation du nombre de syndicats de ce type malgré leur intérêt pour structurer la gouvernance de la mobilité. Pour sa part, la conférence *Ambition France Transports*⁴⁶ relève qu'en raison des règles de cumul du VM et du VMA, il existe un effet de seuil conduisant à exclure l'application du VMA dans les EPCI de plus de 100 000 habitants.

D'après le décompte de la mission IGEDDF/IGF il existe 13 syndicats mixtes SRU dont un seul, le Syndicat Mixte des Mobilités de l'Aire Grenobloise (SMMAG) été créé après l'adoption de la LOM. Cette création est cependant un trompe-l'œil puisque le SMMAG a remplacé le syndicat mixte AOM qui avait été mis en place en 1976 (syndicat mixte des transports en commun). Cela n'empêche pas les syndicats existants d'attirer de nouvelles AOM comme c'est le cas pour Hauts-de-France Mobilités ou le SMMAG.

Plusieurs syndicats fédèrent les AOM autour d'une ville-centre mais certains ont une vocation plus large comme le syndicat mixte des transports collectifs de l'Oise ou le syndicat mixte des transports en commun de l'Hérault avec un ressort départemental. Trois syndicats ont vocation à coordonner les AOM d'une région entière même s'ils ne regroupent pas encore

⁴⁶ *Financer l'avenir des mobilités*, juillet 2025.

l'ensemble des AOM de leur ressort territorial : le syndicat mixte Atoumod en Normandie, Nouvelle-Aquitaine Mobilités et Hauts-de-France Mobilités. La région Bretagne a également créé récemment un syndicat SRU chargé de l'élaboration des COM et devrait être la structure de gouvernance du SERM régional breton. Comme le relève la mission IGEDD/IGF, les syndicats mixtes peuvent paraître une solution pour assurer la gouvernance des SERM, qui reste à définir aujourd'hui.

Il existe par ailleurs 22 syndicats mixtes de transport dotés de la compétence AOM mais ne relevant pas du régime des syndicats SRU. Là encore, aucun effet de la LOM sur la dynamique de ces syndicats n'a été identifié. S'ils sont tous AOM, leur taille est variable : de 53 922 habitants pour le syndicat mixte des transports urbains du bassin thiernois à 346 810 habitants pour le syndicat mixte Artois Mobilités et même plus d'un million d'habitants pour le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine.

Le modèle d'Île-de-France Mobilités, acteur intégré à l'échelle d'une région

Île-de-France mobilité est un établissement public local sous la tutelle de la région. Il est la seule AOM pour l'ensemble de la région soit 12,5 M de personnes et 12 011 km². Il est chargé de l'organisation des services publics de mobilité dans son ressort : TER, RER, métro, tramway, bus, transports à la demande, covoiturage, transports scolaires, transport public fluvial régulier. Il traduit la vision intégrée qui a présidé à l'organisation des transports dans la région capitale.

Ses membres sont la région et les départements. IdFM est présidé par le président du conseil régional d'Île-de-France. Son conseil d'administration est constitué de représentants de ses membres ainsi que de la chambre de commerce et d'industrie, des employeurs (un membre), des EPCI d'Île-de-France (un membre), du comité des partenaires (un membre) et des usagers (un membre).

Deux autres établissements publics exercent la compétence d'AOML sur un territoire élargi : Martinique Transport créé le 1^{er} juillet 2017 qui s'est substitué aux quatre précédentes AOML de la région de la Martinique et le Sytral doté de la compétence d'AOML sur le territoire du département du Rhône du fait de la LOM, il est compétent sur 263 communes (1,8 million d'habitants).

L'intérêt de ces structures de coopération pour améliorer les solutions de déplacement offertes aux habitants sur un bassin de mobilité amène à préconiser leur extension. Toutefois, l'existence de plusieurs dispositifs juridiques et la complexité attachée à leur mise en œuvre appellent des efforts de clarification.

Dans certains cas visant à répondre à des besoins circonscrits de coopération entre deux intercommunalités voisines en matière de mobilité, la solution du syndicat paraît bien lourde avec la création d'une structure supplémentaire. Pour ces cas de figure exclusivement, un dispositif souple permettant aux AOM locales de coopérer, qui pourrait être conditionné à une information préalable de la région en tant qu'autorité chef de file, gagnerait à exister. Cette solution, proposée par la région PACA et AGIR Transports, gagnerait à être expertisée.

Dans d'autres cas de coopération plus structurante, la solution d'un syndicat mixte est la plus adéquate. Elle doit être encouragée en levant les freins à son développement, notamment en matière de financement compte tenu des limites rencontrées en matière de VMA.

Si des réflexions sont en cours pour faciliter le déploiement de ces outils de coopération, elles n'ont pas encore abouti.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'objectif de la LOM était de confier la compétence mobilité à des autorités organisatrices intervenant sur des ressorts territoriaux plus en cohérence avec la réalité des mobilités du quotidien. À l'issue de la période transitoire ouverte pour leur permettre de choisir si elles souhaitent exercer la compétence mobilité ou la laisser à la région, 47,8 % des communautés de communes sont devenues AOM et 47,6 % ont laissé la région exercer la compétence.

La réouverture temporaire de la possibilité pour les communautés de communes de se prononcer à nouveau sur la prise de la compétence mobilité, réapparaît régulièrement dans le débat public, portée notamment par les représentants des intercommunalités. Les juridictions financières ne recommandent toutefois pas de réouvrir ce droit d'option mais de privilégier le recours aux dispositifs existants, notamment aux possibilités larges de délégation de compétence ou de services tant pour les régions que les communautés de commune.

Par ailleurs, plusieurs régions, qui ont souhaité prendre la compétence d'AOML, ne l'exercent pas au quotidien et la délèguent aux communautés de communes non AOML. Si ces phénomènes de délégation ne sont pas nouveaux, la LOM n'a pas contribué à clarifier la situation des responsabilités sur le territoire de certaines nouvelles AOML où plusieurs services de mobilité sont gérés par une personne publique qui n'est pas l'autorité organisatrice.

Cette architecture organisationnelle hétérogène est désormais difficile à modifier. Par ailleurs, le déploiement des outils de planification et de coordination des mobilités reste insuffisant, ce qui pénalise les habitants. Certes, certaines AOML de l'échantillon ont mis en place les outils de planification rénovés de la LOM, y compris dans des communautés de communes où aucun document ne préexistait. Mais le déploiement par les régions des outils de coordination a pris un certain retard, qui doit maintenant être rattrapé.

En outre, la LOM n'a pas créé d'outil souple permettant aux AOML de mutualiser des services de mobilité sans l'intermédiaire de la région et de privilégier les structures de mutualisation que sont les syndicats mixtes, AOM ou non. À la date du présent bilan, ces outils n'ont pas été développés. Or, ils sont utiles pour la coordination des politiques de déplacement et pourraient servir de support de gouvernance dans la mise en œuvre des SERM. Les réflexions en cours pour inciter au déploiement de ces outils de coopération n'ont pas encore abouti : elles devront permettre de lever les freins à leur développement.

La nouvelle gouvernance voulue par la LOM est donc en place mais les plans et les contrats de mobilité tardent à être adoptés et les outils de coordination ne se développent pas, ce qui réduit l'impact concret de la loi sur le droit à la mobilité des usagers : sa mise en œuvre reste, à ce titre, partielle. Les juridictions financières recommandent ainsi, non de remettre en cause la gouvernance instaurée par la loi, mais d'accélérer la mise en œuvre de ses outils de planification, de coordination et de participation afin d'améliorer les solutions de mobilité offertes aux usagers.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. mettre en place les contrats opérationnels de mobilité et les plans d'action pour la mobilité solidaire – outils prévus par la LOM (IdFM et régions hors Île-de-France, 2026) ;*

- 2. clarifier les dispositifs juridiques et fiscaux applicables aux syndicats mixtes et aux conventions, afin de favoriser les coopérations (ministère chargé des transports, 2026).*
-

Chapitre II

Des dépenses de transport en hausse et un déséquilibre financier comblé jusqu'ici par des recettes fiscales supplémentaires

La LOM fixe pour la première fois un cadre programmatique pour les investissements de l'État en faveur des transports. Celui-ci a été globalement respecté, même si le constat doit être différencié selon les modes de transport. Les dépenses de l'État ont toutefois augmenté sur la période 2019-2023 à un rythme inférieur à celui des collectivités locales, compte tenu du caractère largement décentralisé de la compétence en matière de transport. La LOM n'ayant pas prévu de nouvelles modalités de financement pour couvrir les compétences nouvelles des AOM, le versement mobilité a été largement utilisé et, récemment, la possibilité de prélever un nouveau versement mobilité régional et rural (VMRR) a été instaurée par la loi de finances pour 2025. Compte tenu de la contrainte pesant sur les prélèvements obligatoires, le bouclage financier pour les dépenses de transport devra cependant à l'avenir passer davantage par l'appel aux recettes tarifaires et par la priorité donnée dans les dépenses aux déplacements du quotidien.

I - Une trajectoire d'investissements de la LOM pour l'État et les opérateurs nationaux respectée, mais insuffisante pour assurer la mise à niveau des infrastructures existantes

La trajectoire pluriannuelle d'investissements de l'État dans les transports a été fixée par la LOM à un montant total de 13,7 Md€ entre 2019 et 2023. Elle a été globalement respectée en volume, mais présente des taux d'exécution variables selon les modes de transports. Malgré la difficulté à évaluer les effets de la LOM en l'absence d'objectifs, les indicateurs de qualité des réseaux de transport révèlent que les montants investis n'ont pas permis d'inverser la tendance notamment en ce qui concerne les réseaux routier et ferroviaire.

A - Des investissements selon les priorités posées par la LOM difficiles à retracer

La LOM a établi pour la période 2019-2023 un montant total d'investissements de l'État de 13,7 Md€, soit 2,74 Md€ par an en moyenne, et de 14,3 Md€ pour la période 2023-2027. Ce montant, en hausse de 40 % par rapport à la période 2013-2017, a été déterminé sur la base du scénario 2 du rapport du conseil d'orientation des infrastructures (COI) de janvier 2018⁴⁷. La loi confie à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT France) la réalisation de cette programmation, dont elle prévoit la chronique annuelle, en crédits de paiement.

Tableau n° 3 : trajectoire pluriannuelle prévue par la LOM (en CP, en M€)

	2019	2020	2021	2022	2023	Total 2019-2023
<i>Crédits de paiement ouverts par la LOM (M€)</i>	2 683	2 982	2 687	2 580	2 780	13 712

Source : loi d'orientation des mobilités (article 2)

Le rapport annexé à la loi détermine cinq axes d'investissements prioritaires, auxquels sont explicitement affectés 7,8 Md€⁴⁸ des 13,7 Md€ d'investissements, soit un montant de dépenses non totalement affectées de 5,9 Md€. Il comprend également un engagement complémentaire de 3,6 Md€ d'investissements annuels de SNCF Réseau en faveur du renouvellement du réseau ferroviaire structurant, soit 18 Md€, qui n'est pas comptabilisé dans les 13,7 Md€.

⁴⁷ Conseil d'orientation des infrastructures, *Mobilités du quotidien : Répondre aux urgences et préparer l'avenir*, janvier 2018.

⁴⁸ Ce montant correspond pour la priorité 1 (Entretien et moderniser les réseaux) à des dépenses d'investissement et à des dépenses d'entretien, de modernisation et d'exploitation du réseau routier national. Les politiques d'entretien et de régénération sont liées : les premières visent à prévenir la dégradation de l'état des infrastructures et permettent de diminuer les dépenses curatives ultérieures.

Tableau n° 4 : dispositions explicites de la LOM d'affectation des investissements et modalités de mise en œuvre de l'ensemble de la programmation par la DGITM

Objets	Objectifs	Montants affectés
Priorité n° 1 - Entretien et moderniser les réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux existants		
Réseau routier national non concédé	Ouvrages d'art et ponts : meilleure connaissance du patrimoine et améliorer anticipation des besoins de maintenance (accompagnement des collectivités dans l'inventaire, consolidation des dispositifs d'appui à l'ingénierie pour les collectivités).	850 M€ / an d'ici 2022 et 930 M€ / an sur la période suivante ; Soit 4 330 M€ sur 2019-2023
Réseau routier national non concédé	Sécurisation du réseau, surtout dans les tunnels (finalisation du programme de mise aux normes), mais aussi mesures de régulation du trafic, partage de la voirie, information des usagers. Projets de transports intelligents avec véhicules autonomes.	Non précisé
Réseau fluvial géré par VNF	Lutter contre le vieillissement	110 M€ / an entre 2019 et 2022 et 130 M€ / an sur la période suivante Soit 570 M€ sur 2019-2023
Réseau ferroviaire - entretien du réseau existant	Lutter contre le vieillissement	3,6 Md€ par an Soit 18 Md€ sur 2019-2023
Réseau ferroviaire - amélioration du réseau existant	Opérations de modernisation, sécurité (sécurisation passages à niveaux), lutte contre bruit, accessibilité PMR, Régénération lignes structurantes (via les CPER) Renouvellement du matériel roulant pour les TET	Non précisé
Sous-total de l'axe pour 2019-2023 - hors SNCF Réseau		4 900
Sous-total de l'axe pour 2019-2023 - avec SNCF Réseau		22 900
Priorité n° 2 - Remédier à la saturation des grands nœuds ferroviaires et doubler la part du transport ferroviaire dans les grands pôles urbains		
Développement de l'offre ferroviaire	Etude pour de nouvelles lignes TET en particulier trains de nuit ; Enclenchement des projets SERM (nouvelles voies de gares, élargissements quais et nouveaux quais, gestion des circulations sur les axes à fort trafic)	Contribution État : 1,3 Md€ sur 10 ans ; Dépense totale sur cet axe de priorité, hors Ile-de-France : 2,6 Md€ sur 10 ans
Sous-total de l'axe pour 2019-2023		650

Priorité n° 3 - Accélérer le désenclavement des villes moyennes et des territoires ruraux	
Travaux sur une vingtaine d'itinéraires routiers : déviations courtes, aménagements de traversées d'agglomérations, aménagements de carrefours, etc.	1 Md€ sur 10 ans
Sous-total de l'axe pour 2019-2023	500
Priorité n° 4 - Développer l'usage des mobilités les moins polluantes et partagées au quotidien pour une meilleure qualité de vie	
600 M€ pour développer les pôles d'échanges multimodaux et les transports en commun, avec une priorité pour la desserte des quartiers prioritaires de la politique de la ville ; 50 M€ pour accompagner les innovations, les nouveaux services de mobilité et les véhicules autonomes et connectés ; 350 M€ pour soutenir les modes actifs, notamment le vélo et la marche à pied.	1,1 Md€ d'ici à 2025
Sous-total de l'axe pour 2019-2023	786
Priorité n° 5 - Renforcer l'efficacité et le report modal dans le transport de marchandises	
Connexions réseaux ferroviaire et fluvial	1 Md€ dans les 5 ans ; 2,3 Md€ sur 10 ans
Sous-total de l'axe pour 2019-2023	1 000
Total des investissements fléchés par la LOM pour 2019-2023 (hors SNCF Réseau)	7 836

Source : loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (rapport annexé à la loi)

Note : les 7,8 Md€ d'investissements fléchés par la LOM au sein de l'enveloppe de 13,7 Md€ ne comprennent pas les 18 Md€ prévus du côté de SNCF Réseau pour 2019-2023 (soit 3,6 Md€ par an) pour l'entretien et la remise à niveau du réseau ferroviaire existant.

Afin d'attribuer l'ensemble de l'enveloppe financière prévue par la LOM de 13,7 Md€, la DGITM a fléchi ces crédits vers 13 catégories d'investissements, présentées à l'annexe n° 1. Toutefois, il n'a pas pu être établi de concordance stricte entre ces catégories et les cinq axes de priorité de la LOM pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les montants prévus dans l'axe de priorité n° 5 de la LOM relatif au transport modal de marchandises n'ont pas été strictement repris par la DGITM. Ensuite, certaines catégories d'investissements de la DGITM peuvent être rattachées à plusieurs axes de priorité de la LOM⁴⁹. Enfin, des différences programmatiques entre les montants de la LOM et ceux de la DGITM existent : certains projets comme le Canal Seine-Nord Europe (CSNE), des mises aux normes ou des opérations de développement de nouvelles infrastructures, notamment ferroviaires, ne sont pas explicitement prévues par la LOM. Compte tenu de ces différences, le respect de la trajectoire financière de la LOM s'avère dans le détail difficile à apprécier.

⁴⁹ Les projets relatifs aux transports du quotidien peuvent relever parfois de la priorité n°2 visant à remédier à la saturation des grands nœuds ferroviaires, et parfois de la priorité n°4 visant à développer l'usage des mobilités les moins polluantes.

B - Une trajectoire d'investissement respectée en volume sur la période 2019-2023

Le niveau d'engagement des crédits de la LOM atteint 96,3 % à fin 2023, soit 13,2 Md€ en crédits de paiement⁵⁰.

Le montant total des dépenses engagées par l'AFIT France est supérieur à ce que prévoyait la LOM, et atteint 15,2 Md€ en crédits de paiement entre 2019 et 2023. Ce différentiel s'explique par le montant du volet « transports » du plan de relance (cf. annexe n° 2) qui a abondé, en complément, le budget de l'AFIT France à hauteur de 1,6 Md€ en crédits de paiement entre 2021 et 2023.

**Tableau n° 5 : dépenses AFIT France prévues et exécutées entre 2019 et 2023
(en CP, en M€)**

	2019	2020	2021	2022	2023	Total 2019- 2023
<i>Dépenses de l'AFIT France prévues par la LOM (article 2) (A)</i>	2 683	2 982	2 687	2 580	2 780	13 712
<i>Dépenses de l'AFIT France exécutées (B)</i>	2 465	2 824	3 051	3 289	3 586	15 216
<i>Dont plan de relance</i>	0	0	514	730	396	1 640
<i>Différence (B-A)</i>	-215	-151	+369	+717	+807	1 526

Sources : loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités et AFIT France

La programmation de la LOM ne résume pas l'ensemble des investissements engagés par l'AFIT France entre 2019 et 2023, l'agence ayant poursuivi le financement de certains projets déjà lancés et engagé des financements pour des projets ultérieurs à la LOM.

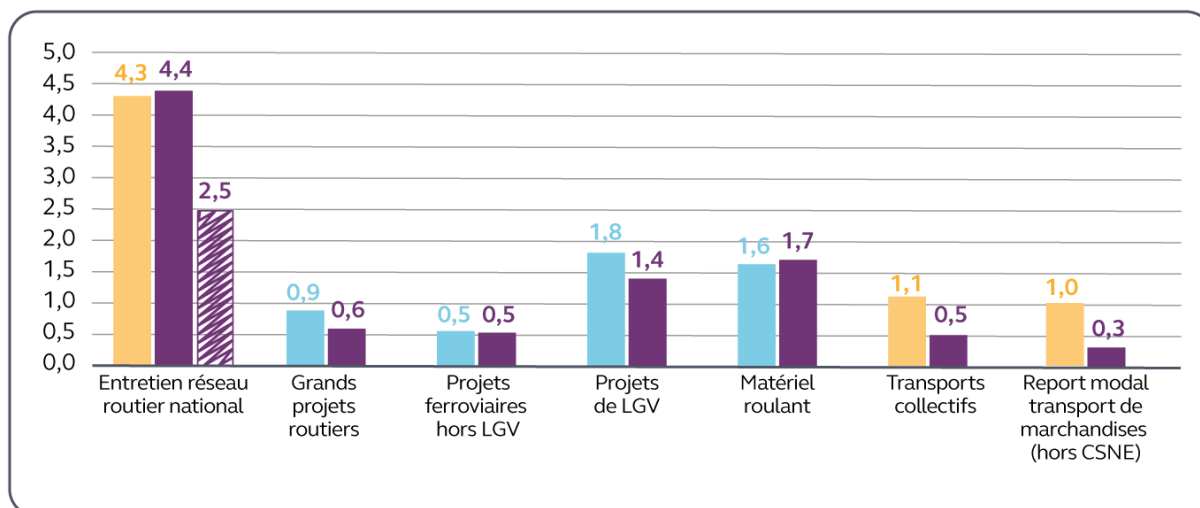
C - Une trajectoire respectée pour l'entretien du réseau routier mais pas pour le réseau ferroviaire

Sur le périmètre des modes de transports destinés au transport de voyageurs, ainsi que sur l'axe du report modal de transport de marchandises⁵¹, le taux d'exécution des investissements est inégal selon les différents modes de transport. Il est globalement conforme pour l'entretien du réseau routier, les projets ferroviaires et les projets de transport collectif en Île-de-France. Il est, à l'inverse, inférieur sur les transports en commun hors Île-de-France et sur les investissements en faveur du fret et du report modal.

⁵⁰ Hors crédits du plan de relance qui avaient vocation à amplifier certaines dépenses, et non à se substituer à des enveloppes déjà arbitrées (dont celles prévues par la LOM).

⁵¹ Ce périmètre n'englobe pas les contrats de plan État-Région - CPER (4 Md€), les projets CSNE, TELT, les dépenses en faveur du réseau fluvial et les dépenses diverses. Il est par ailleurs légèrement différent du périmètre suivi par la DGITM.

Graphique n° 3 : cibles d'investissements par mode de transport (à gauche) et dépenses exécutées (à droite) entre 2019 et 2023 (en crédits de paiement, hors CPER*)



Source : Cour des comptes d'après données DGITM

Note de lecture : le diagramme de cible apparaît en jaune lorsque l'objectif a été explicité par la LOM, en bleu lorsqu'il s'agit d'un objectif pris par la DGITM en application de la LOM. La dépense exécutée apparaît en violet. La barre violette hachurée représente le périmètre des investissements stricto sensu réalisés sur le réseau routier national (hors dépenses d'entretien).

* contrats de plan État-région

Pour le secteur routier, les objectifs de la LOM en faveur du désenclavement sont globalement atteints en additionnant les dépenses d'entretien et d'exploitation⁵² aux dépenses d'investissement. L'ensemble des crédits consommés de l'action 04 « Route – Entretien » du programme budgétaire 203⁵³, d'un montant de 4,4 Md€ entre 2019 et 2023, atteint l'objectif fixé par la LOM. Toutefois, au sein de ces dépenses, les seules dépenses d'investissement (titre 5) représentent 2,5 Md€ de crédits exécutés sur la période. Le reste des dépenses de l'action 04 comprend des dépenses de fonctionnement couvrant l'entretien courant et préventif, l'exploitation ainsi que des dépenses pouvant difficilement être considérées comme relevant des objectifs de la LOM comme les frais de fonctionnement des directions interdépartementales des routes. Cette difficulté à réconcilier les dépenses exécutées avec les dépenses prévues renvoie à la différence de périmètre des agrégats budgétaires, déjà évoquée, entre la LOM et le budget de l'État. Elle témoigne également de la limite d'une loi d'orientation qui ne constitue pas une loi de programmation permettant d'identifier précisément le périmètre des dépenses et les crédits prévus correspondants.

Sur le ferroviaire, la situation est contrastée : si les investissements réalisés pour le développement de ce mode sont conformes aux objectifs, ceux pour la régénération ferroviaire restent en-deçà de l'objectif annuel de 3,6 Md€ fixé par la LOM.

En ce qui concerne les crédits directement engagés par l'AFIT France, l'enveloppe des investissements prévisionnels en faveur des projets hors LGV a été respectée, avec 97,4 % des

⁵² Selon le rapport annexé à la LOM, « les crédits d'entretien, d'exploitation et de modernisation seront progressivement augmentés sur la décennie pour atteindre 850 M€/an d'ici à 2022 puis 930 M€/an sur la période suivante (AFIT France et programme budgétaire de l'Etat) ».

⁵³ Infrastructures et services de transport.

crédits engagés, et celle pour le matériel roulant dépassée puisque 1,7 Md€ ont été investis pour le renouvellement du matériel roulant pour les trains d'équilibre du territoire (TET). Les investissements sur les projets de LGV présentent un taux d'exécution de 81 %.

Hors périmètre des investissements portés par l'AFIT France, l'objectif de la LOM d'investir 3,6 Md€⁵⁴ chaque année pour lutter contre le vieillissement du réseau ferroviaire structurant a été sous-exécuté, avec un ordre de grandeur de 0,7 Md€ par an.

Tableau n° 6 : investissements prévisionnels et réalisés de SNCF Réseau pour le renouvellement du réseau ferroviaire, comparaison avec les trajectoires des contrats de performance et de la LOM

M€ courants	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Différentiel d'exécution sur périmètre renouvellement et performance	
							Sur la période	En moyenne annuelle
<i>Dépenses de renouvellement et performance</i>	2 714	2 538	2 837	2 894	3 108	3 233		
<i>Prévisions de dépenses de renouvellement dans les contrats de performance (2017-2026 puis 2021-2030)</i>	2 860	2 897	2 820	2 850	2 875	2 900	122	20
Objectifs de la LOM	3 600	3 600	3 600	3 600	3 600	3 600	-4 276	-713

Source : Cour des comptes d'après données SNCF Réseau

Note de lecture : contrat 2016-2017 pour les années 2019 à 2021, contrat 2021-2030 à partir de 2022.

Pour le transport collectif (quatrième axe de priorité de la LOM), les investissements réalisés à travers les appels à projets pour les transports collectifs en site propre (TCSP) hors Île-de-France ont été sous-exécutés par rapport aux prévisions de la LOM, en raison notamment de retards importants sur les projets bénéficiaires du 3^{ème} appel à projets lancé en 2013⁵⁵.

Enfin, les investissements prévus par la LOM pour le report modal du transport de marchandises (cinquième axe de priorité) n'ont été que partiellement exécutés.

En conclusion, l'État a mis en place les crédits prévus par la LOM sur les investissements dans les transports, et même au-delà avec l'ajout du plan de relance. Mais l'ensemble de ces crédits n'a pas porté sur les mobilités du quotidien : ils ont aussi concerné les études et les travaux menés pour les projets de nouvelles LGV ou encore les grands projets Tunnel européen Lyon-Turin et Canal Seine Nord-Europe. Surtout, les dépenses pour l'entretien du réseau ferroviaire ou pour les transports collectifs ont été inférieures aux montants escomptés.

⁵⁴ Elles n'entrent pas dans l'enveloppe des 13,7 Md€ d'investissements prévisionnels fixés par la LOM.

⁵⁵ La subvention de l'AFIT France n'est engagée qu'à la première année de réalisation des travaux.

D - Des montants programmés par la LOM insuffisants pour couvrir les besoins d'entretien fixés sur la période 2018-2023

La trajectoire d'investissement de la LOM (2,7 Md€ par an) présente des montants légèrement inférieurs aux projections du scénario 2 du rapport du conseil d'orientation des infrastructures (COI) de janvier 2018⁵⁶, sur lequel elle était fondée. Ce scénario prévoyait une enveloppe de 60 Md€ en vingt ans pour l'AFIT France pour la mise en œuvre des priorités de restauration et de modernisation du patrimoine, ainsi que pour l'avancement des premières phases des grands projets, en particulier la décongestion des nœuds ferroviaires. En outre, la trajectoire financière de la LOM est rédigée en euros courants tandis que celle du scénario 2 du COI l'est en euros constants.

La LOM n'a pas retenu d'indicateurs pour mesurer la qualité et l'impact des investissements. Les indicateurs disponibles mesurant l'entretien des différents réseaux attestent cependant l'insuffisance de leur état et la nécessité d'y consacrer des montants plus importants que ceux prévus à l'heure actuelle. Ceci devra être pris en compte dans les réflexions sur une éventuelle programmation future.

Concernant le réseau routier, la DGITM relève que le réseau routier national non concédé est en situation de sous-investissement de 25 % sur la période 2018-2022 par rapport aux préconisations de l'audit réalisé en 2018⁵⁷. Les indicateurs de suivi de la qualité de ce réseau reflètent la dégradation de son état moyen : 50 % des chaussées nécessitaient un entretien en 2022, dont 31 % en surface (soit + 2,1 points depuis 2018), et dont 19 % en structure (soit + 1,8 point depuis 2018) ; 34 % des ponts nécessitaient un entretien voire des travaux urgents, soit + 5,3 points par rapport à 2017.

Concernant le réseau ferroviaire, le COI relevait dans son rapport de 2022⁵⁸ que « *les efforts cumulés ont permis globalement de stabiliser l'état du réseau après plusieurs décennies de dégradation, mais pas d'inverser la tendance pour retrouver un niveau optimal* ». Ce constat est aligné avec les conclusions de l'audit externe réalisé en 2017 sur l'état du réseau ferré national, qui établissait un scénario de dépenses de 3,8 Md€ par an pour la régénération du réseau pour stabiliser l'âge moyen des postes de signalisation à l'horizon 2030 puis résorber les postes obsolètes à l'horizon 2060, et pour ralentir le vieillissement des autres éléments de l'infrastructure.

Si au total la trajectoire de la LOM ne représente que 34 % du total des investissements portés par l'État et ses opérateurs sur la période, le reste de ces investissements n'est pas non plus de nature à couvrir l'ensemble des besoins sur les réseaux nationaux.

⁵⁶ Conseil d'orientation des infrastructures, *Mobilités du quotidien : Répondre aux urgences et préparer l'avenir*, janvier 2018.

⁵⁷ Réseau routier national non concédé : résultats d'audits.

⁵⁸ Conseil d'orientation des infrastructures, *Bilan et perspectives des investissements pour les transports et les mobilités. Prendre le cap des nouvelles mobilités*, mars 2022.

II - Des dépenses croissantes des autorités organisatrices de la mobilité, un problème de financement qui devient structurel

La progression des dépenses de transport des AOM régionales et locales, dont la mesure présente cependant plusieurs limites, reflète les évolutions de leurs périmètres de compétences et la hausse du coût des facteurs mais aussi les hausses d'offres bénéficiant aux usagers (cf. chapitre III).

A - Une hausse sensible des dépenses des APUL⁵⁹ entre 2019 et 2023

La hausse des dépenses en transport des APUL doit être appréciée au regard de leur santé financière, en légère dégradation pour les régions entre 2019 et 2023 et en amélioration pour les AOM locales⁶⁰.

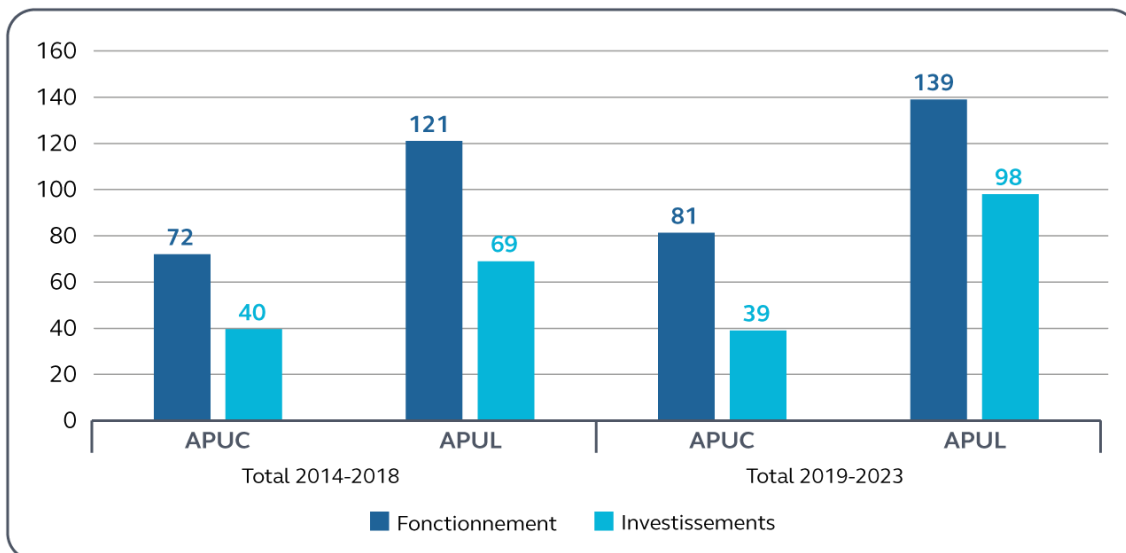
Sur la période 2019-2023, les dépenses en faveur des transports des APUL dépassent celles des APUC⁶¹, encore plus nettement que sur la période précédente 2014-2018. Par rapport à cette période, les dépenses des APUL ont augmenté de 15 % en fonctionnement et de 42 % en investissement, tandis que celles des APUC progressaient de 12 % pour les dépenses courantes et reculaient de 1 % pour les investissements. Les données de coûts des AOM régionales et locales en termes de transport et de mobilité, établies à partir des comptes des collectivités, présentent toutefois plusieurs limites qui ne peuvent conduire qu'à une approche partielle des coûts qu'elles portent (cf. annexe n°3). Les périmètres comptables des APUL et des APUC sont précisés à l'annexe n° 4.

⁵⁹ Administrations publiques locales : cette dénomination regroupe toutes les collectivités locales (régions, EPCI, etc.) et les organismes divers d'administration locale (exemple : Île-de-France Mobilités).

⁶⁰ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2024*, juillet 2024 et Inspection générale des finances, Inspection générale de l'environnement et du développement durable, *le Financement des autorités organisatrices de la mobilité*, janvier 2025.

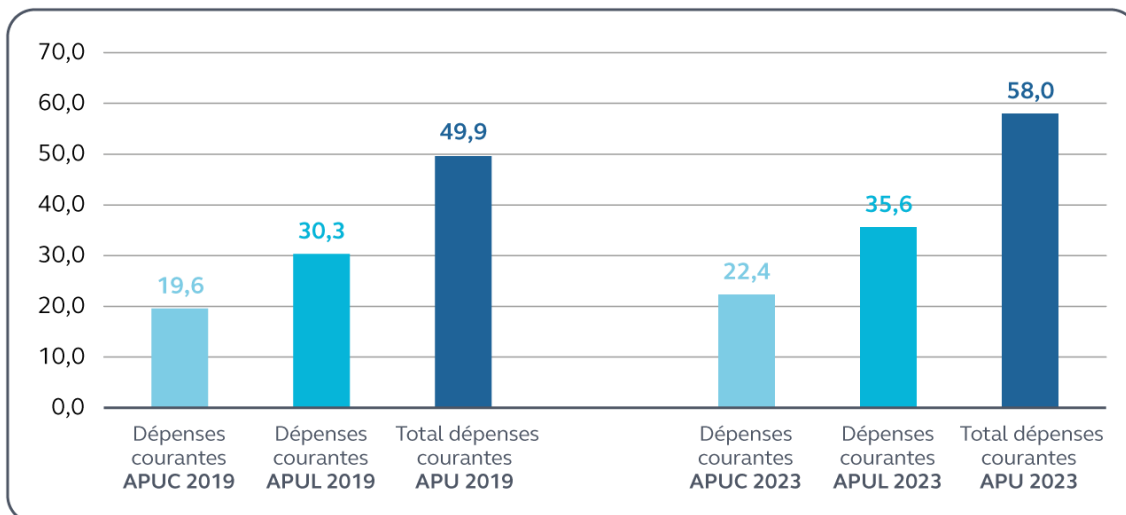
⁶¹ Administrations publiques centrales : dénomination regroupant l'État et ses différents programmes budgétaires, l'AFIT France ainsi que les organismes divers d'administration centrale (ODAC), catégorie regroupant des structures comme SNCF Réseau, Voies navigables de France, Tunnel européen Lyon-Turin, etc.

Graphique n° 4 : comparaison des dépenses cumulées en transports des administrations publiques, entre les périodes 2014-2018 et 2019-2023 (en Md€)



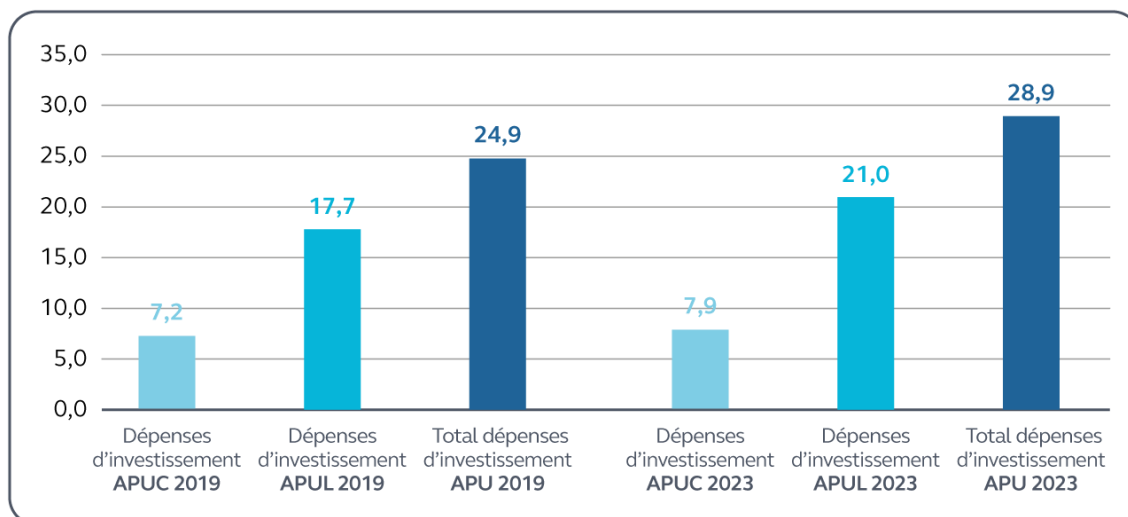
Source : service des données et études statistiques du ministère chargé des transports, d'après le compte satellite des transports
 Note de lecture : les données pour l'année 2023 sont semi-définitives.

Graphique n° 5 : évolution des dépenses de fonctionnement en matière de transport de l'ensemble des APU entre 2019 et 2023 (en Md€ courants)



Source : service des données et études statistiques du ministère chargé des transports, d'après le compte satellite des transports
 Note de lecture : les données pour l'année 2023 sont semi-définitives.

Graphique n° 6 : évolution des dépenses d'investissement pour les transports de l'ensemble des APU, entre 2019 et 2023 (en Md€ courants)



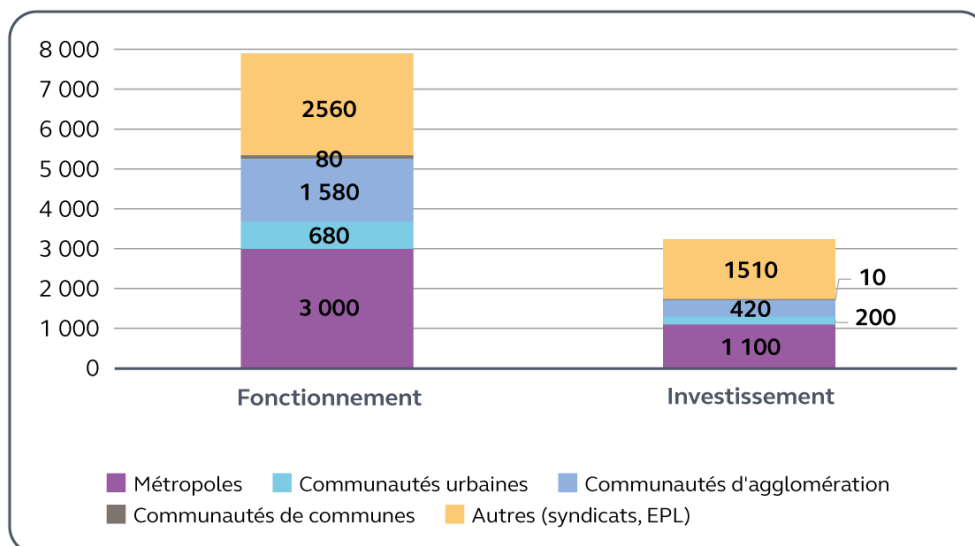
Source : service des données et études statistiques du ministère chargé des transports, d'après le compte satellite des transports
Note de lecture : les données pour l'année 2023 sont semi-définitives.

Parmi les dépenses des APUL, les régions représentent environ 8,5 Md€ en fonctionnement et 3,4 Md€ en investissements en 2023, contre respectivement 7,5 Md€ et 2,7 Md€ en 2019⁶². Les dépenses courantes de transport des régions augmentent de 13 % entre 2019 et 2023 et les dépenses d'investissement de 26 %.

Concernant les AOM locales et leurs syndicats, la meilleure estimation de leurs dépenses en transports est fournie par l'enquête annuelle GART-UTPF. Celle-ci est réalisée sur le périmètre financier consolidé (budgets principaux et annexes) de 308 AOM locales sur les 700 AOM locales (hors régions intervenant en tant qu'AOM de communautés de communes). Sur ce périmètre, les dépenses s'élèvent à environ 7,9 Md€ en fonctionnement et à 3,2 Md€ en investissement pour 2023. La répartition de ces dépenses par type d'AOM reflète les différences de capacités financières, les métropoles portant 38 % des dépenses de fonctionnement et 36 % des dépenses d'investissement.

⁶² Source : service des données et études statistiques du ministère chargé des transports. Il s'agit de données portant sur le réalisé et non sur les budgets primitifs. Les données 2023 sont semi-définitives.

Graphique n° 7 : décomposition des dépenses de transport et de mobilité par catégorie d'AOM locales pour l'année 2023 (en M€)



Source : GART-UTPF. Le total correspond à 308 AOM locales sur 704 existantes (hors régions).

B - Une augmentation des dépenses de transport des AOM qui a surtout concerné les transports collectifs urbains et le ferroviaire

L'examen des données de dépenses de transport⁶³ entre 2019 et 2023 montre que leur augmentation en valeur a principalement concerné les transports urbains de voyageurs (bus, tramways, métros), le transport ferroviaire constituant le deuxième poste d'augmentation. Le transport scolaire et le transport interurbain de voyageurs continuent à occuper une place importante mais leur progression est plus faible.

1 - Les services de transport scolaire et de transport interurbain de voyageurs continuent à occuper une place significative dans les budgets des AOM régionales

Le transport scolaire est majoritairement financé par les régions. Ces dépenses, qui représentent 19 % des dépenses courantes en transport des régions en 2023, ont connu une hausse de 14 % de ses coûts de fonctionnement entre 2019 et 2023. Cette hausse s'explique à la fois par des évolutions de périmètre pour les contrats dont les régions ont hérité en reprenant cette compétence - en application des dispositions de la loi n°2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite NOTRe - mais également par l'indexation de ces contrats sur l'inflation.

Les régions soulignent que l'extension du périmètre géographique de leur compétence a pu désoptimiser certains contrats, ce qui se traduit par un coût unitaire par élève transporté variable.

⁶³ Ainsi, la DGCL fournit une décomposition des dépenses de transports disponible à l'annexe n° 5 pour les régions. Elle se heurte toutefois aux limites citées ci-dessus.

Sur le transport interurbain de voyageurs assuré par les régions, la hausse observée sur la période de 8 %, proche du niveau de l'inflation, reflète une politique d'optimisation ou de maintien de l'offre largement partagée par les régions examinées. Les dépenses de transport interurbain représentent ainsi environ 30 % des dépenses courantes en transport des régions en 2023. Celles-ci étant rarement propriétaires des cars (comme pour le transport scolaire), elles investissent peu sur ce mode hormis certaines exceptions notables, comme la région Auvergne-Rhône-Alpes qui a acquis des cars à hydrogène et financé la montée en puissance du projet de BHNS Lyon-Trévoux, engendrant un doublement de ses dépenses sur la période.

2 - Le transport ferroviaire représente le deuxième poste d'augmentation des dépenses de transport

Les dépenses ferroviaires constituent le deuxième poste d'augmentation des dépenses de transport, quasi-exclusivement financées par les régions. Elles progressent de 20 %.

La hausse des dépenses de fonctionnement des régions pour le ferroviaire s'explique à la fois par des changements de périmètre et par des hausses de coûts liées à l'inflation, y compris le coût des péages ferroviaires. Des changements de périmètre sont intervenus dans les budgets régionaux avec la reprise des lignes Intercités normandes intégrées au périmètre de ses TER par la région Normandie en 2020. La hausse des coûts s'explique également par l'accroissement des péages payés à SNCF Réseau et des redevances de gares versées à Gares & Connexions, ainsi que par la hausse des coûts de l'énergie. Au total, les dépenses de fonctionnement des budgets principaux des régions pour le ferroviaire représentent 46 % des dépenses courantes des régions en transport en 2023.

Les investissements des régions dans les matériels ferroviaires progressent de façon encore plus importante (+ 33 %) en raison du renouvellement de rames arrivées en fin de vie : l'enveloppe annuelle d'investissements pour le TER pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a par exemple été triplée sur la période (de 79 M€ en 2019 à 256 M€ en 2024) ; en Auvergne-Rhône-Alpes, le pic enregistré en 2023 est également dû à l'intensification de l'effort financier consacré au matériel ferroviaire (+ 60 %). Au total, les dépenses d'investissement des budgets principaux de l'ensemble des régions pour le mode ferroviaire, y compris les gares et les infrastructures, représentent 18 % du total de leurs investissements.

3 - Les dépenses consacrées au transport urbain de voyageurs constituent en valeur l'augmentation la plus forte

L'évolution des coûts est de 17 % sur l'ensemble de la période, tant en fonctionnement qu'en investissement. Elle reflète la hausse de l'offre apportée.

Les dépenses de fonctionnement sont marquées par des hausses nettement supérieures aux répercussions de l'inflation et sont la conséquence de la politique de hausse de l'offre de transports urbains assurées par les AOM sur la période. Ces hausses atteignent entre 27 % et 40 % pour les métropoles enquêtées, 19 % pour le Grand Besançon et 50 % pour le Grand Poitiers. Au total, le transport urbain de voyageurs représente entre 75 % et 93 % des dépenses de fonctionnement des transports et mobilités des métropoles, des communautés urbaines et des

communautés d'agglomération examinées⁶⁴. Le transport urbain de voyageurs constitue également la première dépense des plus petites AOM locales, bien que sa part soit plus modérée : parmi les cinq communautés de communes de l'échantillon⁶⁵ organisant un transport régulier de voyageurs, elle représente entre 45 % et 55 % de leurs budgets de transport.

En ce qui concerne les investissements sur les transports publics réguliers, les tramways constituent le premier poste des dépenses lorsqu'il existe : il représente par exemple 45 % des investissements réalisés en transports par Nice Côte-d'Azur entre 2019 et 2023.

Le renouvellement des flottes de véhicules de bus constitue enfin une autre dépense majeure d'investissements des AOM locales sur la période, augmenté par le coût de leur verdissement (cf. partie 4), qui peut représenter jusqu'à 50 % des investissements en transports.

C - Une absence de nouveaux financements jusqu'à une date récente

La LOM n'a pas prévu de financement spécifique pour la mise en œuvre des nouvelles compétences des AOM, ce qui a pu entraver le développement de certaines offres ou conduit dans certains cas à des prélèvements ou à un endettement accru. Dans les faits, c'est souvent le versement mobilité qui, par son dynamisme, a apporté de nouvelles ressources financières⁶⁶. La loi de finances pour 2025 a prévu la possibilité d'un versement mobilité complémentaire pour les AOM régionales. Mais il reste que le potentiel de cette ressource est limité.

1 - Un versement mobilité qui connaît une hausse dynamique depuis plus de vingt ans mais dont le potentiel est limité en particulier pour les plus petites AOM

Le versement mobilité⁶⁷ (VM) est un prélèvement assis sur la masse salariale des employeurs publics et privés de 11 salariés et plus⁶⁸ situées dans le ressort territorial d'une AOM d'au moins 10 000 habitants qui décide de son instauration et en fixe le taux dans le respect des plafonds légaux. Depuis la LOM, l'instauration d'un versement mobilité par une AOM est conditionné à la mise en place d'un service régulier de transport de voyageurs. D'après les données de la DGITM, 58 communautés de communes l'avait mis en place au 1^{er} juillet 2024, leur territoire justifiant l'existence d'une telle offre, notamment en raison de la présence de zones industrielles ou d'une activité touristique.

Hors Île-de-France, les taux plafonds varient entre 0,5 % à 2 % selon le critère de population des AOM. Ce montant peut être majoré si l'AOM décide de réaliser une infrastructure de TCSP,

⁶⁴ Ces parts élevées dans les budgets principaux s'expliquent aussi par les règles d'enregistrement comptable, liées au choix de plus en plus fréquent des métropoles d'être destinataire des recettes des transports de voyageurs par l'intermédiaire de leurs opérateurs, et de couvrir l'ensemble des charges de transports de l'opérateur.

⁶⁵ La CC Pays de Fayence organise une navette de transport régulier mais saisonnière, qui n'est donc pas incluse dans cette catégorie de CC.

⁶⁶ Cour des comptes, rapport public *La contribution des usagers au financement des transports collectifs urbains*, septembre 2025.

⁶⁷ Dénommé versement transport avant la LOM, il est régi par les articles L. 2333-64 à L. 2333-75 du code général des collectivités territoriales pour les régions hors Île-de-France et par les articles L. 2531-2 à L. 2531-11 du même code pour l'Île-de-France.

⁶⁸ A l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social et des associations intermédiaires.

si l'AOM s'est constituée en EPCI, ou en cas de présence d'une commune touristique. En Île-de-France, le taux plafond du versement mobilité varie entre 1,60 % et 3,20 % selon la localisation de l'AOM. Ces taux ont été révisés à la hausse à quatre reprises depuis 2019.

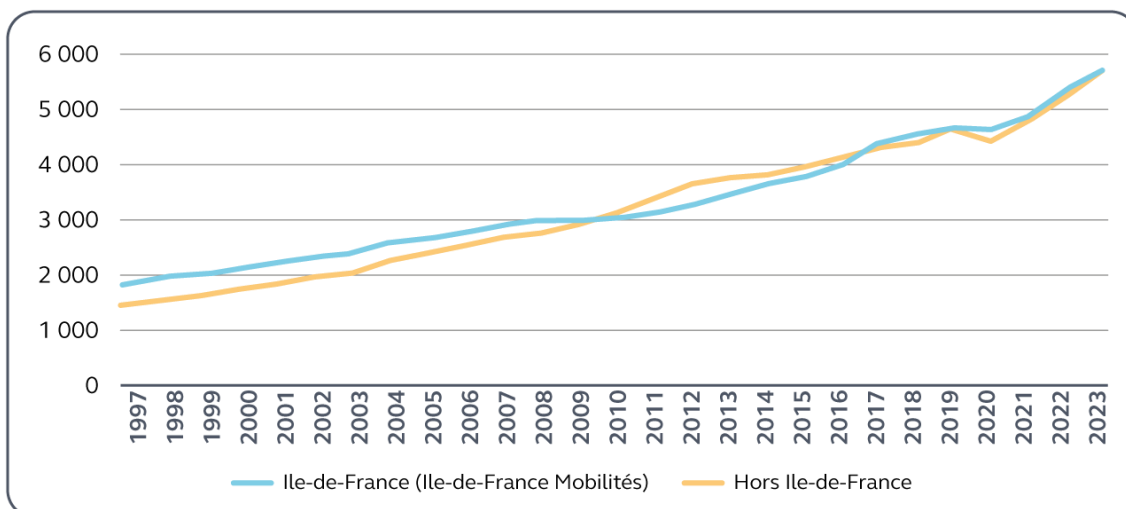
Tableau n° 7 : plafonds des taux de VM selon les critères de l'AOM, hors Île-de-France

Population	Plafond du taux de base	Plafond si projet de TCSP	Possibilité de majoration si commune touristique	Possibilité de majoration si l'AOM est un EPCI	Taux maximum du VM
< 10 000 hab.			0,55 %		0,55 %
De 10 000 à 50 000 hab.	0,55 %	0,55 %	0,20 %	0,05 %	0,80 %
De 50 000 à 100 000 hab.	0,55 %	0,85 %	0,20 %	0,05 %	1,10 %
> 100 000 hab.	1,00 %	1,75 %	0,20 %	0,05 %	2,00 %

Source : Cour des comptes

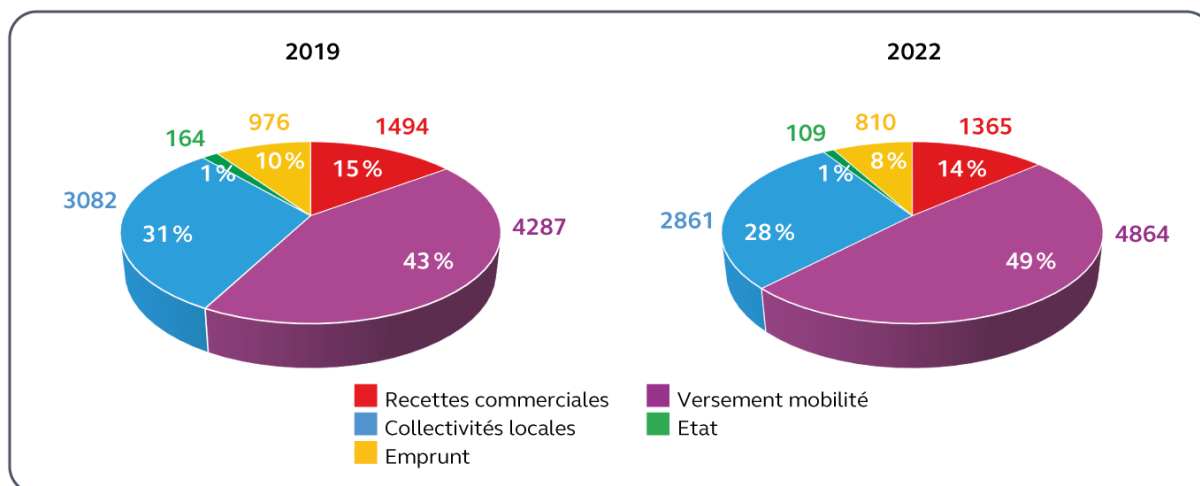
Le rendement du VM est en hausse de 5,1 % par an sur la période 2019-2023. Cette dynamique s'explique d'abord par celle de la masse salariale, en raison notamment des effets de l'inflation sur les rémunérations. À titre d'exemple et sans modification du taux ni du périmètre du VM, les métropoles de l'échantillon ont connu une hausse de leurs recettes de l'ordre de 20 % entre 2019 et 2024. La hausse des recettes du VM provient également du nombre d'AOM qui l'ont mis en place. Hors Corse et Île-de-France, 276 AOM avaient levé le versement mobilité en 2024 contre 241 en 2019⁶⁹. Enfin, la hausse des recettes s'explique par les augmentations de leur taux. Parmi l'échantillon des AOM examinées, l'ensemble des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, ainsi que l'ensemble des communautés de communes qui prélèvent du VM, ont relevé le taux de leur VM ou, au minimum, pour certaines communautés de communes, en ont étendu le périmètre.

⁶⁹ Calculs de la Cour d'après les données de l'URSSAF, hors Corse et Île-de-France.

Graphique n° 8 : évolution des recettes du versement mobilité en M€ (1997-2023)

Source : SDES, bilan annuel des transports 2023

Le VM occupe une place croissante dans les recettes de transports des AOM locales sur la période 2019-2023. Il représentait environ 49 % des recettes des AOM locales en 2022 contre 43 % en 2019 sur un total d'environ 10 Md€. Sur l'échantillon examiné, les recettes du VM ont fortement augmenté sur la période (+160 % à Châteauroux, +170 % pour le syndicat Agglobus de l'agglomération de Bourges).

Graphique n° 9 : décomposition des financements des AOM locales (financement et investissements), dont emprunts, en 2019 et 2022 (en M€ et en %)

Source : GART d'après Enquêtes annuelles sur les transports urbains (DGITM-CEREMA-GART-UTPF)

L'augmentation du VM se heurte cependant à deux difficultés : les limites d'une augmentation de la fiscalité pesant sur les entreprises ; la concentration des bases imposables corrélée à un faible rendement pour les AOM de taille réduite et sans potentiel fiscal important.

En effet, les recettes du VM sont particulièrement concentrées. Hors Île-de-France et Corse, les 16 métropoles représentaient près de 40 % des recettes en 2024, tandis que la part des communautés de communes était inférieure à 2 %.

Tableau n° 8 : répartition des recettes de VM et de VMA par type d'AOM en 2024 (hors Île-de-France et Corse)

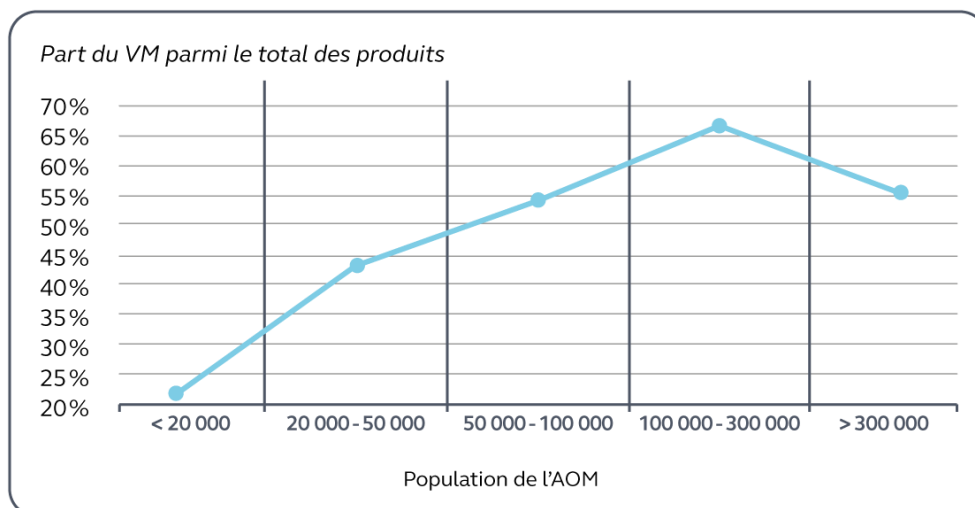
	Recettes de VM et VMA (M€)	Part de recettes dans le total (%)	Nombre d'AOM par catégorie	Recettes moyennes de VM et VMA, par catégorie juridique
<i>Total CA</i>	1 272,1	21,9	157	8 102,5
<i>Total CC</i>	67,8	1,2	66	1,027
<i>Total CU</i>	600,0	10,3	13	46,2
<i>Total Établissement Public</i>	508,0	8,8	1	508,0
<i>Total Métropole</i>	2 282,9	39,3	16	142,7
<i>Total Syndicat</i>	1 074,7	18,5	23	46,7
Total	5 805,5	100	276	21,0

Source : URSSAF, calculs de la Cour des comptes

Dans les AOM de moins de 20 000 habitants, ce sont donc essentiellement les contributions de l'État (38 %) et des autres collectivités (31 %) qui assurent l'équilibre des budgets de transport, le VM ne représentant que 22 % des recettes en 2023. Le rapport du Sénat de 2023⁷⁰ relève ainsi le caractère doublement inadapté du versement mobilité pour le financement des AOM locales rurales, le potentiel fiscal y étant limité tout comme la demande de service régulier de transports de passagers, qui en conditionne la mise en place.

⁷⁰Sénat, *Les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité*, juillet 2023.

Graphique n° 10 : part du versement mobilité dans les recettes totales de fonctionnement des AOM, par taille de population en 2023 (en %)



Source : DGCL – réponse à la Cour. Note de lecture : part mesurée dans les montants perçus sur les comptes de produits M43 des 279 AOM disposant d'un budget annexe transports.

2 - Un versement mobilité régional et rural ouvert par la loi de finances pour 2025 mais à l'impact limité

La loi de finances de 2025 a ouvert la possibilité aux régions (hors Île-de-France et DROM⁷¹) d'instituer un versement mobilité régional et rural (VMRR)⁷² présentant des conditions d'assujettissement, de recouvrement et de remboursement équivalentes au VM des AOM locales. Son taux plafond est de 0,15 %, mais il peut être nul sur le périmètre de certains EPCI de son territoire⁷³. Une fraction de 10 % des recettes du VMRR est affectée aux communautés de communes du ressort de la région, répartie au prorata de leur population. Mi-2025, plusieurs régions ont indiqué ne pas vouloir instaurer ce nouvel impôt⁷⁴. En revanche, la région Provence-Alpes Côte d'Azur est la première à avoir instauré le VMRR à compter du 1^{er} juillet 2025. Les régions Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Occitanie et Nouvelle-Aquitaine en ont décidé la mise en place au 1^{er} janvier 2026.

Régions de France indique que le VMRR ne représente qu'un potentiel de 5 % des budgets transport des régions soit un ordre de grandeur théorique de 740 M€ au maximum, confirmé par la DGITM, dont 10 % sont affectés aux communautés de communes. Cette progression des ressources financières des régions est significative mais elle ne permettra pas de couvrir tous les besoins de financement d'une offre croissante de mobilité, particulièrement dans les territoires enclavés.

⁷¹ Départements et régions d'outre-mer.

⁷² Article L4332-8-1 du Code général des collectivités territoriales.

⁷³ Selon un critère que la région détermine à partir de la densité de la population, de l'offre de mobilité prévue ou mise en place, en particulier pour assurer le déploiement d'un SERM, et du potentiel fiscal de l'EPCI.

⁷⁴ Hauts-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes, Pays de la Loire, Normandie.

3 - Des contributions de l'État aux AOM importantes mais qui ne peuvent assurer seules le bouclage financier

Les financements apportés par l'État aux régions ont principalement reposé sur les volets transports des contrats de plan État-Région (CPER) 2015-2020, prolongés jusqu'en 2022. D'autres financements sont apportés aux AOM par des appels à projets ou des fonds particuliers comme le « Fonds mobilité actives ».

Les engagements de l'État sur les CPER ont été respectés. Le niveau des engagements financiers de l'État a connu une hausse en 2020 grâce aux enveloppes du plan de relance, qui ont porté le montant total contractualisé pour le volet mobilité des CPER de 7 à 7,9 Md€, conduisant à allonger la durée des engagements du volet mobilité jusqu'en 2022. Au total, le taux d'avancement national des CPER 2015-2020 pour les crédits de l'État sur les mobilités atteignait 96 % en AE (7,7 Md€) et 78 % en CP (6,3 Md€ de CP cumulés) à fin 2024.

L'engagement des régions ne fait pas en revanche l'objet d'un suivi d'ensemble. Comme le relevait le rapport de la Cour sur les finances publiques locales en 2023, les CPER 2015-2020 n'ont pas été suffisamment suivis et évalués et aucun bilan complet des engagements réalisés par les régions en matière de mobilités sur ces contrats n'a été réalisé. En 2025, le système d'information « Contrats-territoires » utilisé par la DGCL ne fait toujours pas état de l'exécution des contrats de plan par l'ensemble des co-financeurs. Certes, les régions communiquent individuellement sur le taux d'atteinte des crédits CPER mais cela ne permet pas d'avoir une image d'ensemble. D'après les données communiquées par les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nouvelle-Aquitaine et Centre-Val de Loire, les taux de dépenses mandatées varient entre 46 % et 97 % de leurs contributions prévisionnelles aux CPER.

La nouvelle génération des volets mobilité des CPER représente 8,6 Md€ pour l'État, dont 7,6 Md€ hors opérateurs (VNF et SGP), et 4,9 Md€ pour les régions⁷⁵. Compte tenu du prolongement de la précédente génération des CPER, l'intégration du volet mobilités à la contractualisation des CPER pour 2021-2027 prend la forme d'avenants à ces contrats dont les signatures sont en cours. Au premier semestre 2025, six avenants avaient été signés en Bretagne, Centre-Val de Loire, Grand Est, Île-de-France, Occitanie, et Pays de la Loire, les avenants des autres régions étant en cours de consultation ou de concertation. Les CPER incluent notamment un montant d'investissement total de 2,7 Md€ pour les SERM, financé à 33 % par l'État, à 33 % par les régions et pour le reste par les autres collectivités. Ceci couvre une fraction du montant estimé pour le développement des SERM, de l'ordre de l'ordre de 25 Md€ d'investissements pour le volet ferroviaire sur 15 ans selon un premier chiffre⁷⁶.

Le bouclage financier des besoins des AOM nécessitera donc une combinaison de solutions de financement (versement mobilité, versement mobilité régional et rural, levier tarifaire), en complément des concours de l'État, ainsi qu'une plus grande sélectivité dans les développements d'offre retenus.

⁷⁵ Pour l'État à la fin d'année 2024, la consommation des avenants ou des protocoles d'accord mobilités 2023-2027 était de 2 344 M€ d'AE, soit un taux d'exécution en AE de 31 % ; et de 714 M€ pour les crédits de paiement, soit un taux d'exécution de 9 %.

⁷⁶ Estimation de SNCF Réseau présentée lors de la conférence *Ambition France Transports* (juillet 2025).

III - Au regard des besoins de financement anticipés jusqu'en 2030, une attention particulière à porter sur les dépenses en faveur de la régénération des réseaux existants et des transports du quotidien

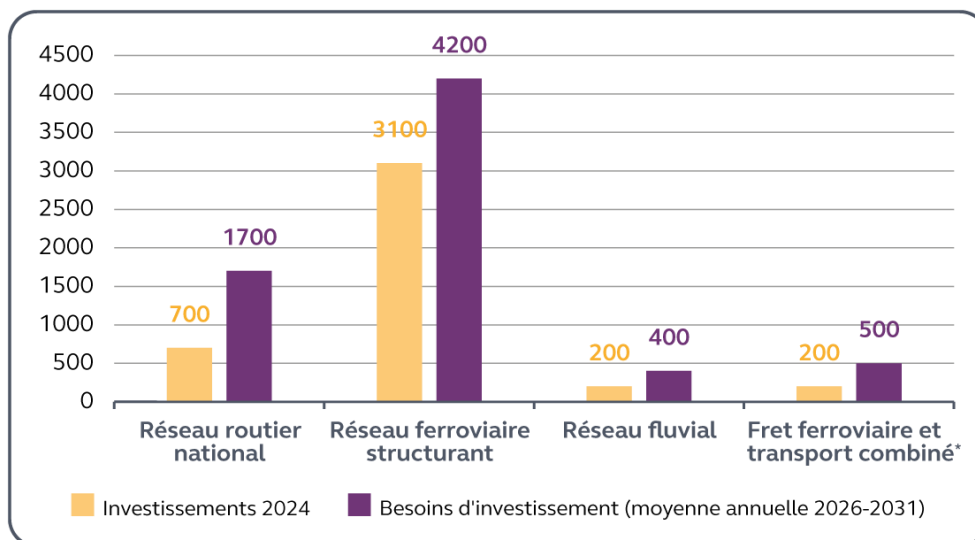
Les projections à horizon 2030 font état de besoins importants de financement pour l'État comme pour les AOM régionales et locales. Selon les travaux de la conférence *Ambition France Transports*, les besoins supplémentaires en investissement s'établissent à 3 Md€ pour la régénération des infrastructures nationales et à 3,7 Md€ pour les besoins de développement (0,7 Md€ pour les transports collectifs gérés par les AOM locales et 3 Md€ pour les nouveaux projets de développement proposés par le COI dans son scénario de référence, y compris les SERM), ces derniers restant toutefois à fiabiliser et à voir leur niveau de priorité déterminé⁷⁷. Ces besoins de financement additionnels ne peuvent être couverts par l'évolution spontanée des recettes et des impôts locaux. En outre, la hausse des tarifs des transports en commun et le renforcement de la fiscalité indiqués dans le rapport final de la conférence *Ambition France Transports* ne permettront pas non plus d'y faire totalement face. Il sera donc nécessaire parmi les dépenses d'investissement de choisir les projets à réaliser en accordant la priorité à la régénération des réseaux existants et aux mobilités du quotidien.

A - Des besoins d'investissement supplémentaires dans les années à venir de 3 Md€ par an pour l'État et ses opérateurs afin de régénérer les infrastructures nationales existantes

L'évaluation la plus récente concernant les investissements à réaliser pour assurer la performance et la résilience des grands réseaux ferroviaires, routiers et fluviaux de l'État est celle du rapport *Ambition France Transports, Financer l'avenir des mobilités*, publié en juillet 2025. Elle fait état d'un besoin d'investissement en hausse de près de 3 Md€ par an environ pour la période 2026-2031. Cette hausse est le résultat de la « dette grise » accumulée par les investissements non réalisés au cours des périodes précédentes et qui ont conduit à la dégradation de ces infrastructures.

⁷⁷ Rapport *Ambition France Transports, Financer l'avenir des Mobilités*, juillet 2025, citant le rapport du COI de 2023. Les calendriers de réalisation de ces projets de développement n'ont cependant pas tous été arbitrés et le COI doit remettre un second rapport début 2026, qui doit réévaluer ces besoins en proposant une hiérarchisation des projets en fonction notamment de leur utilité socio-économique. A l'issue, il sera possible d'établir une trajectoire de besoin stabilisée.

Graphique n° 11 : besoins d'investissement annuels en moyenne pour la régénération et la modernisation des grands réseaux, 2026-2031 (en M€₂₀₂₅)



Source : rapport *Ambition France Transports, Financer l'avenir des Mobilités*, juillet 2025

Nota : *les estimations concernant le fret ferroviaire et le transport combiné sont celles du programme Ulysse, permettant d'atteindre les objectifs de part modale fixée par la SNBC3.

Ces investissements supplémentaires en faveur des infrastructures nationales ont vocation à améliorer la qualité de service aux usagers et la sécurité des transports, à favoriser leur usage dans le cadre des mobilités du quotidien et à renforcer leur résilience face aux risques liés au changement climatique.

Pour le réseau ferroviaire, ces besoins d'investissement incluent les grands chantiers de modernisation que constituent le déploiement de la commande centralisée du réseau et du système européen de gestion du trafic (ERTMS). En revanche, ils ne couvrent pas les besoins supplémentaires des lignes de desserte fine du territoire (LDFT), estimés à 200 M€ par an pour la remise en état des lignes d'intérêt régional et local. Concernant le réseau routier, cette estimation des besoins porte sur le réseau routier national non concédé mais n'englobe pas les besoins des réseaux départementaux et locaux, difficilement évaluables aujourd'hui.

B - Un développement des transports du quotidien qui va également entraîner des fortes hausses des dépenses des AOM à l'horizon 2030

Les estimations des dépenses à venir des AOM locales et régionales ont fait l'objet de plusieurs rapports ces dernières années dont le détail est donné à l'annexe n°6. Elles ne couvrent pas nécessairement les mêmes périmètres, ni les mêmes scénarios. Il s'agit de besoins supplémentaires ne préjugant pas des modes de financement et de la contribution éventuelle de l'État.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, elles ont vocation à augmenter en raison de l'inflation et du renforcement de l'offre, notamment entre les villes centres et leurs périphéries. Les estimations varient entre + 1,4 Md€ (rapport IGF-IGEDD) et + 4,6 Md€ (rapport du Sénat) sur l'ensemble constitué par les TER et les TCU, selon qu'on envisage ou non un choc d'offre.

S'agissant des dépenses d'investissement, le verdissement nécessaire des flottes de bus et le développement de l'offre nécessitent des dépenses supplémentaires comprises entre 0,7 Md€ et 1 Md€ par an dans les TCU (rapport *Ambition France Transports*). À cela s'ajoute le financement des SERM qui est évalué par SNCF-Réseau à 25 Md€ d'ici 2040 pour le seul volet ferroviaire. Ces ordres de grandeur sont cohérents avec ceux du GART qui, à partir d'un panel de 43 AOM représentant 65 % des dépenses de transport, estime à 34 Md€ sur 10 ans les besoins d'investissement, dont 14 Md€ pour la régénération et le maintien en conditions opérationnelles et 20 Md€ pour le développement de lignes nouvelles. Ces investissements de développement constituent toutefois un majorant s'agissant notamment des SERM dont les contenus et le chiffre doivent encore être précisés.

Concernant l'Île-de-France, l'État et IdFM ont signé en septembre 2023 un protocole de financement pour la période 2024-2031⁷⁸. Ce protocole⁷⁹ construit à partir du scénario central du rapport IGF-IGEDD de mai 2023⁸⁰, vise à assurer la soutenabilité du modèle économique d'IdFM alors que celui-ci prévoit environ 36 Md€ d'investissements entre 2025 et 2034 et que les dépenses de fonctionnement pourraient atteindre environ 16 Md€ en 2035 contre 10 Md€ en 2022. Il se fonde sur une stabilisation en moyenne sur 2023-2031 des clés de financement entre les recettes fiscales et les aides directes et indirectes de l'État pour 52,5 % et les recettes dont IdFM a la maîtrise (tarifs et contributions des collectivités) pour 47,5 %. Ce dispositif de conventionnement constitue une méthode intéressante pour la programmation des dépenses dans le temps.

C - Un bouclage financier qui nécessitera de donner priorité aux dépenses en faveur de la régénération des réseaux existants et des transports du quotidien

Dans un contexte de dépenses publiques contraintes, et bien que la piste de nouvelles ressources soit envisagée à l'issue de la conférence *Ambition France Transports*, les besoins financiers supplémentaires évoqués plus haut (3 Md€ pour la régénération des réseaux et 3,7 Md€ pour leur développement⁸¹) ne pourront être totalement couverts par de l'impôt, en particulier par du versement mobilité supplémentaire. Or, aujourd'hui, les pistes pour assurer le bouclage financier reposent principalement sur la réaffectation de recettes ou le renforcement de la fiscalité alors que la priorité devrait être donnée aux dépenses d'investissement.

⁷⁸ Suite aux assises du financement des transports franciliens tenues en janvier 2023 pour tenter de répondre à la problématique de la soutenabilité budgétaire d'IdFM.

⁷⁹ Cet accord pose le principe de la stabilité en pourcentage des contributions respectives des employeurs, des usagers et des collectivités. Il comprend notamment la hausse du versement mobilité (VM) et des financements des collectivités ainsi que l'augmentation des recettes tarifaires.

⁸⁰ Ce rapport anticipait un déficit de la section fonctionnement à horizon 2030 et à une situation d'épargne nette négative à partir de 2031. IGF-IGEDD, *Perspectives financières d'Île-de-France Mobilités*, mai 2023.

⁸¹ Au sein de cet agrégat et pour les seules AOM locales, le GART estime le besoin non couvert par des ressources existantes à 2 Md€ (extensions de lignes de métro ou de tramway, bus à haut niveau de service, pistes cyclables, adaptation des matériels roulants).

1 - Des pistes de financement de la conférence *Ambition France Transports* s'appuyant sur la contribution des usagers, la réaffectation de recettes budgétaires et la hausse des prélèvements obligatoires

En complément de l'évaluation des besoins financiers, les travaux de la conférence *Ambition France Transports* ont aussi procédé au recensement d'un panier de ressources pouvant être mobilisé pour couvrir les besoins financiers identifiés en matière de mobilité pour les années à venir. Le détail en est donné à l'annexe n° 6.

Ces pistes de financement, dont une partie serait affectée à l'État et une autre aux AOM, sans distinction à ce stade, reposent sur trois piliers.

Le premier levier consiste à faire davantage appel à la contribution des usagers. L'une des principales mesures identifiées est ainsi liée à l'utilisation des recettes des péages autoroutiers et à la mise en place d'un nouveau modèle économique du système autoroutier dans le cadre de l'arrivée à échéance des concessions autoroutières historiques entre 2031 et 2036. Elle est évaluée à un montant compris entre 2,5 Md€₂₀₂₅ et 3 Md€ par an à compter de 2037, ce chiffre restant à fiabiliser.

Les autres mesures reposent sur une hausse des tarifs de certains usagers des transports collectifs urbains (soit 150 M€ par an), la création d'une taxe sur billets de trains (soit 150 M€ par an), par exemple sur les TGV, ou la mise à contribution des poids lourds avec l'extension territoriale de l'écocontribution sur les réseaux locaux fréquentés et la majoration des péages sur les autoroutes concédées où la congestion est importante.

Le deuxième levier concerne l'augmentation et l'affectation des ressources prélevées sur les transports. Cela concerne d'abord une réaffectation de ressources du budget général de l'État vers les politiques de transport et de mobilité. Selon la conférence, pourraient être ainsi réaffectées une fraction de la TICPE et une fraction de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) sans que celles-ci ne soient chiffrées par le rapport. Cela concerne ensuite des ressources nouvelles : une hausse du malus poids automobile (de 400 à 600 M€) ou encore la suppression progressive du taux réduit de TICPE dont bénéficient les transporteurs routiers de marchandises (soit 1,2 Md€ par an). L'affectation des hausses de recettes issues des ETS 1 (*European trading Scheme*)⁸² pour environ 200 M€ par an en 2026 et 2027 ainsi que l'affectation des nouvelles recettes qui seraient générées par la mise en place de quotas d'émission au niveau européen (ETS 2) sur les secteurs du bâtiment et des transports sont également citées. Enfin, d'autres solutions sont également recensées comme la mobilisation de ressources additionnelles de la SNCF à hauteur de 500 M€ par le biais du fonds de concours⁸³. Un troisième levier consiste dans le renforcement des taxes prélevées par les AOM. Sont notamment évoqués sans que le rendement des mesures fasse toujours l'objet d'une estimation : le déplafonnement ciblé du versement mobilité hors Île-de-France (soit 360 M€ par an) ; une extension du versement mobilité additionnel ; la création d'une taxe ou redevance transport sur le territoire des AOM ; la mise en place d'une fiscalité sur les plus-values foncières induites par le développement des infrastructures de transport ; la création de taxes

⁸² Recettes provenant des ventes de quotas d'émission de gaz à effet de serre du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne.

⁸³ Actuellement, le fonds de concours est le dispositif par lequel le groupe SNCF verse ses dividendes à l'État, ce dernier faisant le choix de les reverser à SNCF Réseau pour participer au financement de la régénération.

additionnelles à la taxe régionale sur les certificats d'immatriculation (soit 380 M€ par an) ou à la taxe communale de séjour.

L'ensemble de ces leviers ne pourra cependant être mobilisé au regard du poids financier qui pèserait sur les contributeurs, dont certains seraient concernés par plusieurs mesures. Une plus grande sélectivité dans les projets de transport à financer est donc incontournable.

2 - Une nécessaire priorité des projets à financer en faveur de la régénération des réseaux et des transports du quotidien

L'addition par la conférence de l'ensemble de ces ressources nouvelles fournit en théorie les moyens de financer les besoins identifiés en matière de régénération des réseaux et de développement de l'offre. Ces pistes de financement ne font pas l'objet d'une consolidation à ce stade et ne peuvent pas être considérées comme acquises.

Toutefois, elle aboutit à une hausse des prélèvements importante, parfois sur les mêmes publics (exemples de la suppression du taux réduit sur la TIPCE et de l'éco- contribution sur les poids lourds et du déplafonnement du VM couplé à une réforme du VMA) et se heurte de ce fait à la contrainte portant sur le niveau des prélèvements obligatoires.

L'utilisation d'une partie des péages, 2,5 Md€ à 3 Md€ par an environ, représente le levier le plus évident sans hausse des prélèvements obligatoires. Elle permettrait de financer une grande partie des besoins de régénération des réseaux nationaux, estimés à 3 Md€, en complément d'une contribution additionnelle de 500 M€ provenant de la SNCF. Toutefois, cette mesure, si elle venait à être mise en œuvre, ne pourrait produire pleinement ses effets qu'à compter de 2037. Elle ne permet donc pas de répondre aux besoins financiers à court voire moyen terme.

L'utilisation du levier tarifaire des transports collectifs urbains offre des marges de manœuvre réelles mais limitées aux dépenses des AOML. La faible contribution des recettes tarifaires au financement des dépenses de fonctionnement des transports publics urbains a été compensée par le versement mobilité et les apports des AOM : les recettes tarifaires représentaient ainsi 3,9 Md€ en Île-de-France et 1,6 Md€ hors Île-de-France en 2019. Plus de 50 % des voyages ont ainsi été effectués à tarif réduit et 10 % à titre gratuit dans les réseaux hors Île-de-France en 2022. Ceci a conduit les juridictions financières à proposer de remobiliser l'outil tarifaire pour relâcher la contrainte financière⁸⁴, notamment en liant développement de l'offre et hausse tarifaire et en ciblant les usagers les plus défavorisés dans les politiques de réduction tarifaire mises en place (tarification dite solidaire).

Mais l'utilisation de l'outil tarifaire ne pourra pas non plus totalement couvrir l'ensemble des besoins : une hausse générale des tarifs de 10 %, importante, ne rapporterait qu'environ 150 M€ par an pour les AOM (hors Île-de-France) selon l'estimation de la conférence *Ambition France Transport*. Par ailleurs, s'agissant des TER, l'hypothèse d'une augmentation importante des tarifs doit être utilisée en tenant compte de ses effets potentiellement négatifs sur la fréquentation, même si elle constitue une piste de financement mobilisable rapidement par les AOM régionales.

⁸⁴ Cour des comptes, *La contribution des usagers au financement des transports collectifs urbains*, Septembre 2025.

Les autres sources de financement citées par la conférence *Ambition France Transports* rencontrent plusieurs limites. La réaffectation de recettes au sein du budget de l'État, sauf à accroître son déficit toutes choses égales par ailleurs, suppose de diminuer d'autres dépenses budgétaires à due concurrence. Les mesures liées au renforcement de la fiscalité entraîneraient mécaniquement une hausse des prélèvements obligatoires, ce qui n'est pas sans soulever des interrogations sur leurs effets sur le tissu économique⁸⁵ et sur leur acceptabilité. Ces interrogations valent également pour l'augmentation de la contribution des usagers professionnels des infrastructures de transport.

Au-delà de la recherche de nouvelles recettes, un levier essentiel pour boucler l'équation financière réside donc dans la rationalisation des projets et des dépenses d'investissement pour de nouveaux développements. Ceci va de pair avec la recherche de gains de productivité sur l'offre existante (vitesse commerciale, optimisation...). En particulier, l'État devra faire des choix parmi l'ensemble des projets d'investissement auxquels il apportera un soutien financier, notamment ceux identifiés par les AOM, dans le secteur des transports.

Dans ce cadre, les projets de régénération et de modernisation du patrimoine existant constituent une priorité. Ils présentent une plus grande rentabilité socio-économique et environnementale que les grands projets d'infrastructures nouvelles. Ils répondent dans de meilleurs délais aux besoins de mobilité du quotidien et leur coût moindre que la réalisation d'une nouvelle grande infrastructure, permet, pour un budget équivalent, d'en conduire plusieurs simultanément sur différents territoires. Leur effet sur les usagers est démultiplié. À la suite de la conférence *Ambition France Transports*, le COI a ainsi été missionné par le ministre chargé des transports pour classer en termes de priorités début 2026 les grands projets d'infrastructure en tenant compte d'une actualisation des études socio-économiques. Ce travail devra accorder la priorité aux projets liés à la régénération et à la modernisation des réseaux.

Le manque d'investissement dans l'entretien des réseaux cumulé au cours des années passées a aujourd'hui des conséquences directes sur l'offre et la qualité de service qui touchent un grand nombre d'usagers dans leurs déplacements quotidiens.

3 - L'intérêt d'une loi-cadre

Les dépenses de l'État en faveur des infrastructures de transport et des mobilités, tout comme les recettes qui leur sont consacrées, font partie des grandes politiques publiques structurant son action et pour lesquelles, compte tenu des délais de réalisation des projets, une vision pluriannuelle est nécessaire.

La trajectoire d'investissement définie par la LOM qui s'étend sur la période 2019-2023 est désormais dépassée. Et le temps long de la régénération des infrastructures et des projets de transport exige une planification budgétaire offrant prévisibilité et clarté. Aussi, après la LOM, l'État doit-il se doter à travers l'établissement d'une loi-cadre d'une doctrine d'emploi de ses dépenses en matière d'infrastructures de transport, avec des priorités clairement définies, une fixation d'objectifs de dépenses à moyen terme et une identification des projets auxquels il

⁸⁵ En particulier, le versement mobilité constitue un impôt de production, qui pèse sur le coût du travail. La création dans la LFI 2025 du VMRR a par ailleurs réduit les marges de manœuvre pour une augmentation significative ou une révision des règles de cumul avec le VMA.

contribuera financièrement. En partant du diagnostic établi par la conférence *Ambition France Transports*, il convient désormais d'aller plus loin que le recensement des dépenses et des recettes potentielles. L'intérêt d'une loi-cadre est par ailleurs d'établir des orientations en matière financière qui n'ont pas le caractère contraignant d'une loi de programmation sectorielle.

La participation financière de l'État aux projets de développement des transports des AOM régionales et locales gagnerait également à s'inscrire dans une programmation plus lisible dans la durée et répondant à des critères de priorité. Les contrats de plan actuels portant sur la période 2021-2027, l'établissement d'une loi-cadre à horizon 2027 permettrait d'inscrire dans une cohérence d'ensemble l'action de l'État en matière de financement des infrastructures de transport tant à l'échelle nationale qu'au niveau régional et local.

Cette nécessité d'un cadre national pour les dépenses à venir rejoint les préoccupations des différentes AOM. Régions de France appelle à définir les modalités générales de financement des SERM (investissement et exploitation) directement au sein d'une loi d'orientation des transports et précise que l'absence de clarification rapide du modèle financier conduirait à un ralentissement des projets. Le GART soutient également la définition de critères précis pour la mise en place des SERM et la hiérarchisation des projets d'infrastructures. S'agissant des mobilités durables, il rappelle que les AOM locales et régionales n'ont aujourd'hui aucune visibilité sur la pérennité des appels à projets relatifs aux transports collectifs en site propre et aux pôles d'échanges multimodaux et soutient la proposition du COI « *de poursuivre durablement le soutien de l'État aux collectivités pour le développement des transports collectifs de province, mais de le rendre plus régulier...* ».

Le Gouvernement a déposé au mois de février un projet de loi-cadre devant le Parlement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les investissements prévisionnels de la LOM ont été réalisés conformément aux dispositions de la loi du point de vue de leur montant, mais les objectifs de dépenses par type de transport ou d'axe prioritaire d'investissement ont été inégalement respectés. Toutes les dépenses n'ont pas concerné les mobilités du quotidien, alors même que les besoins de régénération des réseaux ferroviaires, fluviaux et routiers existants ne sont pas totalement assurés. Même s'il s'agissait du premier cadre de dépenses de l'État en faveur des transports, la LOM n'a donc constitué qu'un outil partiel de cadrage de ces dépenses, et ce d'autant plus que les montants programmés ne représentent qu'un tiers des dépenses des APUC ; elle ne constitue pas non plus un instrument permettant d'en évaluer l'efficacité, à défaut d'indicateurs prévus.

Les dépenses des AOM régionales comme locales en matière de transport et de mobilité présentent d'importantes limites de mesure, mais affichent une tendance à la hausse, et une grande diversité : mode ferroviaire pour les régions, transport routier de voyageurs (urbain, interurbain et scolaire) pour les régions et les AOM locales, mobilités « alternatives » particulièrement pour les plus petites AOM pour lesquelles la mise en place d'un service régulier n'est pas toujours adaptée à la demande.

Dans un contexte d'augmentation forte des besoins et des dépenses, le modèle de financement actuel des infrastructures de transports et des services de mobilités est fragile. Comme le montrent les travaux issus de la conférence Ambition France Transports les besoins financiers dans les années à venir seront importants, qu'il s'agisse d'assurer la régénération et la modernisation des infrastructures existantes ou de développer l'offre des AOM locales, en particulier concernant les trajets entre les centres urbains et leur périphérie. En regard, la conférence a mis en avant un ensemble de pistes de financement qui pourraient conduire à faire évoluer l'architecture du modèle de financement des mobilités. Toutefois, leur mise en œuvre et leur rendement seront limités dans un contexte budgétaire et économique contraint et alors que le niveau des prélèvements obligatoires est déjà élevé. La Cour recommande ainsi à l'État de donner la priorité aux projets de régénération des réseaux existants et de transport du quotidien. Elle recommande également de recourir à une loi-cadre prenant la suite de la LOM et fixant les orientations de l'État et leurs modalités d'application en matière de financement des projets de transport. Le Gouvernement a déposé au mois de février un projet de loi-cadre devant le Parlement.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 3. accorder la priorité à la régénération des réseaux existants et aux projets favorisant les trajets du quotidien (ministère chargé des transports, 2026);*
- 4. prévoir une loi-cadre prenant la suite de la LOM et fixant les orientations de l'État et leurs modalités d'application en matière de financement des projets de transport, y compris ceux portés par les AOM régionales et locales (ministère chargé des transports, 2026).*

Chapitre III

La diversification des services de mobilité et le rabattement vers les réseaux structurants pour améliorer l'offre aux utilisateurs

Si la voiture reste incontournable pour se déplacer dans les territoires ruraux ou périurbains, faute de transports, la diversification des services de mobilité au cours des dernières années offre des solutions nouvelles pour répondre aux besoins de déplacement des habitants de ces territoires. Caractérisées par leur diversité, ces nouvelles solutions doivent être conçues comme moyens de rabattement des usagers vers les réseaux de transport structurants (TER, cars interurbains, etc.). Ces solutions sont les plus économiques et permettent de concilier désenclavement des territoires et contrainte financière.

I - Un usage des transports collectifs marginal dans les territoires ruraux et périurbains faute d'une offre suffisante

La voiture personnelle constitue le mode de déplacement privilégié dans les territoires ruraux ou situés en périphérie des agglomérations. Les transports publics y sont moins développés et accessibles.

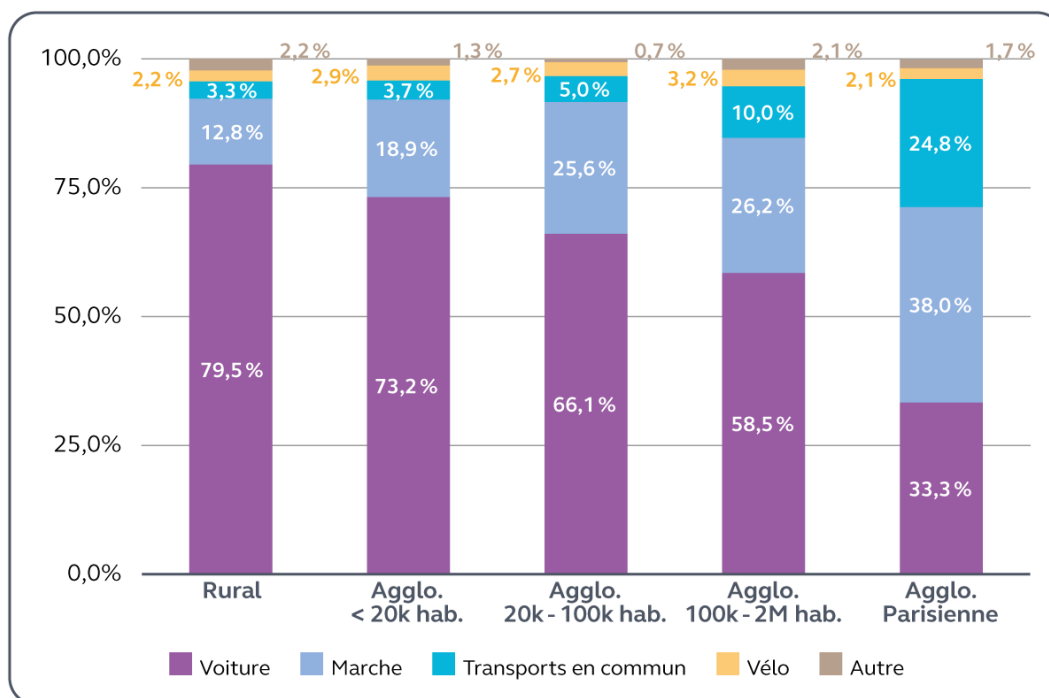
A - L'usage de la voiture personnelle largement privilégié dans les zones rurales et les petites agglomérations

Les transports collectifs et les modes actifs (marche et vélo) représentaient en 2019 respectivement 3,3 % et 15 % des déplacements dans les zones rurales⁸⁶ et 3,7 % et 21,8 % dans

⁸⁶ Communes peu ou très peu denses d'après la grille communale de densité de l'Insee (celles où plus de 50 % de la population ne vit pas dans des territoires contigus d'au moins 300 hab./km² chacun et regroupant plus de 5 000 habitants). Elles rassemblent 32 % de la population.

les agglomérations de moins de 20 000 habitants, soit les niveaux les plus faibles observés, comme l'indique le graphique ci-dessous. Plus la taille de l'agglomération croît, plus l'utilisation des transports collectifs et des modes actifs (vélo et marche) progresse.

Graphique n° 12 : parts modales* par tranche d'unités urbaines en 2019



Source : ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, *La mobilité locale et longue distance des Français – Enquête nationale sur la mobilité des personnes en 2019, avril 2023*

Nota : * en pourcentage du nombre de déplacements.

En Île-de-France, la situation est contrastée. L'usage de la voiture reste privilégié en grande couronne aussi bien pour les trajets à l'intérieur de la grande couronne ou entre les grande et petite couronnes. En revanche, pour les trajets entre la grande couronne et Paris ou à l'intérieur de Paris, ce sont les transports en commun qui sont largement empruntés⁸⁷.

Les territoires peu denses réunissent des conditions favorables à la voiture (faible congestion) et défavorables aux transports en commun (habitat et emploi dispersés) alors même que l'offre y est moins importante.

B - Une répartition inégale des transports collectifs dans les territoires

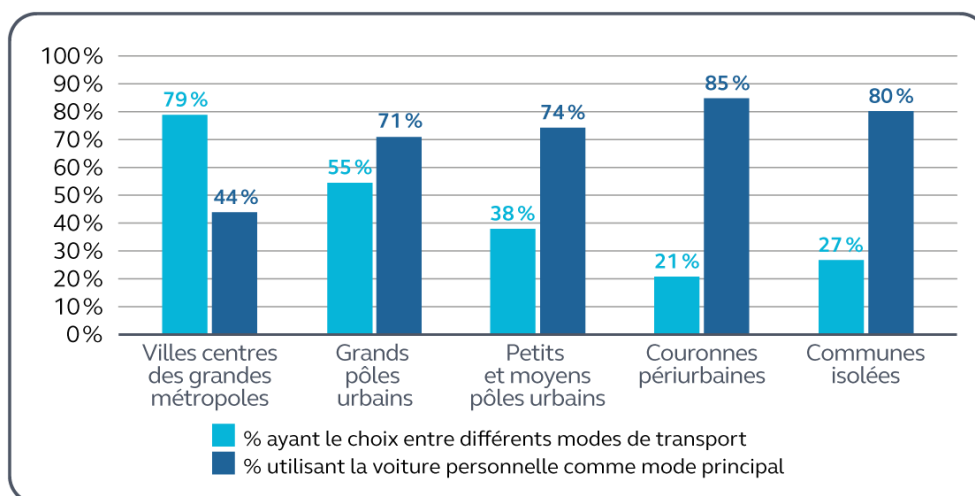
Il existe une fracture claire entre territoires pour l'accès aux transports collectifs.

Les zones rurales ou périurbaines⁸⁸ sont celles où le choix entre modes de transport est le plus faible. Plus de 70 % des personnes interrogées résidant dans une commune rurale ou périurbaine n'ont pas le choix entre différents modes de transport.

⁸⁷ Source : IdFM et OMNIL, *La nouvelle enquête globale des transports*, janvier 2020.

⁸⁸ Ensemble des communes d'une aire urbaine à l'exclusion de son pôle urbain (INSEE).

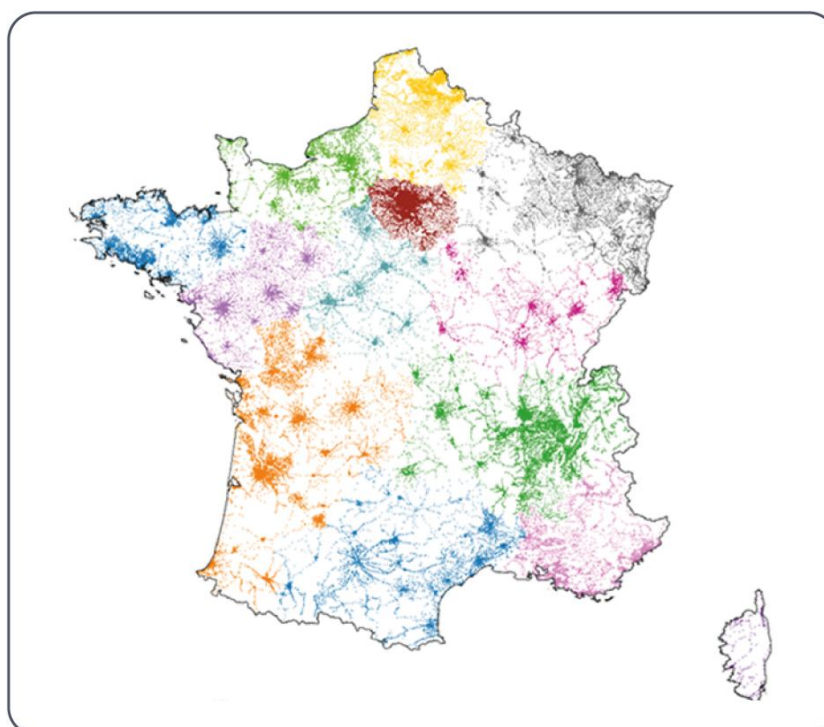
Graphique n° 13 : capacité de choix et usage de la voiture personnelle



Source : Wimoov, Baromètre des mobilités du quotidien – 3^{ème} édition, septembre 2024

La répartition des points d'arrêts des transports urbains et régionaux met en exergue l'absence ou la faible présence de ces modes de transport dans les zones peu denses.

Carte n° 3 : points d'arrêts des transports urbains et régionaux



Source : point d'accès national transport.data.gouv.fr, cartographie Boris Mericskay, Université de Rennes 2

Nota : Chaque point représente un arrêt ou une gare (hors transport scolaire).

Le non-recours aux transports collectifs s'explique avant tout par un défaut d'offre, consistant dans l'absence de ligne ou d'arrêts ou en raison d'une fréquence de passage trop faible. En regard, le développement de l'offre de transport est vu comme le premier moyen pour renoncer à l'usage de la voiture individuelle⁸⁹.

Ceci n'est pas sans conséquence pour les habitants qui n'ont d'autres solutions que la voiture particulière, quand ils sont en mesure d'en disposer. À défaut, ils doivent renoncer à se déplacer. Sans permis de conduire et sans offre de transports en commun suffisante, 26 % des jeunes ruraux ont déjà renoncé à un rendez-vous médical et 30 % à se rendre sur leur lieu d'étude⁹⁰.

II - Une offre et une fréquentation des transports collectifs en progression mais une évaluation à améliorer

La hausse de l'offre et de la fréquentation des transports collectifs est portée par les grands réseaux situés hors d'Île-de-France, mais leur évaluation à l'échelle nationale doit être améliorée pour couvrir l'ensemble des modes de transport et de mobilité et décrire les évolutions à l'œuvre selon les grandes catégories d'AOM.

A - L'identification des besoins de déplacement : de l'approche empirique des communautés de communes aux études mobilité des grandes AOM

La connaissance des pratiques et des besoins de mobilités est essentielle pour concevoir et adapter les politiques des AOM. Cette étape permet entre autres d'identifier les flux de mobilités, les pôles générateurs et récepteurs de ces flux et les modes de déplacement. Pour ce faire, les communautés de communes AOM s'appuient quasi exclusivement sur les remontées des habitants et du tissu économique alors que les grandes AOM⁹¹ ont plus facilement recours à des études spécifiques.

1 - L'approche empirique, moyen privilégié par les communautés de communes

La consultation des habitants, des acteurs économiques ou d'associations est un des moyens employés par les AOM pour identifier les besoins de leur population. Ce type de solution est surtout privilégié par les plus petites AOM qui n'ont pas recours à des études spécifiques. Elles s'appuient sur les comités ou les élus locaux, et sur une connaissance empirique du territoire, soulignant en creux les limites auxquelles elles sont confrontées pour mobiliser les ressources nécessaires, tant financières (coût des études) qu'humaines (nombre d'agents, expertise technique).

⁸⁹ Régions de France – Transdev, *Enquête sur les mobilités en régions*, juin 2023.

⁹⁰ Institut Terram et Chemins d'avenirs, *Jeunesse et mobilité : la fracture rurale*, 2024.

⁹¹ Régions, métropoles, communautés urbaines ou d'agglomération ou syndicats mixtes.

Par exemple, la communauté de communes Haute-Corrèze communauté a tenu une concertation pour la réalisation de son PDMS à travers l'organisation de réunions avec des entreprises, des étudiants et la mise en ligne d'un questionnaire visant à recueillir les besoins des habitants. La communauté de communes de Portes Euréliennes d'Île-de-France a conduit une enquête auprès de ses habitants pour évaluer leurs besoins en matière de transport à la demande. La communauté de communes Haut Val de Sèvre s'appuie sur les remontées des entreprises et des habitants. La communauté de communes Giennes a mené une consultation de la population lors de l'élaboration de son schéma directeur des déplacements actifs.

2 - Les études de mobilité, l'outil des grandes AOM

Les enquêtes de mobilité du CEREMA (dites EMC²) dont le coût s'échelonne entre 85 000 € pour une AOM de 100 000 habitants et 1 M€ pour une grande AOM, sont surtout employées par les grandes structures. Au cours de la période 2019-2023, sur un total de 23 enquêtes menées, aucune ne concernait une AOM de moins de 60 000 habitants et cinq des AOM de moins de 100 000 habitants. Une enquête était toutefois en cours au sein de la communauté de communes du Haut Val de Sèvre (31 000 habitants) dont les résultats étaient attendus fin 2025.

En Île-de-France, IdFM a recours à des *enquêtes globales transport* (EGT) conduites tous les 10 ans. Le cadre de ces enquêtes a évolué depuis 2018 pour être réalisée en continu et permettre la diffusion d'indicateurs annuels. L'enquête a été relancée en 2023 après la crise sanitaire. Ses résultats complets seront connus en 2028 puis mis à jour annuellement. L'exemple d'IdFM pourrait servir aux régions afin de disposer de données actualisées annuellement.

Les AOM font aussi appel des bureaux d'études spécialisés pour la conduite d'enquêtes de mobilités. S'agissant des régions enquêtées intervenant en qualité d'AOM sur le territoire de communautés de communes, certaines ont lancé ou cofinancé des études de mobilités sur une partie de ces territoires mais ce mouvement reste limité. Entre 2022 et 2024, la région Centre-Val de Loire a financé 22 études de mobilités pour les communautés de communes dont elle est AOM sur 57. La région Nouvelle-Aquitaine a cofinancé 18 études de mobilités ou PdMS sur 92 communautés de communes non AOM. Selon la région, plusieurs facteurs expliquent la faible mobilisation de cet outil : son coût trop élevé, l'attente d'un financement de la région ou la connaissance qu'ont déjà certaines communautés des besoins et de leur stratégie.

Les AOM peuvent aussi s'appuyer sur leurs opérateurs de transport auxquelles elles confient des enquêtes de suivi (origine-destination) et de satisfaction des usagers. C'est le cas des régions pour le transport ferroviaire.

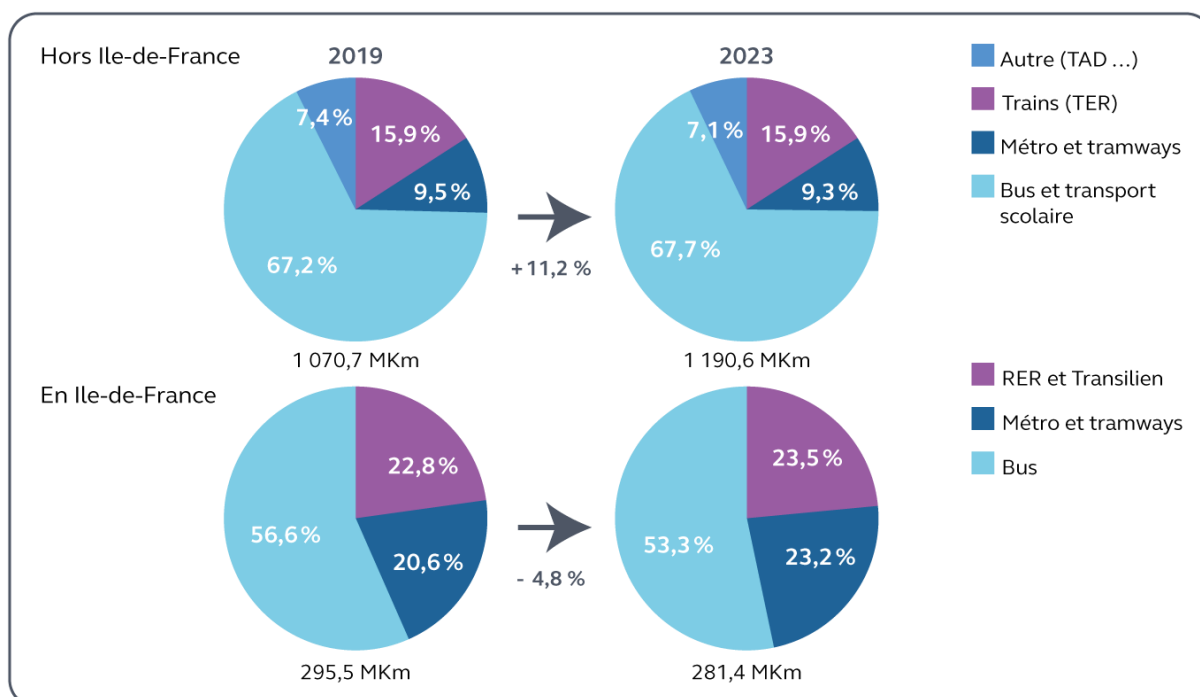
Enfin, de nouveaux outils émergent comme l'utilisation des traces de téléphonie mobile que plusieurs acteurs, notamment des filiales des grands opérateurs de transport, proposent. L'utilisation des données anonymisées de connexion aux réseaux de téléphonie mobile permet d'étudier les flux de déplacements⁹². La région Centre-Val de Loire a eu recours à ce type d'analyse pour étudier certains flux régionaux.

⁹² Le traitement des données brutes de localisation des téléphones mobiles permet l'estimation de flux de mobilité entre différentes zones d'un territoire, ainsi que d'indicateurs de la fréquentation des zones. Source : CEREMA.

B - Une hausse de l'offre réalisée reposant sur les transports collectifs urbains et les TER

À l'échelle nationale, il n'existe pas de mesure annuelle de l'offre kilométrique réalisée de services de mobilités financés par les AOM⁹³. Au regard des données recueillies par la Cour, l'offre kilométrique de transport collectif du quotidien peut être évaluée à environ 1,5 milliards de Km. Elle est globalement en hausse de 7,7 % entre 2019 et 2023⁹⁴.

Graphique n° 14 : évolution de l'offre kilométrique réalisée de transport collectif⁹⁵ du quotidien



Source : enquête annuelle sur les transports locaux (DGITM-CEREMA-GART-UTPF) pour les transports collectifs urbains hors Île-de-France, SNCF Voyageurs (TER) et OMNIL (Île-de-France)

Note : MKM = millions de kilomètres parcourus, correspondant soit à des MTKM (millions de trains.km pour le transport sur rails), soit à des MVKM (millions de véhicules.km pour le transport routier)⁹⁶. Il est précisé que les chiffres pour l'Île-de-France ne comprennent pas l'offre de bus en grande couronne faute de données.

Cette progression est portée par l'accroissement de l'offre de transport par bus (y compris le transport scolaire) des AOM locales⁹⁷ qui est en hausse de 11,9 % – du fait surtout des communautés d'agglomération (+ 17,1 %) et des syndicats mixtes (+ 20,6 %) – et de l'offre de

⁹³ Les données publiées dans le *Bilan annuel des transports* par le ministère chargé des transports se concentrent sur la longueur des infrastructures (routes, voies ferrées, etc.) et l'offre en véhicules-km par habitant des transports collectifs urbains des réseaux de plus de 50 000 habitants.

⁹⁴ Les données 2024 de l'offre de transport des AOM locales (EPCI ou syndicat mixtes) n'étaient pas disponibles lors de la rédaction de ce rapport.

⁹⁵ L'évolution du kilométrage de voies cyclables est disponible à la partie Chapitre IV I -A -.

⁹⁶ Le train.kilomètre et le véhicule.kilomètre sont des unités de mesure courantes du transport de passagers.

⁹⁷ Métropoles, communautés urbains ou d'agglomérations, communautés de communes ou syndicats mixtes (hors Île-de-France).

transport par TER (+ 10,8 %⁹⁸). Dans l'échantillon des communes et des communautés de communes pour lesquelles les données sont disponibles⁹⁹, l'offre a progressé de 9,6 %.

S'agissant des éléments collectés auprès des AOM rencontrées (régions, métropoles et communautés urbaines ou d'agglomération), cette hausse de l'offre résulte de choix de politiques publiques pris indépendamment de l'adoption de la LOM. Concernant les communautés de communes, les données ne permettent pas d'apprécier la part de la hausse résultant de la LOM.

A contrario, l'Île-de-France voit son offre réalisée diminuer de 4,8 % alors même que de nouvelles lignes de tramways ont été ouvertes et des lignes de métro prolongées. Cette baisse concerne les bus à Paris et en petite couronne (-10,3 %) ainsi que les RER et les trains Transilien (-1,8 %).

Un transfert limité des lignes ferroviaires à faible trafic aux régions

La LOM a ouvert la possibilité aux régions de demander le transfert de gestion des lignes ferroviaires d'intérêt local ou régional à faible trafic¹⁰⁰. Les régions sont libres d'en confier la gestion à toute entreprise qualifiée. Début 2025, seule une ligne (Montréjeau-Luchon en Occitanie) avait été effectivement transférée. Un second transfert (Alès-Bessèges en Occitanie) devrait intervenir en 2027 ou 2028.

Si d'autres régions ont pu manifester leur intérêt, elles n'ont pas formulé de demandes de transfert estimant que les informations techniques et financières disponibles sur les lignes transférables n'étaient pas assez précises. En réponse, SNCF Réseau a engagé un processus de refonte des données comptables. La mise en œuvre du dispositif reste donc limitée¹⁰¹.

S'agissant de l'offre de TER, son dynamisme s'est confirmé en 2024 avec une progression de 20,4 % par rapport à 2019. C'est surtout l'offre des TER périurbains et de proximité qui a progressé, marquant l'ancrage territorial de ce mode de transport.

C - Une hausse de la fréquentation des transports collectifs sauf en Île-de-France

La fréquentation des transports collectifs du quotidien est en hausse de 4,8 % entre 2019 et 2023. Elle résulte de la forte progression de la fréquentation des TER (39,5 %)¹⁰² alors que la fréquentation des autres modes gérés par les AOM régionales et locales est à peu près stable (+ 0,9 %). Le succès des TER se confirme en 2024 avec une hausse de 8,3 %.

⁹⁸ La progression de l'offre de TER est due au transfert en 2020 de l'État à la région Normandie des lignes de trains Intercités normands et à l'accroissement de l'offre dans les régions.

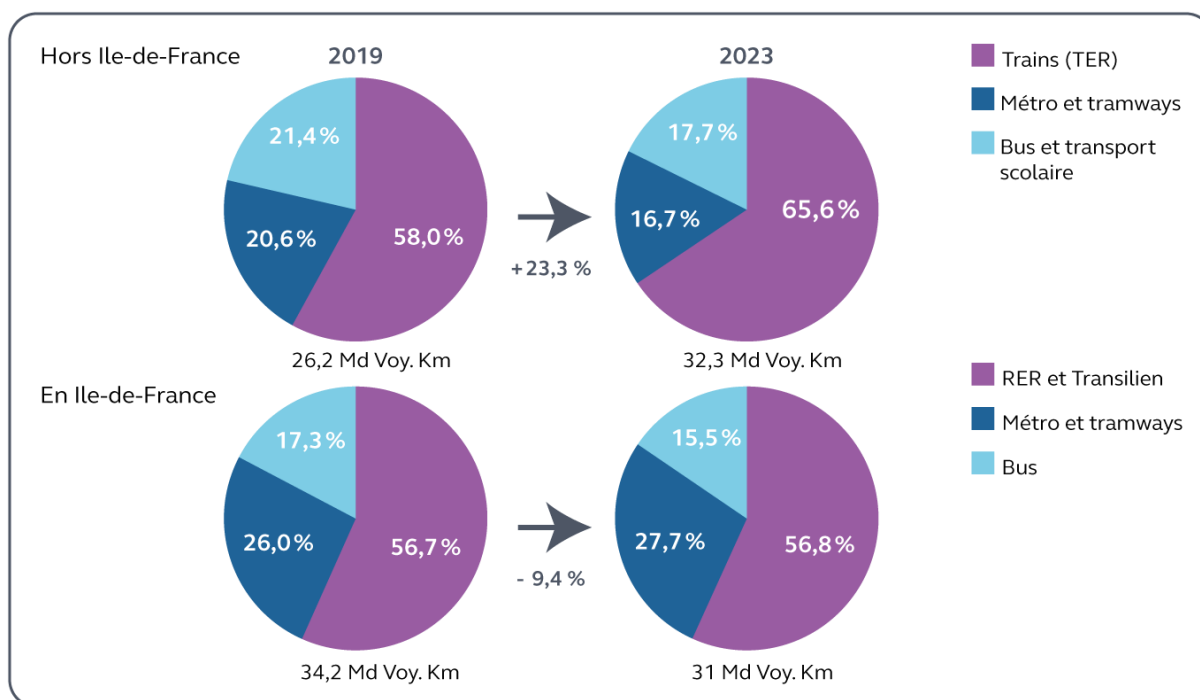
⁹⁹ Échantillon de 30 AOM issu des données des enquêtes annuelles GART-UTPF. La population des communes prises en compte ne dépasse pas 25 000 habitants. Dans la plupart des cas, la compétence mobilité a été transférée à la communauté de communes en 2021.

¹⁰⁰ Soit la plupart des lignes de desserte fine du territoire.

¹⁰¹ Voir Cour des comptes, *Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence – rapport de suivi 2019-2023*, septembre 2024.

¹⁰² Une partie sensible de la hausse résulte du transfert en 2020 par l'État des trains Intercités normands à la région Normandie.

Graphique n° 15 : évolution de la fréquentation* des transports collectifs du quotidien



Source : ministères des territoires, de l'écologie et du logement, service des données et études statistiques (SDES), Bilan annuel des transports en 2023, novembre 2024, Île-de-France Mobilités¹⁰³ et SNCF Voyageurs.

Note : les données 2023 des tramways et bus hors Île-de-France sont estimées par le SDES à partir des indicateurs de conjoncture de l'UTPF.
* En voyageurs-km, unité de mesure correspondant au déplacement d'un voyageur sur un kilomètre.

La fréquentation des transports publics franciliens s'inscrit à contre-courant avec une baisse de 9,4 % en cinq ans¹⁰⁵. Selon IdFM, ce recul s'expliquerait principalement par le télétravail. Toutefois, depuis la crise sanitaire de 2020 et la baisse de fréquentation constatée, cette dernière recommence à augmenter. Les données sur l'année 2024 font état d'une hausse de la fréquentation de 7 % par rapport à 2023 selon la nouvelle méthode de calcul retenue par Île-de-France Mobilités.

D - Des données d'offre et de fréquentation à compléter

Les données publiées annuellement par le ministère chargé des transports sont perfectibles, tout comme celles d'une partie des AOM. Si elles font état des principaux volumes, elles ne permettent pas de mesurer l'entière et la variété de l'offre et de la fréquentation. Elles n'offrent pas non plus de vision par grande catégorie de territoires ou d'AOM.

En l'absence de données issues des régions, le trafic des cars interurbains et scolaires fait l'objet d'une estimation par le service statistique du ministère chargé des transports. Toutefois, ces informations sont partiellement connues des AOM elles-mêmes.

¹⁰³ Les données concernant Île-de-France Mobilités sont celles publiées par l'OMNIL en 2025. Elles ne prennent pas en compte le changement de méthode de calcul de la fréquentation des bus de grande couronne, pour les années 2020 et suivantes, opéré dans les données publiées en 2026.

L'absence de données en matière de transport public routier tient aux difficultés rencontrées par les régions pour mettre en place un système d'information commun aux services qu'elles assurent depuis leur transfert par les départements¹⁰⁴. Parfois, les données relatives à l'offre réalisée n'étaient pas suivies par certains départements, comme en Auvergne-Rhône-Alpes. En Occitanie, la multiplicité des transporteurs privés opérant avec des systèmes d'aide à l'exploitation et à l'information des voyageurs différents ne permet pas à la région de disposer de données consolidées.

Les données des transports urbains hors Île-de-France sont issues de l'enquête annuelle conduite par le GART et l'UTPF et reposent sur la simple déclaration des opérateurs de transport. Pour l'Île-de-France, l'offre kilométrique de bus – y compris scolaires – réalisée en grande couronne n'est pas prise en compte en l'absence de données. En matière de fréquentation, seule une fraction du transport scolaire (environ un quart) est mesurée.

Au-delà de ces limites, les données publiées annuellement ne permettent pas, en raison de leur niveau d'agrégation, de mesurer le développement de l'offre de services dans les territoires des communautés de communes depuis la LOM. Cette absence de vision d'ensemble, s'agissant en particulier de l'offre disponible dans les territoires les moins denses, constitue un obstacle pour la mise en place par l'État des outils tant juridiques que financiers adaptés aux besoins de ces territoires et pour évaluer les effets de la LOM, en particulier dans les communautés de communes.

Les données relatives au transport collectif de voyageurs doivent donc être complétées et affinées avec :

- la collecte et l'agrégation des données relatives à l'offre réalisée des transports interurbains et scolaires régionaux, ainsi que la mesure de l'offre de bus réalisée en grande couronne et en matière scolaire en Île-de-France ;
- la prise en compte des nouvelles formes de mobilités et services mis en place par les AOM (transport à la demande ou covoiturage par exemple) dans le *Bilan annuel des transports* dont le titre pourrait évoluer pour devenir le *Bilan annuel des transports et des mobilités* ;
- une répartition par catégorie juridique d'AOM (régions, métropoles etc.).

III - Des solutions de mobilité variées pour rabattre les usagers vers les réseaux structurants et lutter contre l'enclavement des territoires

La lutte contre l'enclavement des territoires fait appel à un ensemble de solutions de mobilités dont les AOM se sont emparées, en particulier pour permettre le rabattement des usagers vers les réseaux de transport structurants comme les TER. Elle repose également sur une meilleure articulation des différentes offres dans une approche intermodale de la mobilité qui est au cœur des projets de services express régionaux métropolitains (SERM). Celle-ci est essentielle pour améliorer le désenclavement des territoires dans un contexte financier contraint.

¹⁰⁴ Le transport routier interurbain et scolaire a été transféré à compter de 2017 des départements aux régions en application des dispositions de la loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

A - La faible densité de population comme frein à l'émergence de services de mobilité réguliers dans les zones peu denses

Le coût des services de mobilité est un critère essentiel pour définir l'offre qu'une AOM peut proposer. Si l'ensemble des AOM est confronté à cette problématique, celle-ci est particulièrement prégnante pour la desserte des territoires les moins densément peuplés, ceux-là même dont les besoins sont les moins bien couverts.

Les territoires où la densité de population est importante peuvent proposer des réseaux de transport massifié (métro, tramway) ou des réseaux de bus plus étendus et maillés avec une fréquence de passage plus élevée et un volume d'usagers plus important.

En regard, la faible densité démographique est une contrainte forte pour le développement d'offres de mobilité régulières dans les petites AOM : les recettes tarifaires potentielles sont limitées¹⁰⁵, les économies d'échelle ne sont pas possibles et la concurrence entre opérateurs de transport est réduite voire inexistante en l'absence d'une rentabilité suffisante¹⁰⁶.

Les communautés de communes sont les plus concernées. En effet leur densité moyenne est de 44,4 habitants au km² quand elle est de 195,5 pour les communautés d'agglomération, de 383,5 pour les communautés urbaines et de 1 435,7 pour les métropoles¹⁰⁷. C'est pourquoi elles accordent une place importante à de nouveaux services de mobilité comme le transport à la demande (TAD), le covoiturage (aides financières aux conducteurs) ou le vélo (location longue durée, aides à l'achat de vélos électriques etc.).

S'agissant des communautés de communes de l'échantillon ayant pris la compétence d'AOM à la suite de la LOM, deux ont créé un service de transport à la demande, quatre un dispositif de covoiturage en lien avec un partenaire extérieur (plateforme de covoiturage ou syndicat de mobilité), deux des services d'autopartage et trois des dispositifs d'aides pour l'utilisation ou l'achat de vélos. Concernant les trois communautés de communes AOM objet de l'enquête qui étaient déjà autorités organisatrices avant la LOM, deux d'entre elles ont mis en place un service de location longue durée de vélos en complément des offres de transport collectif et de transport à la demande existantes.

Le recours à des services de type covoiturage ou liés au vélo a été privilégié car leur mise en place est à la fois plus rapide et moins onéreuse. Au vu des données collectées auprès des communautés de communes examinées, les dépenses de fonctionnement¹⁰⁸ s'établissent ainsi :

- de 2 à 6 € par km parcouru¹⁰⁹ et de l'ordre de 3 à 6 € par voyage (10 € dans un cas) pour les transports collectifs réguliers avec des budgets de fonctionnement compris entre 200 000 et 500 000 €. L'emploi de minibus (cas le plus répandu) permet de diminuer les coûts ;

¹⁰⁵ Pour certaines communautés de communes, le service de bus est gratuit. Pour les autres, les tarifs sont de l'ordre de 0,5 € à 1 € le ticket unitaire et de moins de 1 € par ticket pour l'achat d'un carnet. Le coût annuel d'un abonnement varie entre 77 et 180 €.

¹⁰⁶ La communauté urbaine du Grand Poitiers indique ne pas pouvoir renforcer son offre de TAD dans certaines communes peu denses faute d'opérateur.

¹⁰⁷ D'après des données de la DGCL.

¹⁰⁸ Ces coûts sont par définition variables selon les caractéristiques de l'offre (périmètre couvert, amplitudes horaires, fréquence, etc.).

¹⁰⁹ Le CEREMA (*Les services urbains de transport régulier*, décembre 2023) estime entre 2,8 et 5,8 €/km le coût d'une navette de centre-ville pour une commune de moins de 50 000 habitants (boucle de 10 km, fréquence de passage entre 20 et 60 minutes selon l'heure et 21 courses par jour du lundi au samedi hors jours fériés).

- de 20 à 44 € par trajet pour le transport à la demande avec des budgets de fonctionnement compris entre quelques dizaines de milliers d'euros à plusieurs centaines de milliers d'euros¹¹⁰ selon l'importance de l'offre déployée ;
- de l'ordre de 2 € par trajet pour le covoiturage au regard des aides versées par les AOM pour des budgets pouvant représenter de l'ordre de 10 à 20 000 € ;
- des budgets de fonctionnement pour la location de vélos de l'ordre de quelques milliers d'euros.

Si le coût du transport à la demande est par trajet plus élevé que celui du transport collectif, sa mise en place est économiquement avantageuse lorsque les volumes de passagers à transporter sont faibles et qu'il s'agit de couvrir un territoire étendu.

B - La création de nouveaux services de mobilité comme solutions de rabattement vers les réseaux structurants et le développement de pôles multimodaux

L'offre de mobilité des AOM ne repose donc plus uniquement sur la mise en place de solutions classiques de transport collectif comme les lignes régulières de bus, le tramway voire le métro pour les plus importantes. Pour faire face à la saturation des réseaux, à leurs coûts d'entretien, de fonctionnement et de développement ou aux besoins de mobilité plus diffus des territoires peu denses, elles se sont progressivement tournées vers des solutions plus agiles et moins coûteuses (TAD, covoiturage, autopartage ...). Ces nouveaux services se développent notamment comme une solution de rabattement vers les réseaux structurants (TER, cars, bus) selon une approche intermodale de la mobilité. C'est la solution des premiers et derniers kilomètres.

Leur montée en puissance a été prise en compte dans la LOM en faisant évoluer les compétences reconnues aux AOM d'une logique de transport vers une logique de mobilité qui couvrent les services de mobilité partagée, active ou solidaire.

1 - Le développement rapide du covoiturage intermédié

Le covoiturage du quotidien intermédié¹¹¹ a bénéficié depuis plusieurs années d'un soutien public affirmé. Il est tout à la fois un moyen de déplacement supplémentaire et un outil de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).

La LOM a étendu le champ de compétences des AOM au développement de services de mobilités partagées dont fait partie le covoiturage et, fin 2022, le plan national « covoiturage du quotidien » a été lancé.

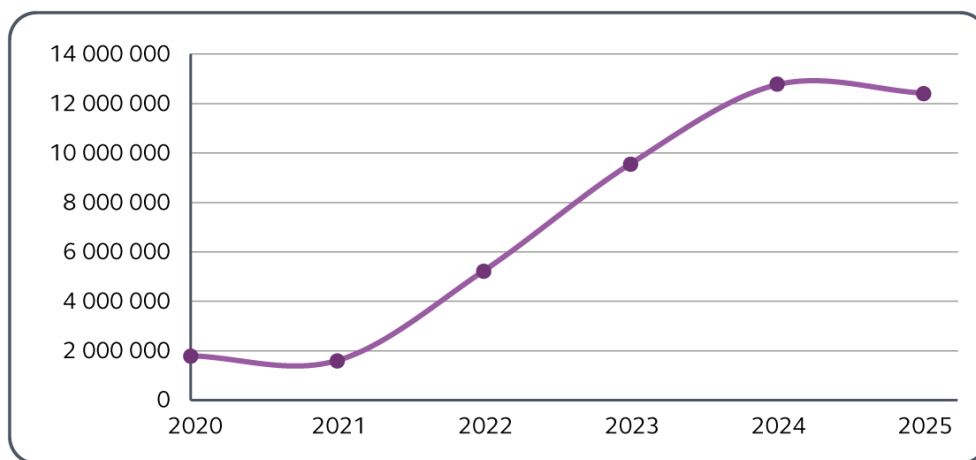
Dans ce cadre, une partie des financements du Fonds Vert est allouée depuis 2023 au covoiturage. En 2023 et 2024, plus de 500 projets d'acteurs locaux, principalement l'aménagement d'aires de covoiturage et la mise en place d'incitations financières, ont été soutenus pour environ 40 M€. Cependant, la réduction du budget du Fonds en 2025 devrait limiter l'appui apporté aux AOM.

¹¹⁰ Service couvrant 54 communes.

¹¹¹ Organisé à travers une plateforme numérique de mise en relation.

Un registre de preuve du covoiturage en ligne¹¹² et un observatoire national du covoiturage ont également été mis en place par l'État. Entre 2021 et 2024, le nombre de trajets du quotidien (ou courte distance) covoiturés et intermédiés a été multiplié par huit pour représenter 12,8 millions de trajets en 2024¹¹³, soit une économie sur la période de 135 301 tonnes de CO2¹¹⁴. Et encore, selon l'observatoire du covoiturage, les trajets organisés en utilisant une plateforme ne représentent que 4 % des trajets du quotidien covoiturés, le reste étant réalisé de manière informelle, le plus souvent avec des proches (famille, collègues de travail ou amis).

Graphique n° 16 : nombre de trajets du quotidien covoiturés et intermédiés



Source : *Observatoire.covoiturage.gouv.fr* Note : pour 2025, il s'agit d'une estimation fondée sur le nombre de trajets mesurés au cours du premier trimestre.

Les AOM, quelle que soit leur taille, ont contribué à cette expansion.

Par exemple, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a lancé en 2023 une initiative pour le développement de la pratique du covoiturage comprenant l'expérimentation depuis 2025 d'une ligne régionale de covoiturage entre Toulon et Cuers. Les régions Nouvelle-Aquitaine et Auvergne-Rhône-Alpes proposent une plateforme régionale de covoiturage recensant les offres disponibles. La région Occitanie a lancé en 2022 un plan régional pour le développement du covoiturage comprenant un soutien financier versé aux conducteurs. La métropole de Nice subventionne jusqu'à 200 € par mois et par personne le covoiturage sur son territoire.

À Bourges, le syndicat Agglobus a mis en place en 2024 en lien avec un opérateur un dispositif d'aide financière au covoiturage (Covoit') qui a pour objectif, notamment, d'apporter une réponse à la mobilité des actifs résidant ou travaillant sur un secteur peu desservi. Dans la métropole bordelaise, des études sont en cours pour développer deux lignes de covoiturage afin de desservir certaines zones d'activités.

¹¹² Ce service gratuit centralise les trajets du quotidien covoiturés qui sont communiqués par des opérateurs de covoiturage partenaires. Il permet aux AOM de suivre les effets (volume, coût) de leurs campagnes d'incitation.

¹¹³ Un nombre de trajets équivalent devrait être observé en 2025 au vu des résultats observés sur le premier trimestre.

¹¹⁴ D'après les données disponibles sur le site de l'Observatoire national du covoiturage.

Plusieurs communautés de communes enquêtées en partenariat avec des opérateurs privés, apportent un soutien financier aux covoitureurs : Ardèche-Rhône-Coiron, Haute Corrèze communauté ou Haut Val de Sèvre par exemple.

2 - Le transport à la demande, une offre de transport publique adaptée aux zones peu denses

Le transport à la demande (TAD)¹¹⁵ permet de desservir des territoires où la mise en place d'un service régulier de transport collectif serait un non-sens économique avec des véhicules circulant en partie à vide. Il permet d'ajuster les coûts à la demande réelle. Le TAD est ainsi aussi utilisé comme un moyen de rabattement vers les réseaux de transport collectif.

Ainsi, le TAD est vue par les régions comme un outil complémentaire aux cars régionaux et TER. Les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val de Loire, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie ou Provence-Alpes-Côte d'Azur disposent d'un tel service. La région Normandie a lancé en 2025 un examen de son offre de TAD et de ses évolutions possibles en faveur des territoires peu denses. IdFM a pour objectif de couvrir d'ici 2030 l'ensemble des zones « blanches » (où un besoin de desserte est identifié) par une offre de TAD.

La communauté urbaine Grand Poitiers dispose d'un service de transport à la demande qui dessert des gares de TER ou des arrêts de bus assurant l'interconnexion de ces modes de transport.

Dans les communautés de communes, il peut venir compléter un réseau de bus dont l'existence est le plus souvent limitée aux zones urbaines, soit la ville centre, comme Millau et Creissels, pour la communauté de communes Millau Grand Causses. Le service de TAD mis en place permet ainsi depuis des points définis dans les autres communes de rejoindre Millau ou Creissels. Il peut aussi servir de solution de mobilité à l'échelle du territoire d'une communauté de communes comme pour les Portes euréliennes d'Île-de-France qui finance depuis 2024 un service de transport à la demande desservant ses 39 communes.

3 - Les pôles d'échanges multimodaux, un outil au service de l'intermodalité

Les pôles d'échanges multimodaux (PEM) réunissent au même endroit plusieurs services de mobilités (bus, train, vélo, ...). Ils peuvent prendre différentes formes, en particulier celle de parcs relais¹¹⁶. En assurant l'interface entre différents services (intermodalité), ils sont au cœur des stratégies de mobilité.

La métropole de Clermont-Ferrand et son syndicat mixte développe depuis 2023 dans les communes périphériques de la métropole une politique de transformation de parkings en parcs relais assurant le lien avec son réseau de transport. Le développement des parcs relais est inscrit dans le plan local d'urbanisme de la métropole de Nice qui a, par exemple, créé un pôle d'échanges multimodal à Cagnes-sur-Mer accolé à la gare et composé d'un pôle bus et d'un parc relais.

¹¹⁵ Cette solution est également mise en place dans les territoires denses par exemple pour faciliter la mobilité de certaines catégories d'usagers (personnes à mobilité réduite, dépendantes, etc.).

¹¹⁶ Également appelés P+R. Il s'agit de parkings situés à proximité immédiate d'un mode de transport collectif souvent lourd (Train, RER, tramway par exemple). L'accès y est gratuit pour les abonnés des transports collectifs.

Pour la création de pôles d'échanges multimodaux, la région Normandie a mis en place un dispositif d'aide financière à destination des communes et des EPCI. La région Nouvelle-Aquitaine développe également de tels pôles : ouverture en 2023 du pôle d'échanges multimodaux du Bouscat Sainte-Germaine. La région des Hauts-de-France soutient financièrement le développement et la restructuration des PEM.

Dans les territoires les moins denses, ils soutiennent l'intermodalité soit en facilitant l'accès à une ligne de transport structurante (TER, cars interurbains), soit en permettant la convergence de services de mobilités partagés, solidaires ou actives, ils sont alors qualifiés d'aires de mobilité. Leur développement y est plus récent et reste dans certains cas à réaliser.

La communauté de communes du Pays de Fayence a créé deux pôles d'échanges multimodaux comprenant un parking pour le covoiturage, des abris vélos sécurisés, un arrêt pour les cars régionaux ainsi qu'un accès pour l'un d'entre eux au service d'autopartage qu'elle cofinance. La communauté de communes Haute-Corrèze communauté envisage la mise en place d'arrêts multimobilité¹¹⁷. Le PDMS de la communauté de communes Ardèche-Rhône-Coiron prévoit la création et l'aménagement d'aires multimodales.

C - Les SERM, des projets innovants au service de la mobilité du quotidien des territoires périurbains et ruraux

La LOM identifie parmi les programmes d'investissement prioritaires les projets de « RER métropolitains » dont l'objectif est de renforcer le transport ferroviaire du quotidien dans les métropoles.

Cette vision centrée sur le train a depuis largement évolué pour une approche multimodale de la mobilité. La loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains¹¹⁸ les définit comme une offre multimodale de services de transports collectifs publics qui s'appuie prioritairement sur un renforcement de la desserte ferroviaire. Cette offre dont la responsabilité est confiée aux AOM régionales ou locales doit s'intégrer aux autres réseaux de transport.

Les SERM ont pour objectif de bâtir une approche intermodale permettant aux habitants des territoires périurbains et ruraux de rejoindre les grands centres urbains¹¹⁹ à travers une offre ferroviaire renforcée, accessible selon une logique de rabattement grâce au développement de services locaux de mobilité (bus express, covoiturage, autopartage, vélo, ...). Ils doivent permettre le désenclavement des territoires périurbains et ruraux et assurer une qualité de service par des dessertes plus fréquentes et plus fiables des zones périurbaines. En encourageant le report modal de la voiture particulière vers les transports collectifs et les mobilités partagées et actives, ils doivent contribuer à la réduction de la pollution de l'air et des émissions de gaz à effet de serre.

¹¹⁷ Mobilier se présentant comme un point d'arrêt pour divers services : bus, covoiturage, autostop, etc.

¹¹⁸ Situés en dehors de la région Île-de-France.

¹¹⁹ En particulier, ils doivent prendre en compte les enjeux liés au développement des zones à faibles émissions (ZFE).

L'exemple du SERM des Hauts-de-France

Le projet de SERM des Hauts-de-France a pour objectif de faciliter les déplacements depuis et vers Lille et entre les pôles régionaux (Dunkerque, Valenciennes, etc.), d'améliorer la desserte des territoires périurbains et ruraux et d'offrir une alternative à l'usage de la voiture particulière. Son coût est estimé à 8 Md€₂₀₂₃.¹²⁰

Il s'appuiera sur un renforcement de l'offre de trains régionaux (hausse de la fréquence et création d'une nouvelle ligne entre Hénin-Beaumont et Lille) et le développement de solutions de mobilité variées (transport à la demande, pistes cyclables, cars express, etc.) pour faciliter les déplacements, en particulier l'accès aux gares pensées comme des pôles d'échanges multimodaux. Des alternatives au train seront proposées pour les communes ne disposant pas d'une gare.

Schéma n° 1 : le SERM des Hauts-de-France, un projet intermodal



Source : SERM Hauts-de-France, L'essentiel, 2024

Il s'agit de rendre accessible au plus grand nombre une offre compétitive et maillée de transport collectif et de relier plus efficacement les villes petites et moyennes à la métropole en diminuant les temps de parcours et/ou en améliorant la fréquence.

Le renforcement attendu des lignes de cars express régionales dans le cadre des SERM

Une ligne de cars express se caractérise par un tracé direct avec peu d'arrêts privilégiant les voies rapides et les sites propres, plusieurs connexions avec d'autres services de mobilité (ex. aires de covoiturage, parking-relais, etc.) et un service disponible tout au long de la journée.

Ce service est conçu pour offrir une alternative à la voiture particulière et à la congestion des axes routiers pour les trajets longs du quotidien (de 10 à 80 km). Il s'adresse plus particulièrement aux habitants des zones périurbaines et a vocation à s'articuler avec des offres locales de mobilité.

Le développement des lignes de cars devrait se poursuivre dans les années à venir¹²¹, en particulier dans le cadre des SERM. Le ministère chargé des transports a lancé en 2024 l'élaboration d'un plan national pour soutenir le développement de ces lignes.

¹²⁰ Source : IGF-IGEDD, *Le financement des autorités organisatrices de la mobilité*, janvier 2025.

¹²¹ IdFM, bien que n'étant pas concernée par les SERM, a adopté en décembre 2023 un schéma directeur des lignes express prévoyant d'ici 2030 le renfort de lignes existantes et la création nouvelles lignes.

La région Centre-Val de Loire indique avoir enclenché un travail de fond pour la mise en place de cars express en lien avec les projets de SERM de l'Orléanais et de Touraine. La région Nouvelle-Aquitaine en lien notamment avec le syndicat mixte NAM poursuit la création de lignes de cars express dans les zones périurbaines où il n'existe pas d'offre de TER.

La région Normandie étudie le renforcement d'une de ses lignes de cars régionaux dans le cadre du SERM de Rouen afin d'en faire une ligne express. Elle étudie d'autres tracés de lignes.

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur a développé une vingtaine de lignes express sur son réseau de cars interurbains. Dans le cadre des quatre SERM régionaux, elle entend consolider cette offre.

Une première étape a été franchie avec la labellisation de 26 projets de SERM par le ministre chargé des transports. Ceux-ci doivent désormais obtenir le statut de SERM proprement dit en détaillant la structure de gouvernance, le contenu du projet (description des acteurs et de l'offre de mobilité, système de billetterie, etc.), son financement y compris en phase d'exploitation, et son calendrier de réalisation. D'ores-et-déjà, 2,7 Md€ ont été inscrits dans le volet mobilité des CPER 2021-2027.

Pour les années à venir, l'enjeu sera de concrétiser les SERM alors que les questions relatives au financement et à la gouvernance pour leur exploitation restent posées. Il conviendra également de ne pas laisser de côté les territoires situés aux marges de leurs périmètres et de travailler avec les AOM concernées pour bâtir des solutions de rabattement vers ces nouveaux services.

IV - Le besoin d'une plus grande intégration des systèmes d'information et de billetterie pour encourager l'usage des services de mobilité

L'existence d'une offre n'est pas en elle-même suffisante pour assurer le droit à la mobilité. L'accès de la population à une information claire et complète est également nécessaire, de même que l'existence d'un support commun à plusieurs réseaux de titres de voyage : les besoins de déplacement ne se limitent pas au périmètre d'une AOM. La mise en place d'un système d'information et de billetterie unifié doit faciliter les déplacements, en particulier ceux des usagers situés dans les territoires périurbains et ruraux dont les trajets requièrent souvent l'usage de plusieurs réseaux de mobilité.

A - Le développement de services régionaux d'information multimodale et de ventes dématérialisées des titres de transport

La LOM fait obligation aux régions et à IdFM de veiller à l'existence d'un service d'information à l'intention des usagers portant sur l'ensemble des modes de déplacement dans leur ressort territorial¹²². Ce service numérique d'information multimodal (SIM) peut être complété de fonctionnalités relatives à l'achat de titres ou d'abonnement de transport,

¹²²Le déploiement de cette offre de services par des sociétés privées prévue par la LOM est située en dehors du champ de la présente enquête.

constituant alors un service numérique multimodal (SNM) également connu sous l'acronyme anglais de MaaS («*Mobility as a Service*»).

Ce faisant la loi a renforcé le rôle de chef de file des régions chargées de la coordination des services d'information. Celles-ci ont développé, parfois avant la LOM, ce type de services, comme l'illustrent les exemples suivants.

**L'ouverture des données de mobilité :
développer les services aux usagers et favoriser le report modal**

Rendre accessible au plus grand nombre les données de mobilité a pour objectif de favoriser leur réutilisation par des applications afin d'offrir aux usagers une information complète et facilement accessible.

Transposant en droit interne la réglementation européenne, la LOM impose l'ouverture des données statiques (topologie de réseaux, horaires ...), dynamiques (perturbations, situation en temps réel ...) et historiques (durée des retards ...) aux AOM, aux gestionnaires d'infrastructures, opérateurs de transport, aux fournisseurs de transport à la demande ou de services de partage de véhicules ainsi qu'aux service de mise en relation pour le covoiturage d'ouvrir. Ces données doivent être transmises au point d'accès national (PAN) qui assure leur mise en ligne¹²³.

La région Centre-Val de Loire a mis en place le site internet et l'application JV MALIN qui permettent d'accéder à des informations sur l'offre multimodale existante, les conditions d'utilisation et la recherche d'itinéraires.

En Normandie, le système multimodal *Atoumod* permet la recherche d'itinéraires en transport en commun ou à vélo et la présentation des lignes de transport en commun de ses membres. Une version disponible sur smartphone *Atoumod m-ticket* permet en outre d'acheter des titres de transport sur son téléphone. L'intégration de nouveaux services de mobilités dans le système *Atoumod* est à l'étude. Par ailleurs, la région a son propre site *Nomad* réservé à l'offre de transport régionale y compris le TAD ou le covoiturage.

En Nouvelle-aquitaine, c'est également à travers un syndicat mixte (Nouvelle-Aquitaine Mobilités) qu'une plateforme multimodale a été développée, *Modalis*. Elle permet d'obtenir des informations sur certaines offres de mobilité, de calculer des itinéraires ou d'avoir connaissance des perturbations sur certains réseaux. Les évolutions à venir incluent l'intégration de nouveaux services (autopartage, TAD, etc.).

La région Auvergne-Rhône-Alpes a mis en place le système d'information multimodal *Ourà* intégrant notamment la présentation des lignes existantes et un calculateur d'itinéraires, y compris pour le covoiturage ou le vélo. En Hauts-de-France, le syndicat mixte des mobilités en Hauts-de-France (SMMHDF) a développé le système *PassPass* en lien avec près de quarante autres AOM pour informer sur les offres disponibles, y compris le covoiturage ou le TAD. La région Occitanie a développé l'application *liO* qui comprend notamment un calculateur d'itinéraires et les horaires des transports régionaux. Une application permet d'acheter également les titres de transport. De son côté la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a

¹²³ <https://transport.data.gouv.fr>

développé le portail *ZOU !* comprenant un calculateur multimodal et permettant l'achat de titres pour les cars et trains régionaux.

Des AOM locales ont également développé des sites internet ou applications, comme par exemple à Clermont-Ferrand, permettant de rechercher des itinéraires, d'acheter des titres ou d'avoir accès aux horaires des lignes de transport.

L'ensemble de ces offres numériques accompagne la digitalisation de la distribution des titres de transport. Le taux de digitalisation de la vente des billets de TER est passé de 64,5 % en 2021 à 75,2 % du CA en 2024 au détriment des ventes physiques. En Île-de-France, la part de vente des titres sur mobile est supérieure à 50 %.

B - Des dispositifs centrés sur les offres régionales et celles des grandes AOM mais peu sur les offres des communautés de communes

Si ces systèmes d'information proposent des services variés et des informations multimodales, ils intègrent assez peu les offres des communautés de communes.

Le site de la région Centre-Val de Loire regroupe les offres de mobilités de 14 AOM, région comprise, sur un total de 26, les plus grandes AOM étant associées. En revanche, aucune des communautés de communes ayant pris la compétence d'AOM ne participe au dispositif et sur les 57 communautés de communes pour lesquelles la région exerce la compétence d'AOM, seules deux sont prises en compte. La région précise qu'elle se rapprochera de ces communautés de communes avant la fin de l'année 2025 pour les intégrer. S'agissant de la carte *JV Malin*, la région a lancé une étude pour l'ouvrir à de des réseaux de petite taille.

En Normandie, le syndicat mixte qui développe le dispositif *Atoumod* regroupe la région, une douzaine d'AOM parmi les plus importantes et une dizaine de communes. Aucune communauté de communes AOM n'est membre du syndicat.

En Nouvelle-Aquitaine, le système *Modalis* comprend essentiellement l'offre de la région, de la métropole de Bordeaux et de la plupart des grandes communautés d'agglomération. Il ne comprend pas d'offres issues des communautés de communes, bien que plusieurs soient membres du syndicat NAM.

Le site de la région Auvergne-Rhône-Alpes intègre davantage d'offres de communautés de communes, une dizaine étant référencées. C'est également cas dans les Hauts-de-France où 14 communautés de communes sont partenaires du site d'information régional et où l'objectif est de parvenir à un système d'information plus complet à l'échelle régionale.

C - L'amorce de systèmes billettiques unifiés

L'interopérabilité des systèmes de billettique¹²⁴ est essentielle pour simplifier l'usage des transports collectifs et renforcer leur attractivité.

Elle concerne, en premier lieu, les différents services proposés par une même AOM. Ainsi, la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique prévoit

¹²⁴ Soit, l'utilisation d'un titre unique de transport pour plusieurs réseaux ou modes.

que chaque région se fixe comme objectif d'assurer une uniformisation des titres de transports pour aboutir à un support magnétique multimodal permettant l'utilisation de tous les types de transports publics qu'elle a la charge d'organiser.

Cette interopérabilité peut aussi se faire entre différentes AOM par la mise en place d'un support unique pouvant accueillir les titres de leurs réseaux. Des solutions existent, par exemple : *Atoumod* en Normandie pour les cars régionaux et TER et 15 réseaux urbains, *JV Malin* en Centre-Val de Loire pour les cars régionaux, les TER et 4 réseaux urbains ou *Modalis* en Nouvelle-Aquitaine pour les cars régionaux, les TER et 7 réseaux urbains. La carte *Ourà* en Auvergne-Rhône-Alpes peut servir de support magnétique pour accueillir des titres de transport de près de 30 réseaux. De son côté, la région des Hauts-de-France a développé la carte *PassPass*.

Enfin, l'interopérabilité peut concerner les tarifs en permettant à un usager d'utiliser avec un seul titre de voyage plusieurs moyens de transports dépendant de plusieurs autorités différentes. C'est le cas, par exemple, à Lille où la plupart des titres et abonnements de transport de la métropole permettent d'accéder aux TER et aux cars interurbains. De même, l'intégration des titres de transport et des tarifs est en place entre le réseau de la région Normandie et les réseaux urbains des agglomérations de Caen, du Havre et du Cotentin. C'est aussi le cas en Provence-Alpes-Côte d'Azur où la région a mis en place des titres interopérables en partenariat avec des AOM locales.

La coordination tarifaire et billettique entre IdFM et les régions limitrophes

Afin de faciliter les trajets entre l'Île-de-France et les régions limitrophes, des accords tarifaires dits de « soudure » ont été conclus. Ils permettent d'associer un abonnement TER régional avec un abonnement Navigo pour un trajet type. Les usagers n'ont ainsi pas à descendre pour valider leur titre de transport lorsqu'ils changent de région et ne payent le forfait Navigo que pour la partie francilienne de leur trajet. En revanche, s'ils veulent effectuer d'autres déplacements à l'intérieur de l'Île-de-France, ils doivent en plus acquérir les titres de transports ou abonnements correspondants.

Par ailleurs, IdFM et la région Centre-Val de Loire ont mis en place un abonnement unique pour les usagers des axes Dreux/Paris et Briare/Gien/Montargis/Paris (soit 7 000 voyageurs par jour) qui leur permet d'emprunter l'ensemble du réseau francilien.

Plus globalement, l'État a lancé en 2023 en lien avec les représentants des AOM (GART, Régions de France, etc.), des transporteurs et des usagers, un projet de titre unique de transport utilisable partout en France, quel que soit le réseau emprunté. Le but est de simplifier l'utilisation et de renforcer l'attractivité des transports en commun pour les voyageurs occasionnels à travers un système de billettique interopérable. Ce projet n'implique pas une harmonisation tarifaire entre les AOM, chacune conservant sa tarification. La démarche se distingue de celle déployée en Allemagne avec le *Deutschland Ticket*, qui outre un abonnement unique valable à l'échelle du pays, comprend également une dimension tarifaire avec un tarif unique.

Concrètement, d'un côté, une application mobile nationale accessible aux usagers doit leur permettre d'acheter un titre de transport valable pour n'importe quel réseau de transport public (TER, tramway, bus, ...). De l'autre, une plateforme nationale doit permettre de connecter entre eux les systèmes de billettique des réseaux de transport et de redistribuer les recettes correspondantes. Ce projet est entré en 2025 dans sa phase expérimentale pour un déploiement opérationnel prévu en 2026. À terme, ce dispositif a pour ambition d'accueillir l'offre de mobilité de l'ensemble des AOM.

Au-delà de la phase de test et de déploiement initial, les enjeux seront d'accroître l'offre de transport accessible depuis l'application à travers la participation la plus large possible des AOM et de définir le modèle de gouvernance et de financement du dispositif pour en assurer la pérennité et l'évolution, en permettant par exemple l'acquisition de titres de transport combinés entre AOM et/ou services de mobilité.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'instauration à l'échelle des communautés de communes de la compétence mobilité a conduit à l'émergence d'une offre publique nouvelle et variée de mobilité : bus, transport à la demande, covoiturage, etc. Articulée aux réseaux structurants, elle permet de désenclaver les territoires.

En l'absence d'outils de suivi adaptés, il n'est cependant pas possible de mesurer avec exactitude à l'échelle nationale l'ampleur de l'offre nouvelle déployée dans les communautés de communes ou dans les territoires peu denses, et ses effets sur les déplacements du quotidien. Les outils actuels mesurent imparfaitement l'offre de mobilité et le niveau d'agrégation des statistiques publiées annuellement par le ministère chargé des transports ne permet pas d'identifier les évolutions à l'œuvre selon les grandes catégories d'AOM.

Des progrès sont également possibles dans le renforcement des systèmes régionaux d'information multimodale et la création de systèmes billettiques unifiés. Des avancées ont eu lieu et les régions ont créé des sites d'information comprenant les offres d'autres AOM et des supports permettant l'achat de différents titres de transports. Cependant, ces systèmes gagneraient à être élargis à l'ensemble de l'offre de mobilité proposée par les AOM. Surtout, la création d'un support unique accueillant les titres de transports quel que soit le réseau utilisé reste un enjeu pour encourager l'usage des transports publics et le report modal. L'expérimentation lancée par l'État est une étape dont il conviendra de tirer les enseignements pour fédérer les AOM autour de cette ambition commune.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 5. mettre en place un système d'information consolidant les données de l'offre de transport effectivement réalisée en matière de transports routiers interurbains et scolaires pour les AOM régionales (IdFM et régions hors Île-de-France, 2027) ;*
 - 6. compléter les données statistiques nationales relatives aux transports en prenant en compte l'ensemble des services de mobilité et en présentant une répartition par catégorie d'AOM et par région (ministère chargé des transports, 2027).*
-

Chapitre IV

Un développement des mobilités durables dépendant des soutiens financiers publics

La LOM a donné une impulsion nouvelle au développement des mobilités plus propres (vélos, covoiturage, véhicules électriques à travers le déploiement des bornes de recharge et le verdissement des flottes). L'impact est indéniable en raison des soutiens financiers de l'État et des autres collectivités qui ont accompagné la mise en œuvre de la loi. La réduction récente de ces soutiens est de nature à fragiliser la poursuite de ce développement. Une visibilité à moyen terme serait utile.

I - Une progression du vélo au prix de financements élevés qui reste précaire

La LOM a consacré les mobilités actives, en particulier le vélo, comme des modes de déplacement à part entière. Elle a renforcé la légitimité des politiques des collectivités en faveur du vélo (cf. annexe n° 7) dont la pratique a progressé à mesure du développement des aménagements cyclables. Le vélo, en particulier le vélo électrique, peut contribuer au désenclavement des territoires ruraux et périurbains lorsqu'il permet le rabattement vers les réseaux structurants. L'État a ainsi apporté un soutien financier important pour ce développement et s'est doté d'un plan¹²⁵ vélo et marche pour 2023-2027 avec pour objectifs 100 000 km de voies cyclables et 9 % de part modale pour le vélo d'ici 2030. Toutefois, les progrès du vélo sont encore freinés par la vulnérabilité des usagers sur la voirie. De plus, avec la réduction des financements publics, l'objectif de développement accéléré du réseau cyclable sécurisé est ambitieux.

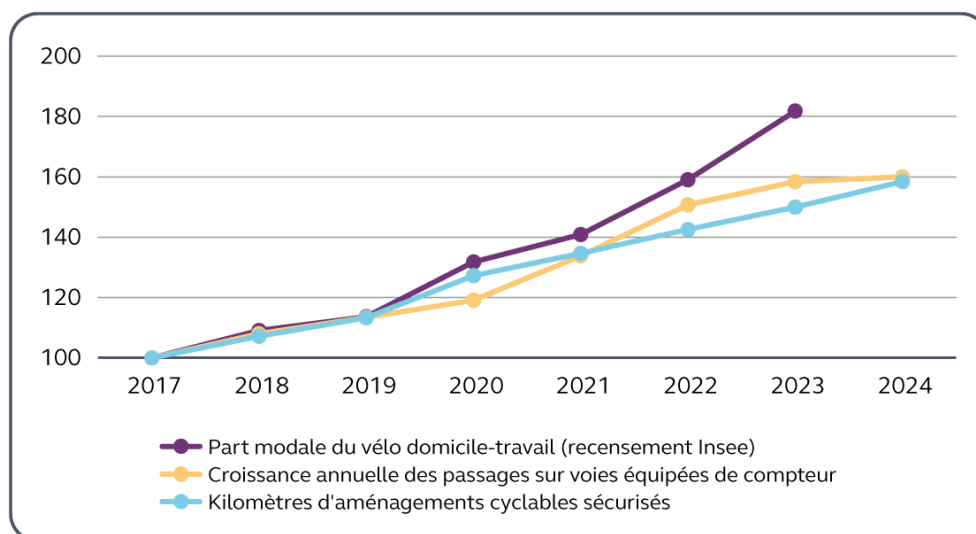
¹²⁵ Prenant la suite du plan vélo et mobilités actives lancé en septembre 2018.

A - Une hausse de la pratique de vélo grâce au développement des aménagements cyclables et au soutien financier important des collectivités publiques

Selon la plate-forme nationale de fréquentation du réseau vélo et marche, le nombre moyen de passages sur les voies équipées de compteurs a augmenté de 38,5 % entre 2019 et 2024. La hausse est forte en milieu urbain (+ 44,4 %), moindre dans les zones périurbaines (+ 17 %) et rurales (+ 13,4 %). D'après les enquêtes annuelles de l'INSEE, la part des actifs se rendant au travail à vélo est passée de 2,4 % en 2019 à 4 % en 2023¹²⁶. Dans ces enquêtes toutefois, le vélo n'est comptabilisé qu'en tant que mode principal et n'est donc pas pris en compte lorsqu'il est combiné avec un transport collectif.

L'estimation la plus complète de la part modale du vélo, couvrant l'ensemble des déplacements de courte distance, provient de l'enquête nationale sur la mobilité des personnes réalisée tous les dix ans. Son renouvellement, prévu en 2026, permettra d'évaluer plus précisément la progression de la mobilité à vélo depuis 2019. Selon les données disponibles en 2025, celle-ci est bien corrélée à la croissance du réseau cyclable.

Graphique n° 17 : évolution du kilométrage de voies cyclables et des indicateurs d'usage du vélo



Source : DGITM, Mission vélo et marche

L'effet attendu de la densification du réseau sur l'usage du vélo n'est pas automatique pour autant. En 2024, l'essor de la pratique s'essouffle, la hausse de la fréquentation cyclable s'étant interrompue au niveau national, après avoir ralenti en 2023, peut-être en lien avec les questions de sécurité (*infra*).

L'accroissement du réseau doit beaucoup au soutien financier de l'État et à celui des collectivités locales. Les moyens consacrés par l'État au vélo ont représenté plus de 1 Md€

¹²⁶ Ministères des territoires, de l'écologie et du logement, *Bilan annuel des transports*, 2020 et 2024.

d'autorisations d'engagement sur 2019-2024¹²⁷. Le fonds mobilités actives a constitué le principal instrument de soutien financier avec 640 M€ d'aides engagées jusqu'en 2023, dont 94 % destinés aux aménagements cyclables. À partir de 2023, le fonds vert a financé la réalisation d'aménagements cyclables en zone rurale et la création services de mobilité à vélo. Au titre des aides à l'achat de vélo, 82 M€ ont été alloués depuis 2019. Les dépenses ont porté à 98 % sur l'achat de VAE (449 000 dossiers).

Tableau n° 9 : effort financier de l'État en faveur du vélo (autorisations d'engagement)

<i>En millions d'euros</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
<i>Fonds mobilités actives</i>	28	44	165	158	120	125	640
<i>CPER véloroutes</i>	-	-	-	-	-	27	27
<i>Aides à l'investissement local</i> ¹²⁸	ND	ND	ND	87	69	ND	156
<i>Fonds vert (ZFE, mobilités rurales)</i>	-	-	-	-	66	43	109
<i>Aides à l'achat de vélo</i>	0	0	2	10	40	30	82
Total	28	44	166	255	295	225	1014

Source : DGITM, AFIT France, ASP

Les dispositifs CEE ont aussi représenté une part importante du financement des actions en faveur du vélo : 276 M€ sur 2018-2021¹²⁹, et 54 M€ sur 2023-2024 selon la DGITM.

L'effort financier des collectivités locales a également été substantiel même s'il reste mal connu, faute de centralisation des données. L'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) a estimé leurs dépenses totales pour la réalisation d'aménagements cyclables à 1 Md€ par an en moyenne entre 2019 et 2024¹³⁰.

B - Des freins persistants à la pratique, des objectifs du plan vélo difficilement accessibles

Parmi les obstacles à l'amélioration de la part modale du vélo, la sécurité des déplacements émerge comme le principal frein. Selon le dernier baromètre des villes cyclables de la Fédération française des usagers de la bicyclette (FUB), réalisé en 2021, 69 % des 1 625 communes classées avaient un environnement défavorable à l'usage du vélo.

Dans certains cas, le déploiement de réseaux cyclables sécurisés pâtit de la dissociation entre la compétence d'AOM et celle portant sur la voirie, conservée par les communes et les départements. Des outils de coordination existent, comme les conventions de co-maîtrise ou de

¹²⁷ Le financement des réseaux cyclables à travers les dotations de soutien à l'investissement local n'a cependant pu être identifié que pour les années 2022-2023.

¹²⁸ Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dotation politique de la ville (DPV).

¹²⁹ Bilan de la 4^{ème} période des CEE publié en 2022 par le ministère de la transition écologique.

¹³⁰ Institut de l'économie pour le climat (I4CE), La Banque Postale, *Panorama des financements climat des collectivités locales*, septembre 2025.

transfert de maîtrise d'ouvrage, mais ne règlent pas la question de la répartition du coût des aménagements et de leur entretien.

Pour atteindre 100 000 km de voies cyclables en 2030, contre 63 690 km en 2024, la création de nouveaux aménagements devrait passer de 3 600 km à 6 000 km par an en moyenne (+ 67 %). Selon l'I4CE, le besoin d'investissement correspondant à cet objectif représenterait 2,4 Md€ par an sur la période 2024-2030.

À moins d'une intensification de l'effort des collectivités locales, un tel rythme de progression est difficilement atteignable, d'autant que l'État a réduit ses interventions. Les crédits du fonds mobilités actives ont ainsi été gelés en 2024 et aucun nouvel appel à projet n'a été lancé en 2025.

Dans ce contexte, le rôle des collectivités sera décisif pour le développement de la mobilité à vélo, en particulier dans le cadre des SERM, qui ont l'obligation d'inclure des réseaux cyclables dans leur offre de services et d'aménager l'accès des vélos aux gares.

S'agissant des aides à l'achat, les conditions de ressources assez larges de ces aides¹³¹ et le reste à charge pour l'achat d'un VAE¹³² ne permettent pas, faute d'évaluation, de conclure à leur effet incitatif pour les ménages les plus modestes. Ces aides ont été supprimées à compter de 2025.

II - Une atteinte des objectifs d'électrification du parc automobile compromise à ce stade

La trajectoire d'électrification du parc automobile est ambitieuse. En plus des dispositifs incitatifs existants (bonus-malus, prime à la conversion), la LOM a introduit une obligation de verdissement des flottes professionnelles. Ces mesures ont évolué, avec un ciblage accru et l'instauration de sanctions. Cependant des ajustements, fondés sur des évaluations approfondies, restent nécessaires pour améliorer leur impact.

A - Des objectifs de réduction des émissions de CO₂ ambitieux

La LOM a fixé comme objectif la fin de la vente des voitures particulières neuves utilisant des énergies fossiles d'ici à 2040. En 2020, la stratégie nationale bas carbone (SNBC 2) prévoyait ainsi un point intermédiaire en 2020 de 35 % de ventes de et 10 % d'hybrides rechargeables. Par ailleurs, la loi Climat et Résilience de 2021 a complété cet engagement en anticipant la fin de la vente des voitures neuves les plus émettrices¹³³ à l'horizon 2030. En 2023, la législation européenne a renforcé l'objectif de ventes de véhicules particuliers neufs électriques en établissant une norme de zéro émission à l'échappement pour les véhicules légers

¹³¹ Si les aides étaient bonifiées pour les 20 % des ménages aux revenus les plus modestes, 50 % des Français environ y seraient éligibles.

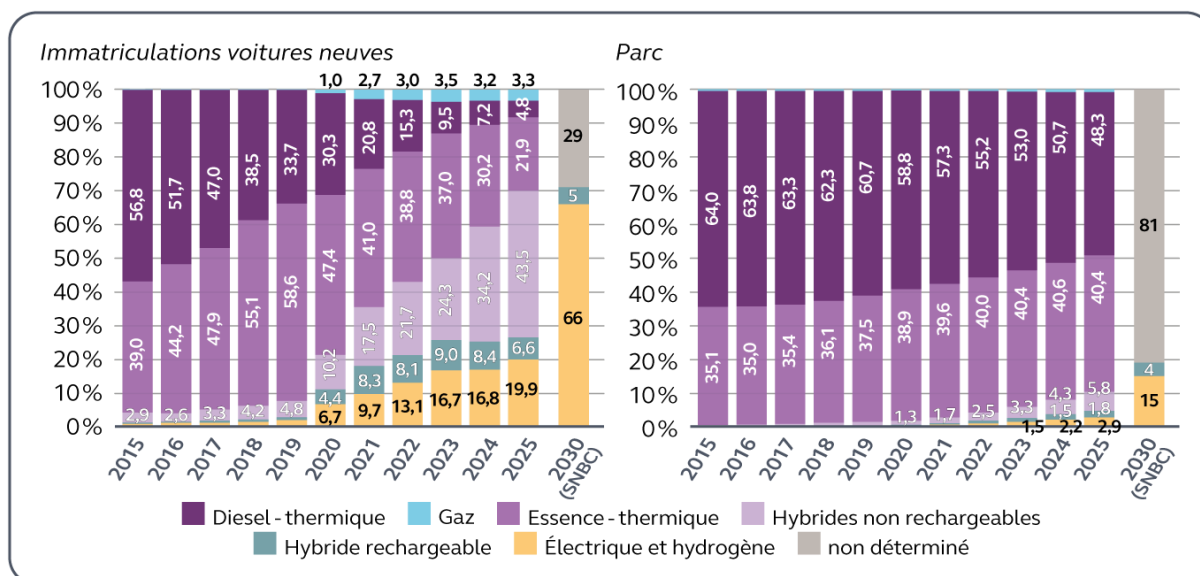
¹³² Pour les ménages très modestes, l'aide s'élevait à 400 €, pour un prix moyen du VAE d'environ 2 000 €.

¹³³ Voitures particulières neuves émettant plus de 95gCO₂/km selon la norme NDEC.

neufs en 2035 : cette norme pourrait toutefois être assouplie dans les mois à venir¹³⁴. La troisième version de la stratégie nationale bas carbone (SNBC3), toujours en cours d'élaboration, prend en compte les objectifs européens et table sur une part de 66 % de voitures électriques dans les ventes de véhicules neufs en 2030 pour porter leur part dans le parc roulant à 15 %.

Au 1^{er} janvier 2025, les voitures électriques représentaient 2,85 % du parc (environ 1 150 000 véhicules). Afin d'atteindre 15 % du parc en 2030, soit 5 850 000¹³⁵, il faudrait immatriculer au moins 940 000 véhicules électriques neufs par an pendant cinq ans (4 680 000 de voitures électriques neuves supplémentaires). Le contrat stratégique de la filière automobile 2024-2027 fixe un objectif de 800 000 ventes de voitures neuves en 2027. La stabilité des ventes observée depuis 2023 (environ 300 000 véhicules/an), même si un léger sursaut est observé en 2025 (330 000) démontre la nécessité d'accélérer pour atteindre ces différents objectifs.

Graphique n° 18 : évolution de la composition des immatriculations de voitures neuves et du parc automobile



Source : calcul Cour des comptes, données MTE, SDES, données sur le parc automobile français au 1^{er} janvier 2024

B - Une obligation de verdissement des parcs de voitures des personnes morales qui pourrait être plus efficace

L'annexe n° 8 expose les données détaillées concernant le stock et les flux de véhicules automobiles, y compris les véhicules électriques.

¹³⁴ Cf. Règlement (UE) 2023/851. La commission européenne a présenté le 16/12/2025 un dispositif modifiant l'objectif de zéro émission de gaz à effet de serre en 2035 : le nouvel objectif fixé pour les constructeurs serait une baisse de 90 % des rejets de CO₂ de leurs flottes neuves en 2035.

¹³⁵ En supposant que le nombre total de voitures dans le parc (39 millions) est stable.

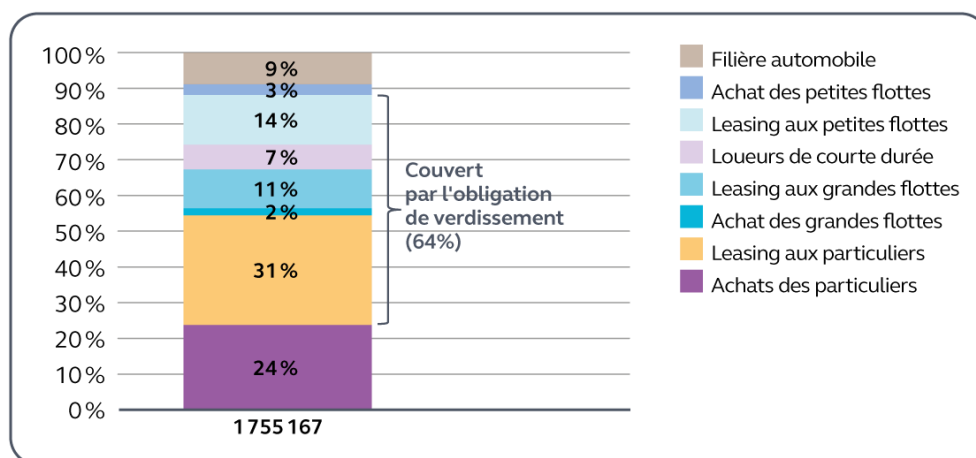
1 - Une obligation de verdissement permettant de cibler plus de la moitié des véhicules neufs entrant dans le parc

Si le marché des voitures neuves est dominé par les professionnels, ce n'était pas le cas jusqu'à récemment sur le segment de l'électrique. Les ménages, essentiellement ceux des catégories aisées, y jouaient un rôle clé, représentant environ deux tiers des immatriculations de véhicules neufs électriques. Cette situation révélait un certain retard des entreprises et des administrations publiques dans la transition vers la voiture électrique.

La LOM a instauré une nouvelle obligation de verdissement pour les flottes de véhicules des entreprises. Elle a également renforcé ou précisé celles qui avaient été créées par la LTCEV¹³⁶, pour l'État, les collectivités locales, les loueurs et les taxis et VTC. Elle a également créé une obligation de rapportage. Ces obligations ont été renforcées par la loi climat et résilience de 2021. Le renouvellement de ces flottes doit intégrer une part minimale de véhicules à faibles et très faibles émissions selon un calendrier progressif jusqu'à 2030. Cette part s'applique donc uniquement sur les véhicules entrés dans le parc lors d'une année calendaire, qu'ils aient fait l'objet d'un contrat d'achat ou de location. Ces obligations concernent les entités publiques qui gèrent des parcs de plus de 20 véhicules et les entreprises privées qui gèrent des parcs de plus de 100 véhicules. Environ 3 700 groupes privés seraient soumis à l'obligation, dont environ 300 sociétés de location courte durée et 90 sociétés de location longue durée (« *leasing* »).

À travers les sociétés de location, cette obligation touche de nombreux particuliers et des petites flottes d'entreprise qui ne sont pas directement concernées par l'obligation mais qui ont recours au *leasing*. Celui-ci représente 67 % des achats professionnels de véhicules légers neufs et 55 % des achats de véhicules légers par les particuliers chez lesquels il s'est développé récemment. Au total, l'obligation de verdissement concernerait ainsi presque deux tiers des immatriculations de voitures neuves. répartition des immatriculations de véhicules particuliers neufs selon la nature de l'acquéreur et le mode d'acquisition, 2024

Graphique n° 19 : répartition des immatriculations de véhicules particuliers neufs selon la nature de l'acquéreur et le mode d'acquisition, 2024



Source/note : Analyse T&E des données d'immatriculations de véhicules légers (VP et VUL) neufs en 2024 (SIV) fournies par NGC-Data. Voir T&E (2025), *Électrification des grandes flottes : une mesure ciblée conciliant climat, industrie et politique sociale*.

¹³⁶ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 de transition énergétique pour la croissance verte.

2 - Une obligation peu respectée en l'absence de sanction

Pour les entreprises, le rapportage des données de verdissement de leurs flottes de véhicules n'est pas respecté par la majorité d'entre elles¹³⁷ ce qui affecte la fiabilité des données et n'incite pas les entreprises défaillantes à agir. En 2022 et 2023, d'après le suivi plus large effectué par l'association Transport et Environnement (T&E)¹³⁸, seulement 34 % en 2022 et 40 % en 2023 des groupes concernés par les obligations de verdissement fixés par la LOM avaient respecté le quota légal de 10 % de véhicules électriques ou hybrides rechargeables sur le total des véhicules intégrés à leurs flottes dans l'année. En 2024, alors que le quota requis est passé à 20 %, seul un quart le respectait.

L'association souligne que l'écart se creuse entre les « leaders » de la transition qui représentent un peu plus d'un groupe sur dix, avec une part de véhicules à faibles émissions allant de 38 % à 100 % des immatriculations et 45 % des entreprises concernées qui restent ancrées dans un modèle « tout thermique »¹³⁹ et n'ont immatriculé aucun véhicule électrique en 2024¹⁴⁰.

À compter de 2024, les plateformes de plus de 100 taxis ou VTC ont une obligation spécifique à respecter correspondant à 10 % de véhicules à faibles émissions. Les seules données disponibles concernent 2022 et portent sur l'ensemble du parc : 7 % des VTC, 5 % des taxis parisiens et 3 % des taxis non-parisiens et d'outre-mer étaient des véhicules à faibles émissions.

Pour les entités publiques, les éléments transmis par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) sont parcellaires mais montrent qu'elles ne respectent pas non plus pleinement leurs obligations. Concernant les collectivités territoriales¹⁴¹, depuis juillet 2021, le renouvellement des flottes de plus de 20 véhicules légers doit intégrer au minimum 30 % de véhicules à faibles émissions. En 2024, seules 33 % d'entre elles avaient atteint l'objectif, même si la part de véhicules à faibles émissions représente 27 % des véhicules légers acquis par l'ensemble des collectivités locales. Concernant l'État¹⁴² et ses établissements publics, ils doivent intégrer dans le renouvellement de leurs flottes de plus de 20 véhicules légers une proportion minimale de 50 % de véhicules à faibles émissions depuis 2020. En 2022, ils n'ont commandé que 23 % de tels véhicules, 30 % en 2023 et 48 % en 2024. La DGEC indique que, malgré un engagement marqué inscrit dans la démarche « État exemplaire », des difficultés surviennent pour satisfaire des besoins spécifiques (Office national des forêts, administration pénitentiaire, etc.), et ce dans un contexte budgétaire contraint.

¹³⁷ Selon la DGEC, en 2023, 658 déclarations, concernant 2 837 personnes morales, ont été enregistrées sur data.gouv.fr. Il ressort qu'environ 70 % des entreprises assujetties n'ont pas respecté leur obligation de rapportage.

¹³⁸ Organisation indépendante à but non lucratif qui se consacre à la décarbonation des transports en Europe d'ici 2050.

¹³⁹ L'association note que le retard n'est pas dû aux obstacles techniques mais à l'absence de projet de transition.

¹⁴⁰ T&E, *Verdissement des grandes flottes d'entreprises : l'écart se creuse entre leaders et retardataires*, 2025.

¹⁴¹ En 2024, les collectivités ont immatriculé 4 210 voitures et 5 317 véhicules utilitaires légers.

¹⁴² En 2024, l'État a immatriculé 2 651 voitures particulières et 1 369 véhicules utilitaires légers.

3 - La mise en place en 2025 d'une taxe incitative qui sanctionne le non-verdissement progressif du parc des entreprises mais qui exclut des acteurs importants

Pour les entreprises, l'obligation concernant les véhicules légers a été supprimée par la loi de finances pour 2025¹⁴³ et remplacée par une taxe annuelle incitative relative à l'acquisition de véhicules légers à faibles émissions pour les flottes de plus de 100 véhicules. Cette taxe est proportionnelle à l'écart constaté entre la part observée de véhicules à faibles émissions dans les flottes et une trajectoire cible de part de véhicules à faibles émissions dans les flottes fixée par la loi (15 % en 2025, 18 % en 2026, 25 % en 2027, puis 30 %, 35 % et enfin 48 % en 2030). Elle tient également compte du taux de renouvellement des véhicules très émetteurs¹⁴⁴. Elle devait être plus efficace que l'obligation précédente qui n'était pas assortie de sanction et qui n'a été que peu suivie d'effet. De fait, son instauration s'est immédiatement suivie d'un rattrapage observé au début de 2025, avec désormais un poids plus important des personnes morales que des personnes physiques dans l'achat de véhicules électriques neufs.

Toutefois, les loueurs de véhicules sont exemptés de cette taxe¹⁴⁵ afin d'éviter de taxer deux fois des véhicules loués à des entreprises détenant de grandes flottes et déjà soumises à la taxe. Cette exemption exclut du dispositif les véhicules loués aux particuliers, aux petites entreprises, ainsi que les loueurs courte durée, soit au total 52 % des voitures neuves (cf. graphique précédent). La portée de la nouvelle taxe serait ainsi limitée à 13 % des immatriculations, soit plus de quatre fois moins que l'obligation précédente.

Les loueurs justifient leur exemption par les préférences et les choix des clients qui déterminent la nature des véhicules loués. Ce point doit être nuancé car les loueurs, par les modèles et prix proposés, jouent également un rôle dans le choix des clients. Il conviendra d'examiner l'élargissement de cette taxe incitative aux loueurs, en effectuant des aménagements pour éviter la double taxation.

III - Une électrification du parc de bus et cars en progrès

Les gestionnaires de flottes d'autobus et d'autocars doivent respecter une obligation de verdissement. Si le respect de cette obligation n'est pas vérifié de façon individualisée, les données d'immatriculation indiquent une tendance nette vers une augmentation des véhicules à faibles ou très faibles émissions.

A - Une obligation de verdissement des flottes de bus et cars

La LOM a renforcé les obligations, établies depuis la LTECV¹⁴⁶, de verdissement des flottes de bus ou autocar gérés par les AOM en imposant des taux minimaux de véhicules à faibles et à très faibles émissions lors des opérations de renouvellement de ces flottes. Ce

¹⁴³ Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025,

¹⁴⁴ Sa logique diffère donc de celle de l'obligation prévue par la LOM, qui se concentrait uniquement sur le renouvellement des véhicules.

¹⁴⁵ Article L421-99-6 du code des impositions sur les biens et services.

¹⁴⁶ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 de transition énergétique pour la croissance verte.

renforcement passe par la transposition par ordonnance¹⁴⁷ de la directive (UE) 2019/1161 relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes, qui a été prise en novembre 2021¹⁴⁸. La définition des véhicules à faibles émissions (VFE) et à très faibles émissions (VTFE) varie selon la zone de circulation des véhicules¹⁴⁹. Le cadre juridique relatif au verdissement des véhicules a également été complété par la loi dite « climat et résilience »¹⁵⁰ d'août 2021.

Au total, les obligations fixées par la législation française établissent des objectifs de renouvellement supérieurs à ceux fixés par la directive européenne 2019/1161 (cf. tableau ci-dessous). Le règlement (UE) 2024/1610¹⁵¹ introduit toutefois des obligations encore plus contraignantes, puisqu'il prévoit qu'au moins 90 % des nouveaux autobus urbains achetés devront être à « zéro-émission » dès 2030 (100 % à partir de 2035).

Tableau n° 10 : objectifs minimaux de VFE et VTFE lors des renouvellements de flottes d'autobus et autocars

VFE	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<i>Directive 2019/1161</i>	43 %	43 %	43 %	43 %	61 %	61 %	61 %	61 %	61 %
<i>Art. L. 224-8-2 du Code de l'environnement</i>	50 %	50 %	50 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
VTFE	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<i>Directive 2019/1161</i>	22 %	22 %	22 %	22 %	31 %	31 %	31 %	31 %	31 %
<i>Art. L. 224-8-2 du Code de l'environnement</i>	25 %	25 %	25 %	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %

Source : Cour des comptes

Le règlement UE 2024/1610 a exclu les véhicules fonctionnant au bio-GNV du champ des véhicules à très faibles émissions. Or, certaines autorités AOM avaient investi massivement dans cette filière au cours des années précédentes, notamment dans des stations de compression nécessaires à l'avitaillement des véhicules. Ces installations, qui s'amortissent sur une période de 20 ans, ont une durée de vie supérieure à celle des bus. Cela crée une situation délicate car les véhicules ne pourront être renouvelés.

¹⁴⁷ Article 74 de la LOM.

¹⁴⁸ Ordonnance n° 2021-1490 du 17 novembre 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/1161 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019.

¹⁴⁹ Dans les territoires urbanisés et soumis à des mesures de lutte contre la pollution atmosphérique, les critères sont plus stricts. Dans les zones moins urbanisées, sans mesures de lutte contre la pollution, la définition est plus flexible et inclut des véhicules diesel de norme euro VI ou roulant au GNV.

¹⁵⁰ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, issue de la convention citoyenne.

¹⁵¹ Règlement du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 modifiant le règlement (UE) 2019/1242 en ce qui concerne le renforcement des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les véhicules utilitaires lourds neufs et intégrant des obligations de déclaration.

B - Des aides pour accompagner le verdissement des véhicules lourds

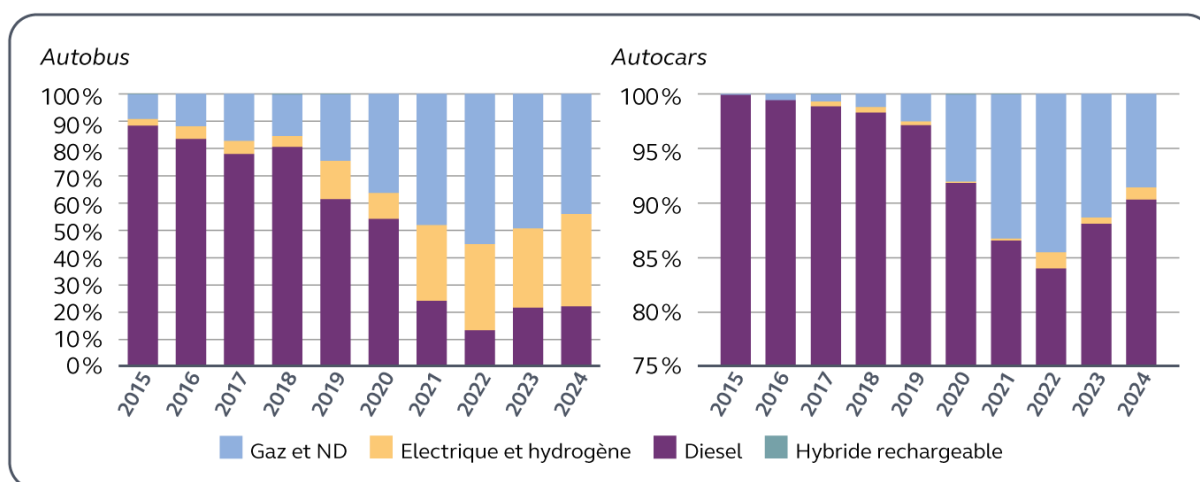
S'agissant des bus et des cars, le Gouvernement a mis en place dès 2022 un dispositif sélectif de soutien à l'acquisition de véhicules lourds électriques : deux appels à projets « Écosystèmes des véhicules lourds électriques », gérés par l'Agence de la transition écologique (ADEME) ont ainsi été ouverts en 2022 et 2023 pour respectivement 65 et 60 M€.

Pour l'exercice 2024, l'enveloppe d'aide à l'électrification des véhicules lourds a été doublée, pour un montant de 130 M€ sous forme de certificats d'économie d'énergie (CEE), dans le cadre d'un programme dénommé *E-TRANS*, porté par l'ADEME. En outre l'acquisition de bus et cars à motorisation électrique neufs bénéficie depuis le 1^{er} janvier 2025, d'un soutien financier fortement renforcé, opéré à travers des certificats d'économie d'énergie dans le cadre d'une fiche d'opération standardisée bonifiée. Les montants d'aide s'élèvent ainsi jusqu'à 75 000 € pour les cars et 100 000 € pour les bus.

C - Une inflexion nette de la motorisation des parcs de bus

L'État est tenu de publier les informations relatives au pourcentage de véhicules à faibles et à très faibles émissions présents parmi l'ensemble des véhicules ayant été renouvelés durant l'année précédente, pour les personnes concernées par ces obligations de verdissement des flottes. Toutefois, l'obligation de rapportage n'est pas respectée par la majorité des personnes morales, ce qui limite la fiabilité des données. Les données publiées permettent cependant de mesurer l'évolution globale des motorisations des bus et cars. Celles-ci ont connu une forte inflexion depuis 2015, au profit du gaz notamment, et de l'électrique pour les bus.

Graphique n° 20 : répartition des immatriculations d'autobus et d'autocars selon la motorisation, 2015-2024



Source : SDES

Cette évolution s'explique en partie par la structure de coût des véhicules lourds avec, parmi les motorisations alternatives au diesel, un net avantage pour le gaz. Une étude réalisée par AGIR Transport en 2024, permet de comparer le coût complet de possession d'un bus urbain standard de 12 mètres, sur toute sa durée de vie, selon la motorisation. À date, le coût complet de possession d'un bus roulant au gaz naturel (entre 750 et 780 000 €) est en moyenne inférieur de 20 % à celui d'un bus électrique à batterie (environ 972 000 €) et de près de moitié à celui d'un bus hydrogène (1,4 M€)¹⁵².

IV - Un déploiement des bornes de recharge réel mais incomplet et largement subventionné

Les bornes de recharge jouent un important rôle de réassurance dans la transition vers la mobilité électrique. Par les obligations d'équipement qu'elle a posées, la LOM peut être considérée comme un facteur de l'accélération du déploiement des bornes de recharge depuis 2019. Ces obligations ont cependant été d'autant mieux acceptées qu'elles étaient assorties de soutiens financiers.

A - Des objectifs intermédiaires atteints mais une croissance de la demande à anticiper en particulier pour la recharge itinérante et dans les zones denses

La LOM¹⁵³ a renforcé le cadre légal et réglementaire de l'équipement en infrastructures de recharge pour véhicules électriques (IRVE) et donné une impulsion forte au déploiement des infrastructures de recharge pour véhicules électriques. Selon son étude d'impact, l'objectif était d'atteindre un rythme d'installation de 15 000 bornes par an pour respecter un ratio d'une borne publique pour 10 véhicules électriques.

La loi met en place une série de dispositifs pour les bornes ouvertes au public, en particulier sur les parkings des espaces commerciaux, mais aussi les bornes privées, en renforçant notamment les obligations d'équipement des résidences neuves et rénovées et le droit à la prise, soit la possibilité d'installer des bornes dans les copropriétés anciennes (cf. annexe n° 9). Un objectif de 100 000 points de recharge ouverts au public d'ici décembre 2023 a été fixé par le décret n° 2020-456 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie. Cet objectif a été atteint en mai 2023.

Anecdotique en 2014 (8 600 points de recharge), le parc des IRVE ouvertes au public a atteint 184 141 points de recharge fin novembre 2025, en progression de 224 % par rapport à 2019. La France concentre environ 17 % des points de charge ouverts au public dans l'Union européenne, derrière les Pays-Bas et l'Allemagne. Elle se situe à une position médiane en termes de nombre de bornes par véhicule électrique ou hybride rechargeable (voir annexe n° 10).

¹⁵² Source : AGIR Transport à partir des données de la Centrale d'achat du transport public (CATP) sur 80 % du flux d'autobus renouvelés en 2023/2024.

¹⁵³ La politique d'équipement en IRVE s'inscrit dans le cadre de la directive 2014/94/UE du 22 octobre 2014 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs puis du règlement 2023/1804 UE du 22 septembre 2023 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs qui l'a abrogée.

Tableau n° 11 : déploiement des points de recharge par type de bornes 2019-2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution annuelle moyenne entre 2021 et 2024 (%/an)
<i>Ouvertes au public</i>	30 203	34 686	53 667	82 107	118 009	154 694	42 %
<i>Dont bornes rapides</i>	nc	3 250	4 858	9 737	20 038	31 759	87 %
<i>Dont situées en voirie</i>		14 221	18 084	20 019	22 070	27 065	14 %
<i>Particuliers</i>	145 313	268 542	466 929	689 672	1 006 944	1 303 676	41 %
<i>Entreprises</i>	136 298	237 765	368 176	493 370	709 070	895 349	34 %
Total	311 814	540 993	888 772	1 265 149	1 834 023	2 353 719	38 %

Source : DGEC d'après Avere et Enedis

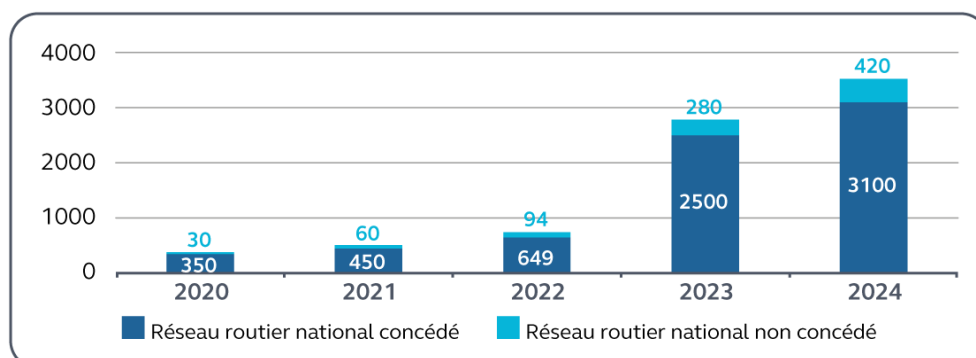
D'ici 2030, l'objectif fixé par la LTECV est de 7 millions de bornes de recharge, toutes catégories confondues¹⁵⁴. Pour les bornes de recharge publiques, l'État vise un parc de 400 000 points de charge dont 50 000 pour la recharge rapide¹⁵⁵. L'atteinte de cet objectif correspond à une croissance d'environ 17 % par an, inférieure à celle enregistrée depuis 2021 (38 %). Ce rythme pourrait cependant ne pas se maintenir dans la durée au fur et à mesure que les zones les plus faciles à équiper se raréfieront. Le taux d'équipement des ménages dépend, lui, du marché du véhicule électrique.

La répartition des bornes de recharge publiques ne montre pas d'écart majeur dans le taux d'équipement à l'échelle régionale. Hors Île-de-France et Corse, le nombre de bornes s'élève en moyenne à 2,6 pour mille habitants, cinq régions dont l'Île-de-France étant en-dessous et six au-dessus. À l'échelle communale, le niveau d'équipement varie fortement selon la taille de la commune. Plus de 75 % des communes de moins de 5 000 habitants ne sont pas équipées contre seulement 11 % pour celles dont la population est comprise entre 50 000 et 100 000 habitants (cf. annexe n°11).

Une des principales limites du véhicule électrique résulte de ses moins bonnes performances sur les trajets longs et à vitesse soutenue. Le déploiement d'un réseau de bornes de recharge performantes sur le réseau routier structurant (soit les 21 000 km du réseau routier national qui concentre un tiers du trafic) constitue un enjeu stratégique, non seulement pour assurer les besoins en itinérance mais aussi pour éviter une focalisation des résistances à l'électrification du parc sur les trajets longue distance. Le niveau d'équipement du réseau a connu une forte progression entre 2022 et 2024 avec une multiplication par quatre du nombre de points de recharge. En 2025, les aires de service du réseau national concédé sont équipées ainsi que la moitié des aires du réseau routier non concédé.

¹⁵⁴ Dans son livre blanc *Infrastructure de recharge au service de la transitions vers la mobilité électrique*, 2021, l'ONG ICCT estime qu'une électrification totale du marché du véhicule neuf en 2035 se traduirait par un besoin en points de recharge de 7,3 M, dont 430 000 publics en 2030.

¹⁵⁵ Cf. discours du Président de la République au mondial de l'automobile 2024.

Graphique n° 21 : nombre de points de recharge sur le réseau routier national

Source : DGEC

Note : 90 % des points de recharge relèvent de la catégorie très rapide (> 150 kW).

À l'échelle nationale, les projections du schéma directeur, fondées sur les hypothèses de la SNBC¹⁵⁶, montrent un besoin de 30 600 points de charge pour les véhicules légers et 12 800 pour les poids lourds à l'horizon 2035, impliquant un effort d'équipement soutenu puisqu'en 2024 il n'y avait que 3 500 bornes environ. Cette estimation constitue un dimensionnement à la pointe permettant de respecter une condition de saturation équivalente à celle existant sur le réseau concédé¹⁵⁷. Elle montre que le niveau d'équipement atteint aujourd'hui n'est que la première étape et que les efforts les plus structurants restent à faire. En outre, la question du RRN n'épuise pas celle de la grande itinérance pour les usagers privilégiant les routes départementales ou souhaitant éviter les itinéraires à péages.

L'équipement en voiture électrique des ménages résidant en habitat collectif dépend pour partie de leur accès à une solution de recharge. Selon l'INSEE, la part des logements collectifs s'élevait à 45 % du total en 2021. Or, même si l'équipement des parkings des immeubles a progressé sous l'impulsion des normes imposées par la LOM, seulement 4,6 % du parc des immeubles dotés d'un parking ont une infrastructure collective de recharge début 2025¹⁵⁸. L'augmentation du stock est de 36 % sur un an, rythme qui correspond à une couverture de la moitié du parc des logements collectifs dotés d'un parking¹⁵⁹ en 2033.

En France, 37 % des résidences principales (en individuel, collectif, urbain ou rural) ne disposent pas de places de stationnement¹⁶⁰, taux qui dépasse 50 % à Paris et dans la petite couronne. La transition vers les véhicules électriques dépendra largement de la capacité à trouver des solutions alternatives à la recharge principale à domicile. À cet égard, le développement des bornes publiques de recharge rapides permet de maximiser le nombre de véhicules rechargés dans un espace contraint.

¹⁵⁶ Scénario dit avec mesures supplémentaires : 37 % de véhicules électriques et 30 % de poids lourds électriques à l'horizon 2035.

¹⁵⁷ Arrêté du 8 août 2016 sur les conditions d'organisation du service public sur le réseau autoroutier concédé. Le seuil de saturation à partir duquel de nouveaux points de recharge doivent être installés soit ne pas dépasser sept heures d'utilisation continue par jour plus de 10 jours par an.

¹⁵⁸ Baromètre des infrastructures de recharge en résidentiel collectif - premier trimestre 2025.

¹⁵⁹ Estimé à 269 000 par le CEREMA.

¹⁶⁰ France Stratégie, *Les politiques publiques en faveur des véhicules à très faibles émissions*, 2018.

B - Une mobilisation d'importants soutiens financiers

Pour accompagner les ambitions de la LOM en matière d'accélération du déploiement des bornes de recharge dans un contexte d'imaturité du marché des véhicules électrique, l'État a mis en place une grande variété de dispositifs de soutien ciblés¹⁶¹. Ces dispositifs ont eu un impact positif indéniable mais leur cumul mériterait d'être mieux évalué.

1 - Des dispositifs au long cours recentrés sur l'habitat collectif et les zones rurales

Le principal outil de soutien financier aux bornes de recharge électrique est le programme Advenir¹⁶². Les montants de CEE émis en contrepartie des fonds apportés par ses financeurs ont fortement crû depuis 2016 : 20 M€ sur la période 2016-2020, 110 M€ sur la période 2020 à 2024, 200 M€ sur la période 2022 à 2025 et 200 M€ pour la période 2023 à 2027 soit au total 530 M€ ouverts¹⁶³. Ces programmes sont consacrés au soutien aux opérations diffuses, leur contenu et leurs priorités sont définis par la DGEC. Ils ont permis l'installation de près de 55 000 points de recharge privatifs installés par les entreprises pour leurs flottes et leurs salariés ; plus de 50 000 points de recharge ouverts au public ; près de 32 000 points de recharge sur les parkings du résidentiel collectif ; 604 stations et hub de haute puissance et 350 bornes pour les flottes de poids lourds.

Pour la période 2023 à 2027, la DGEC a fixé un objectif de 12 000 points de recharge sur le domaine public ou dans le cadre d'un service public local de stationnement, 58 000 points de recharge au sein du résidentiel collectif et des dessertes privées, 2 000 points de recharge pour les véhicules lourds et fermé le guichet destiné aux bornes ouvertes sur parkings privés. Les trois quarts du budget prévisionnel seront donc fléchés sur l'équipement de l'habitat collectif.

A ce dispositif s'ajoute une aide plus spécifiquement destinée aux zones rurales. L'État attribue, à travers le FACÉ (financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale) des subventions aux syndicats d'énergie départementaux pour installer des bornes de recharge dans les zones rurales identifiées par les SDIRVE et pour lesquels les appels à manifestation d'intérêts se sont avérés infructueux faute d'intérêt de la part des acteurs privés. Entre 2021 et 2025, 3 166 bornes ont été cofinancées pour un montant total de 40,2 M€, dont 12,3 M€ issus du plan de relance.

Enfin, le crédit d'impôt pour l'installation d'une borne de recharge à domicile a été créé à destination des ménages pour l'acquisition et l'installation d'une borne de recharge et limité aux dispositifs pilotables en 2021. Depuis cette date, la dépense fiscale s'est élevée à 22 M€ et pour près de 70 000 bornes.

¹⁶¹ Les dispositifs présentés ici sont ceux financés par l'État, ils ne prennent pas en compte ni les aides que certaines collectivités ou AOM peuvent verser ponctuellement, par exemple aux SDE pour faciliter leur effort d'investissement, ni les aides versées par l'Union Européenne liées au mécanisme pour l'interconnexion en Europe et estimées par la Cour des comptes européennes à 49 M€, ni les financements accordés par la Banque des territoires (environ 400 M€).

¹⁶² Géré par l'association nationale professionnelle pour le développement de la mobilité électrique Avere-France et financé à travers des CEE. Sur le dispositif des certificats d'économie d'énergie voir <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-certificats-deconomies-denergie-0>.

¹⁶³ Dont une part, inférieure à 10 %, est consacrée à des formations à l'électromobilité.

2 - Des dispositifs ponctuels pour accélérer le déploiement de certains équipements

Profitant des plans de relance et d'investissement mis en place à la suite de la crise sanitaire, plusieurs dispositifs ponctuels ont été mobilisés pour accélérer un déploiement ciblé :

- les bornes de recharge rapide : dans le cadre du plan d'investissement France 2030, l'ADEME gère un appel à projets pour favoriser l'implantation de réseaux de stations de recharge rapide. Sont éligibles les projets des opérateurs privés et des collectivités, AOM et AODE¹⁶⁴ comprenant au minimum quatre points de charge et dont la moitié doit avoir une puissance unitaire d'au moins 150 kW. Le bilan produit par l'ADEME fait état de la validation de la construction de 691 stations comprenant plus de 4 000 bornes de haute puissance pour une aide octroyée de 107 M€¹⁶⁵ lors des deux premières phases de l'appels à projets entre mars 2022 et janvier 2023 ;
- les stations-service des autoroutes : dans le cadre du plan de relance, une enveloppe de 100 M€ a été consacrée à l'équipement des autoroutes concédées et non concédées. Ce dispositif a accéléré le déploiement des IRVE. Cette aide a été interrompue en 2024. Début 2025, 99,5 M€ avaient été engagés pour subventionner la création de 282 stations et l'installation de 2 536 points de recharges. Sur les 316 dossiers retenus, 90 % concernent le réseau routier concédé ;
- les stations-service indépendantes : ce dispositif, géré par l'ADEME, a été mis en place en 2023 pour six mois. Doté d'une enveloppe de 10 M€, il apporte un soutien à l'investissement pour l'acquisition d'infrastructures de recharge accessibles au public par les stations-services indépendantes. Au regard de son succès limité, le dispositif a été prolongé jusqu'au 28 juin 2024 tout en faisant évoluer les bénéficiaires et les plafonds et taux des aides. Le dispositif a été largement sous-consommé (4 M€ sous réserve des sous-réalisations) ;
- la réfaction majorée du TURPE¹⁶⁶ pour le raccordement des IRVE sur les aires de service des autoroutes et des routes expresses : la LOM a prévu la possibilité d'une majoration de 40 % à 75 % du taux de la réfaction de droit commun sur les coûts de raccordement des IRVE lorsqu'elles sont localisées sur les aires de service des autoroutes ou des routes expresses ou prévues par un SDIRVE et d'une puissance inférieure ou égale à 250 kVa¹⁶⁷. Selon Enedis, le taux majoré aurait été appliqué dans 8 679 affaires de raccordement pour 41,7 M€¹⁶⁸. Or, ce dispositif introduit des biais dans le choix des zones d'implantation des IRVE et de leur puissance de raccordement, pouvant conduire à des décisions économiquement moins pertinentes, ce que la CRE, Enedis ou encore les inspections IGF/IGEDD ont critiqué.

¹⁶⁴ Autorités organisatrices de la distribution d'énergie.

¹⁶⁵ Subventions et aides remboursables.

¹⁶⁶ Tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité. Ce dispositif qui permet de financer le transport et la distribution de l'électricité, a fait l'objet de plusieurs recommandations de la Cour dans son rapport publié en décembre 2024.

¹⁶⁷ Article 68 de la LOM ; arrêté du 6 février 2023 relatif à la prise en charge par le TURPE des IRVE ouvertes au public qui s'inscrivent dans un SDIRVE.

¹⁶⁸ Par rapport à la réfaction de droit commun de 40 %.

3 - L'absence d'étude approfondie consacrée aux effets d'aubaine

Le contexte incertain dans lequel s'inscrit la transition électrique du parc des véhicules automobiles rend complexe la mesure des effets d'aubaines générés par les soutiens financiers au déploiement des IRVE dont la vocation assurantielle, pleinement assumée, peut générer un décalage dans les croissances des parcs de bornes et de véhicules électriques. La DGEC estime que l'obligation de dépôt du dossier de demande de subvention avant de commencer les travaux ou le fait que, dans certains, cas le choix du lauréat et le traitement de la subvention relèvent de deux entités différents (concessions et sous-concession sur le réseau routier national) permettent de limiter les effets d'aubaine. Il n'en demeure pas moins regrettable que l'État n'ait pas cherché à mesurer précisément ces éventuels effets afin de calibrer les soutiens publics.

4 - Les zones à faibles émissions, un avenir incertain

Afin de réduire les émissions de polluants atmosphériques, améliorer la qualité de l'air et réduire les effets de la pollution sur la santé humaine, la LOM a institué des « zones de faibles émissions » (ZFE), qui constituent des espaces où la circulation des véhicules à moteur les plus polluants est restreinte. L'institution des ZFE visait à répondre aux décisions du Conseil d'État et de la Cour de justice de l'Union européenne en matière de qualité de l'air (cf. annexe n° 12).

Initialement instituées dans les communes ou EPCI qui dépassaient régulièrement les seuils de qualité de l'air¹⁶⁹, cette obligation a été étendue à toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants en France métropolitaine par la loi dite Climat et résilience¹⁷⁰, qui devaient les instaurer avant le 31 décembre 2024. Au 1^{er} janvier 2025, 39 ZFE auraient dû être instaurées. Dans les faits, 25 étaient en place, dont cinq ne respectaient pas le dispositif légal en raison d'un périmètre trop restreint ou d'un dispositif dérogatoire aux limitations de circulation trop étendu. Ces ZFE en vigueur début 2025 limitaient la circulation, sauf dérogations¹⁷¹, d'environ 663 000 voitures possédées par les résidents de ces zones, soit près de 11 % du parc automobile. Des données concernant ces véhicules, et leurs détenteurs, sont détaillées en annexe n° 13.

L'Assemblée nationale a voté la suppression des ZFE dans le cadre de l'adoption en première lecture du projet de loi de simplification de la vie économique. La Commission mixte paritaire qui s'est tenue au mois de janvier 2026 a maintenu cette disposition.

¹⁶⁹ Normes fixées à l'article R. 221-1 du code de l'environnement.

¹⁷⁰ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets dite loi climat et résilience.

¹⁷¹ Il existe des exemptions nationales, par exemple pour les personnes en situation de handicap, des dérogations locales mises en place par certaines collectivités, et des restrictions en uniquement certains jours ou certaines heures dans la semaine. Des collectivités ont également choisi d'instaurer des périodes pédagogiques.

CONCLUSION

L'impulsion donnée par la LOM et les plans vélo a stimulé le développement des politiques et des réseaux cyclables, y compris dans les territoires peu denses, où celui-ci peut favoriser le rabattement vers les pôles de mobilité. Il en est résulté un accroissement important de l'usage du vélo. Cette hausse a été plus marquée en zone urbaine qu'en milieu périurbain et rural. Toutefois, le potentiel du vélo reste contrarié par l'insécurité de la voirie pour les cyclistes et par les incertitudes portant sur l'accélération de la réalisation d'itinéraires cyclables sécurisés dans un contexte budgétaire dégradé.

L'électrification du parc de voitures peine à décoller : après avoir stagné en 2023 et 2024, elle a augmenté en 2025, mais demeure inférieure à 20 % des immatriculations neuves.

Dans ce contexte, l'obligation de verdissement des flottes d'entreprise instaurée par la LOM est un dispositif clé, la moitié des voitures neuves étant achetée par des professionnels. Son remplacement récent par une taxe annuelle incitative a eu plus d'impact sur les décideurs que la simple obligation sans sanction, qui n'était pas respectée. Cependant l'exclusion des loueurs de voiture du champ du dispositif en limite fortement sa portée globale.

En matière d'infrastructure de recharge pour les véhicules électrique, les résultats sont aujourd'hui en phase avec les objectifs, une accélération du taux d'équipement ayant été constatée à partir de 2021, en lien avec les importants financements mis en place dans le cadre du plan de relance et du plan France 2030. En ce qui concerne les autoroutes et les zones très urbanisées où prédomine l'habitat collectif, les besoins sont importants à l'horizon 2030. Si le rythme d'équipement des parcs de stationnement est soutenu par des financements qui ont été renforcés en 2023, la question des immeubles reste à traiter.

Liste des abréviations

AFIT France..	Agence de financement des infrastructures de transport de France
AOM (L, R)...	Autorité organisatrice de la mobilité (locale, régionale)
AOT	Autorité organisatrice de transport
APUC	Administrations publiques centrales
APUL	Administrations publiques locales
CA	Communauté d'agglomération
CEE	Certificats d'économie d'énergie
CGDD	Conseil général du développement durable (ministères chargés de l'aménagement du territoire et de la transition écologique)
COM.....	Contrat opérationnel de mobilité
CU	Communauté urbaine
DGCL.....	Direction générale des Collectivités locales (ministère de l'intérieur)
DGITM.....	Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (ministère chargé des transports)
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
IdFM.....	Île-de-France Mobilités
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRVE	Infrastructure de recharge pour véhicules électriques
LOM.....	Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités
LTECV.....	Loi n° 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte
OMNIL.....	Observatoire de la mobilité en Île-de-France
PAMS.....	Plan d'action en faveur de la mobilité solidaire
PDM(S)	Plan de mobilité (simplifié)
PEM	Pôle d'échanges multimodaux
SDES	Service des données et études statistiques dépendant du CGDD
SDIRVE	Schéma directeur des infrastructures de recharge pour véhicules électriques
SERM.....	Services express régionaux métropolitains
SNCF.....	Société nationale des chemins de fer français
TAD	Transport à la demande
TER	Transports express régionaux
UTPF.....	Union des Transports Publics et Ferroviaires
VM (A).....	Versement mobilité (additionnel)
ZFE.....	Zone à faibles émissions

Annexes

Annexe n° 1 : modalités de mise en œuvre de la programmation d'investissements de la LOM par la DGITM	115
Annexe n° 2 : crédits du plan de relance pour les transports.....	116
Annexe n° 3 : les limites des données de dépenses de transport et de mobilité des AOM.....	117
Annexe n° 4 : périmètre comptable des administrations publiques.....	119
Annexe n° 5 : dépenses détaillées des régions par mode de transport	120
Annexe n° 6 : estimation des dépenses supplémentaires en matière de transport et leviers de financement de la conférence <i>Ambition France Transports</i>	121
Annexe n° 7 : des politiques publiques visant à soutenir l'usage du vélo comme mode de déplacement	124
Annexe n° 8 : données sur les véhicules électriques	130
Annexe n° 9 : obligations d'équipement des parcs de stationnement	136
Annexe n° 10 : déploiement des bornes de recharge, comparaison internationale	137
Annexe n° 11 : la répartition des bornes publiques sur le territoire	144
Annexe n° 12 : jurisprudences interne et européenne en matière de qualité de l'air.....	146
Annexe n° 13 : données sur les véhicules dans les zones à faibles émissions (ZFE).....	147

Annexe n° 1 : modalités de mise en œuvre de la programmation d'investissements de la LOM par la DGITM

<i>Catégorie d'investissements</i>	Principales opérations financées	Montant prévisionnel (en M€)
<i>Grands projets routiers</i>	Route Centre Europe Atlantique (RCEA), Rocade L2 de Marseille, Route du Littoral de la Réunion, A69 Toulouse Castres, RN20 à Andorre, études et divers	877
<i>Projets ferroviaires hors LGV</i>	Modernisation des infrastructures Paris-Clermont, Paris-Orléans-Toulouse, Serqueux Gisors, Dijon-Modane, GSMR, études et divers	548
<i>Projets de LGV</i>	LGV SEA (Sud Europe Atlantique), BPL (Bretagne Pays de la Loire), Grand projet du Sud-Ouest (GPSO-ligne nouvelle et aménagements ferroviaires du nord de Toulouse et du sud de Bordeaux), Nîmes-Montpellier (CNM), Montpellier-Perpignan (LNMP), ligne nouvelle Provence Alpes Côte d'azur (LNPCA), Interconnexion Sud de Paris (Massy-Valenton, Pont de Rungis), Roissy-Picardie	1 761
<i>Tunnel européen Lyon-Turin¹⁷²</i>	Tunnel et nouvel accès français	255
<i>Canal Seine Nord Europe</i>	Canal Seine Nord Europe	9
<i>Régénération réseau routier national</i>	-	2 711
<i>Régénération réseau fluvial</i>	-	568
<i>Contrats de plan État-Région (CPER)</i>	Toutes opérations inscrites aux contrats de plan et contrats de convergence et de transformation, y compris les transports collectifs en Île-de-France et les opérations CPER relevant également d'une autre catégorie (fret, PMR...).	4 079
<i>Transports combinés/fret</i>	Aménagements en faveur du fret et du transport combiné (hors CPER)	154
<i>Matériels roulants</i>	Acquisitions de matériel roulant et dispositifs de maintenance (ateliers), trains de jour et de nuit	1 617
<i>Transports du quotidien</i>	Appels à projets Mobilités actives et transports en commun en site propre (TCSP), études SERM, Marseille en Grand (MEG), métro de Toulouse	537
<i>Mises aux normes</i>	Bruit ferroviaire, sécurité ferroviaire, mise en accessibilité des gares aux personnes à mobilité réduite (PMR) – hors CPER	427
<i>Divers</i>	Alternatives à l'A45 (Mobilyse), projets fluviaux (Lys, Magéo, Bray-Nogent), voies réservées et aires de contrôles, protection du littoral, programmes d'intervention en Corse	169

Source : DGITM

¹⁷² Le rapport annexé mentionne, parmi les « autres engagements financiers de l'État » non chiffrés, le projet de Tunnel Euralpin Lyon-Turin (TELT) : seules les dépenses du TELT qui relevaient de la trajectoire lissée ont donc été comptabilisées dans ce périmètre. Le rapport annexé ne mentionne en revanche pas le CSNE.

Annexe n° 2 : crédits du plan de relance pour les transports

Le plan de relance pour les transports est constitué d'une enveloppe de 7,2 Md€. Parmi ces crédits, 4 Md€ ont abondé le capital de SNCF Réseau à partir du Programme 203. L'AFIT France a géré les autres 3,2 Md€ de crédits et, au total à la fin 2024, l'ensemble des AE avait été engagé et environ 2 Md€ de CP exécutés.

Relance AE		2020 à 2023	
Mode		Total AE 2020 et 2023	%
ROU	Infrastructures routières	330 M€	11,9%
FER	Transport ferroviaire	850 M€	30,8%
FLU	Voies navigables	175 M€	6,3%
MAR	Ports maritimes	169 M€	6,1%
TCA	Transports collectifs et mobilités actives	1204 M€	43,6%
DIV	Divers	36 M€	1,3%
TOTAL		2763 M€	100,0%

Relance CP		2020 à 2023	
Mode		Total CP 2020 et 2023	%
ROU	Infrastructures routières	262 M€	17,3%
FER	Transport ferroviaire	579 M€	38,2%
FLU	Voies navigables	175 M€	11,5%
MAR	Ports maritimes	104 M€	6,9%
TCA	Transports collectifs et mobilités actives	369 M€	24,3%
DIV	Divers	27 M€	1,8%
TOTAL		1515 M€	100,0%
FER+FLU	Complément relance*	124 M€	
TOTAL avec complément		1639 M€	
Recettes relance		1 669 M€	

*En 2022, un complément CP relance de 124M€ (Tunnel européen Lyon Turin : 30M€, Canal Seine Nord Europe 91M€ et régénération des voies navigables 3M€) a été payé.

Source : rapport d'activité de l'AFIT France, année 2023

Sur ces enveloppes, le plan de relance a permis de financer certains secteurs non dotés par la LOM, en particulier sur le transport ferroviaire, avec :

- un montant de 250 M€ pour le fret ferroviaire : avec des enveloppes consacrées aux terminaux multimodaux, aux installations terminales embranchées (ITE) et accès portuaires, aux cours de marchandises, aux voies de services et triages, aux capillaires fret, aux mises au gabarit du RFN, à la création de terminaux d'autoroutes ferroviaires ainsi qu'à un programme de remise à niveau numérique de SNCF Réseau ;
- un montant de 120 M€ pour amplifier les efforts entrepris sur le traitement du bruit ferroviaire.

Annexe n° 3 : les limites des données de dépenses de transport et de mobilité des AOM

L'obligation de création d'un budget annexe pour les transports ne s'applique que si la collectivité choisit l'un des deux modes de gestion suivants pour son service de transports publics : la gestion en régie sans personnalité morale, ou l'affermage. De nombreux services publics de transport étant gérés complètement en concession, il n'est pas possible de disposer de données consolidées à l'échelle nationale sur les recettes et les charges d'exploitation. En effet, le rapport prévu par l'article L.3131-5 de la commande publique ne fait pas l'objet d'une transmission sous une forme dématérialisée qui permettrait la consolidation des données, sous la forme d'une annexe au compte administratif par exemple.

En outre, les périmètres de dépenses consolidées réalisés à partir des données de la DGFIP n'incluent que celles des budgets principaux, et non des budgets annexes transports même lorsqu'ils existent. Ils n'incluent pas non plus les dépenses de leurs syndicats de transports¹⁷³ (organismes divers d'administration locale rattachés aux régions), ni des opérateurs, ni encore des sociétés publiques locales chargées du matériel ferroviaire.

Les conventions comptables ne sont par ailleurs pas homogènes, et peuvent varier au sein d'une même région sur la période examinée. L'Occitanie détaille par exemple dans ses budgets la totalité des recettes et des coûts depuis 2023, et PACA depuis 2024 (pour PACA, cela représente une hausse du coût de fonctionnement d'environ +200 M€ non liée à une évolution de l'activité réelle) ; à l'inverse, les autres régions ne comptabilisent dans leurs coûts que le différentiel entre les recettes et dépenses de leurs opérateurs ou syndicats.

Enfin ces dépenses ne reflètent pas strictement la compétence d'AOM. En effet, les régions interviennent comme gestionnaires d'infrastructures sur des modes ne relevant pas de mobilités du quotidien ou se rapportant au transport de marchandises. Par ailleurs, le détournement des dépenses réalisées par les régions par substitution pour le compte des AOM locales n'est pas identifiable dans ces données. Ce suivi est en pratique variable.

Le suivi des dépenses des régions comme AOM de substitution : l'exemple de la région Auvergne-Rhône-Alpes

La région effectue un suivi financier spécifique qui distingue les coûts des offres de mobilité développées par les quatre AOM urbaines préexistantes sur le territoire¹⁷⁴ avant le transfert de compétences à la région en 2021 (au total, environ 12 Md€ entre 2021 et 2024), et les dépenses ayant permis de développer de nouvelles offres depuis 2021 (environ 10 Md€).

¹⁷³ Ne sont donc pas inclus : le budget propre d'Île-de-France Mobilités, qui comptabilise 10,6 Md€ de budget de fonctionnement (hors décompte de la subvention d'équilibre versée par la Région Île-de-France), et 3,7 Md€ d'investissement ; ni les budgets des syndicats mixtes « SRU » dont sont membres les Régions (Hauts-de-France, Normandie et Nouvelle-Aquitaine), soit 20 M€ de budget de fonctionnement et 21 M€ d'investissement.

¹⁷⁴ Réseaux TAM à Ambérieu, Tout'enbus dans le bassin d'Aubenas, Mobi'Vals à Valserhône, réseau régulier et de transport scolaire de la communauté de communes Cœur de Maurienne Arvan.

Tableau : dépenses de fonctionnement d'ARA en tant qu'AOM locale :

En milliers d'euros	2021	2022	2023	2024	Total	%
Transports réguliers	1 416,7	3 893,9	4 378,5	7 628,8	17 317,8	79,2%
Transports scolaires	240,0	638,0	26,7	0,0	904,7	4,1%
Navettes	0,0	587,0	625,1	594,4	1 806,6	8,3%
Transport à la demande	54,0	327,5	556,8	697,3	1 635,6	7,5%
Etudes	0,0	67,5	30,7	15,5	113,8	0,5%
Mobilités solidaires	0,0	0,0	0,0	47,1	47,1	0,2%
Mobilités partagées	0,0	0,0	7,5	14,4	21,9	0,1%
Mobilités actives	0,0	0,0	0,0	7,3	7,3	0,0%
Total général	1 710,7	5 513,9	5 625,3	9 004,9	21 854,7	100%
Dont reprise de réseaux d'ex-AOM	1 656,7	4 322,1	3 281,0	2 959,6	12 219,3	55,9%

Source : juridictions financières, d'après les réponses aux questionnaires

Les régions qui ne réalisent pas de suivi spécifique de ces coûts évoquent la difficulté comptable à isoler le coût de la fonction d'AOM locale de substitution pour les régions du fait de l'imbrication des contrats des AOM préexistantes à la mise en œuvre de la LOM, les services réguliers interurbains, scolaires ou le TAD pouvant être réalisés au sein de mêmes contrats de marchés publics ou de DSP, dont les périmètres de missions franchissant les frontières des ressorts de compétences entre AOM.

Plus fondamentalement, pour certaines régions, il n'y a pas de réelle incitation à le faire : par exemple, dans la région PACA, la région fait office d'AOM locale sur l'intégralité du territoire sauf une communauté de commune. Toutefois, la mise en place du VM régional conduit la région à expertiser le sujet pour mettre en place, malgré les difficultés mentionnées ci-dessus, une forme de comptabilité analytique par communauté de communes.

Annexe n° 4 : périmètre comptable des administrations publiques

Les dépenses des APUC correspondent aux dépenses consolidées engagées à la fois par l'État à travers huit programmes budgétaires¹⁷⁵, de l'AFIT France, de SNCF Réseau¹⁷⁶, de VNF et en faveur du TELT. Ce périmètre englobe désormais les crédits d'intervention versés aux particuliers sur le P174 pour le verdissement des véhicules, mais pas les subventions versées aux collectivités en faveur des transports mais portées par des programmes non consacrés aux transports.

Ces dépenses des APUC englobent les subventions versées par les APUC aux APUL ainsi qu'aux entreprises de transports publiques (par exemple à la RATP). Elles représentent 15 % du total des dépenses d'investissements, soit 5,6 Md€ sur la période 2019-2023, un montant en diminution par rapport aux 6,8 Md€ versés durant la période 2014-2018. La comptabilisation de ces subventions a fait l'objet d'une nouvelle consolidation, à la demande de la Cour.

Les dépenses des APUL sont premièrement constituées par les dépenses courantes consolidées de l'ensemble des collectivités locales au sens de la comptabilité nationale¹⁷⁷ engagées dans les transports, qu'elles soient AOM ou non. Leur périmètre est constitué des collectivités territoriales (communes, départements, régions), des groupements à fiscalité propre (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de commune), ainsi que certains syndicats, dont le Syndicat des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL), comptabilisé comme un établissement public local et non comme un syndicat.

Les dépenses des APUL englobent ensuite celles des ODAL, dont 50 % relèvent du périmètre de quatre opérateurs : Île-de-France Mobilités, la Société du Grand Paris, l'Office des transports de Corse et les chambres de commerce et d'industrie¹⁷⁸. Ces dépenses englobent également les subventions versées par les APUL aux APUC (les dépenses d'APUL à APUL sont consolidées entre elles).

Note : sur ce périmètre toutes APU, les transferts croisés d'APUC à APUL et inversement ne sont pas consolidés. Ils représentent environ 300M€ en fonctionnement et 1,4 Md€ en investissements.

Source : SDES, Bilan annuel des transports

¹⁷⁵ Il s'agit des programmes : 113 *Paysages, eau et biodiversité* ; 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables* ; 203 *Infrastructures et services de transports* ; 205 *Affaires maritimes* ; 207 *Sécurité et éducation routières* ; 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* ; 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* ; 600 *Budget Annexe Contrôle et exploitation aériens*.

¹⁷⁶ SNCF Réseau a été intégrée dans le secteur des administrations publiques à l'occasion du passage en nouvelle base 2020, lors de la publication par l'INSEE des comptes nationaux le 31 mai 2024. En conséquence, les séries ont été révisées en base 2020, en remontant jusqu'à 2012.

¹⁷⁷ Elles englobent les collectivités territoriales (communes, départements, régions), les groupements à fiscalité propre (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de commune), ainsi que certains syndicats, dont le SYTRAL. Le Syndicat des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) est comptabilisé comme un établissement public local et non comme un syndicat.

¹⁷⁸ Le SYTRAL est comptabilisé comme un établissement public local et non comme un syndicat.

Annexe n° 5 : dépenses détaillées des régions par mode de transport

Tableau n° 12 : décomposition des dépenses en transport des régions (2019-2023)

Fonctionnement (hors charges financières) en millions d'euros	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2019 - 2023 (%)	Part dans budget Transport en 2023 (%)
Transports, routes et voiries	7 350	7 257	7 872	7 961	8 195	11,5%	100,0%
Services communs (transports)	31	33	38	194	40	28,3%	0,5%
Transports scolaires	1 355	1 341	1 620	1 440	1 547	14,2%	18,9%
Transports publics (hors scolaire)	5 643	5 579	5 898	5 961	6 231	10,4%	76,0%
dont : transports ferroviaire de voyageurs	3 353	3 380	3 601	3 639	3 761	12,2%	45,9%
: autres transports de voyageurs	2 260	2 168	2 265	2 293	2 448	8,3%	29,9%
: transports de marchandises	29	32	33	29	22	-23,9%	0,3%
Routes et voiries	72	65	69	78	74	2,8%	0,9%
dont : voirie nationale	0,1	0,0	0,0	0,1	0,3	241,4%	0,0%
: voirie régionale	61	57	58	66	62	2,0%	0,8%
Infrastructures de transport	248	239	246	289	302	21,7%	3,7%
dont : gares et infrastructures ferroviaires	15	15	18	18	18	21,9%	0,2%
: infrastructures portuaires et aéroport	44	35	38	48	53	20,8%	0,6%
: liaisons multimodales	189	189	190	223	231	21,9%	2,8%

Investissement (hors remboursements de dette) en millions d'€	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2019 - 2023 (%)	Part dans budget Transport en 2023 (%)
Transports, routes et voiries	2 918	3 078	3 625	3 531	3 627	24,3%	100,0%
Services communs (transports)	37	23	43	41	84	126,4%	2,3%
Transports scolaires	9	2	7	6	3	-67,2%	0,1%
Transports publics (hors scolaire)	1 628	1 808	2 130	2 097	2 217	36,2%	61,1%
dont : transports ferroviaire de voyageu	1 429	1 631	1 933	1 888	2 000	39,9%	55,1%
: autres transports de voyageurs	136	119	168	152	161	18,8%	4,4%
: transports de marchandises	64	58	30	57	56	-11,7%	1,6%
Routes et voiries	567	527	692	576	594	4,8%	16,4%
dont : voirie nationale	101	162	257	190	150	48,7%	4,1%
: voirie régionale	337	249	271	242	301	-10,8%	8,3%
Infrastructures de transport	677	719	752	811	729	7,7%	20,1%
dont : gares et infrastructures ferroviair	476	492	509	446	504	5,9%	13,9%
: infrastructures portuaires et aéroportuaires	195	221	233	356	216	10,8%	6,0%
: liaisons multimodales	5	6	11	9	8	63,9%	0,2%

Source : DGCL, Les collectivités locales en chiffres, 2024

Annexe n° 6 : estimation des dépenses supplémentaires en matière de transport et leviers de financement de la conférence *Ambition France Transports*

**Tableau n° 13 : estimation des dépenses supplémentaires en matière de transport
des principales AOM hors Île-de-France jusqu'en 2030**

<i>Source</i>	AOM / Mode	Estimation	Scénario
Dépenses de fonctionnement			
<i>Rapport IGF-IGEDD</i>	Régions Ferroviaire – TER	+ 867 M€ entre 2022 et 2030 de dépenses de fonctionnement	Hausse des contributions des régions pour assurer l'équilibre du solde d'exploitation des TER hors choc d'offre
	AOM locales Transports collectifs urbains	+ 500 M€ entre 2023 et 2030 de dépenses de fonctionnement, soit + 11,2 %	Dépenses de fonctionnement (budgets annexes) des métropoles, de deux syndicats (Tisseo et SMMAG) et d'un établissement public (Sytral) hors choc d'offre
	Régions Ferroviaire – SERM	+ 580 M€2022/an à l'horizon 2040	Contribution supplémentaire d'exploitation des régions pour 24 SERM d'après SNCF Réseau
<i>Sénat</i>	Régions Ferroviaire – TER	+ 1,2 Md€ entre 2022 et 2030 de dépenses de fonctionnement	Inflation, péages ferroviaires et choc d'offre de + 20 à 25 % (hors SERM)
	AOM locales Transports collectifs urbains	+ 3,4 Md€ entre 2022 et 2030 de dépenses de fonctionnement	Choc d'offre de + 20 % de transport collectif du quotidien des AOM locales (hors SERM)
	<i>Pour mémoire :</i> Régions Transports routiers interurbains et scolaires régionaux	+ 1,2 Md€ entre 2022 et 2030 de dépenses de fonctionnement	
Dépenses d'investissement			
<i>Ambition France Transports</i>	AOM locales Transports collectifs urbains	+ 0,7 à 1 Md€/an de dépenses d'investissement	Atteinte des objectifs climatiques (+ 25 % de voyageurs dans les transports collectifs, verdissement des flottes) et réponse aux besoins de mobilité d'après GART et I4CE
	Régions Ferroviaire	+ 200 M€/an de dépenses d'investissement	Remise en état des lignes de desserte fine du territoire d'intérêt régional et local
	Régions Ferroviaire – SERM	+ 1,7 Md€/an en moyenne correspondant à 25 Md€ d'ici 2040	Volet ferroviaire des SERM – premier chiffrage de SNCF Réseau. Une partie des financements serait couverte par les enveloppes consacrées aux SERM dans les CPER

<i>Source</i>	AOM / Mode	Estimation	Scénario
		de dépenses d'investissement ¹⁷⁹	
<i>Rapport IGF-IGEDD</i>	AOM métropolitaines Bus et cars	+ 130 M€/an sur la période 2024-2030 de dépenses d'investissement	Verdissement des flottes de bus et cars
	Régions Ferroviaire - SERM	+ 1Md€/an correspondant à 20 Md€2023 sur 20 ans pour l'investissement dans l'infrastructure ferroviaire	Une partie des 20 Md€ serait couverte par les enveloppes consacrées aux SERM (2,7 Md€ entre 2023 et 2027) dans les volets mobilité des contrats de plan État-région (CPER)
<i>Sénat</i>	Régions et AOM locales Transports collectifs urbains	+ 3,75 Md€/an en moyenne correspondant à 30 Md€ entre 2023 et 2030 de dépenses d'investissement	Développement de TCSP, rénovation des réseaux, SERM, verdissement des bus d'après GART

Source : Ambition France Transports, Financer l'avenir des mobilités, juillet 2025, IGF-IGEDD, Le financement des autorités organisatrices de la mobilité, janvier 2025 et Sénat, rapport d'information n° 830 fait au nom de la commission des finances du Sénat sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité, juillet 2023.

¹⁷⁹ Régions de France estime, selon un premier travail d'analyse, le besoin d'investissement à 30 Md€ pour 24 SERM.

**Tableau n° 14 : tableau récapitulatif des ressources recensées par la conférence
Ambition France Transports**

Ressource	Rendement potentiel	Temporalité et caractère durable	Affectation
CONTRIBUTION DES CLIENTS ET USAGERS			
Hausse de la contribution des usagers des transports en commun	~150 M€/an pour une hausse de 10 points des tarifs pour les transports en commun urbains	Court et moyen terme en fonction des échéances électorales municipales	AOM
Création d'une taxe sur certains billets de train (ex : TGV)	Entre 150 M€ à 300 M€ pour un taux à 2 % selon le périmètre retenu	Période temporaire 2028-2032	Régénération et modernisation ferroviaire
Extension d'une éco-contribution territoriale sur les poids lourds	Les rendements des écocontributions mises en place par la Communauté européenne d'Alsace et la région Grand Est s'élèvent à respectivement 60 M€/an et 150 M€/an à partir de 2027	Moyen terme	Renouvellement et modernisation des routes et d'autres infrastructures de transport
Majorations ciblées des péages poids lourds sur les tronçons les plus congestionnés	Quelques dizaines à quelques centaines de millions d'euros	Moyen terme	Idem
Surplus de recettes issues des péages autoroutiers à l'issue des contrats de concession	~2,5 Md€/an (euros 2025)	À partir de 2032 et pleinement à partir de 2037	Tous modes via AFITF (priorité à la régénération et modernisation des infrastructures)
Trajectoire incitative des chargeurs <i>Book and claim</i>	Dispositif incitatif n'ayant pas une vocation de rendement À déterminer	Court terme Court terme	/ Infrastructures de fret massifié
RESSOURCES PRELEVEES SUR LES TRANSPORTS			
Ressources existantes à réallouer depuis le budget général vers l'AFITF			
TICPE	~30 Md€ de recettes, dont ~16 Md€ alimentent le budget général, le reste étant affecté aux régions (8 Md€), aux départements (5 Md€) ou encore à l'AFITF (1,2 Md€)	Court terme mais ressource non durable (érosion de l'assiette avec la décarbonation des transports)	Tous modes via AFITF
Taxe sur les billets d'avion	Produit d'environ 1,2 Md€, dont seulement 300 M€ sont affectées à l'AFITF	Court terme	Tous modes via AFITF
Ressources nouvelles prélevées sur les transports vers l'AFITF			
ETS 1	Part des recettes d'ETS 1 prélevée sur l'aérien = ~200 M€ en 2026 et 2027	Court terme mais ressource non durable	Tous modes via AFITF
Ressources existantes à réallouer depuis le budget général vers l'AFITF			
Ressources spécifiques à des modes de transport qui ne transitent pas par l'AFITF			
ETS 2			Tous modes via AFITF
Hausse du malus poids automobile	Abaissement du seuil de 1 500 kg à 1 400 kg = ~ 400 M€/an de recettes supplémentaires Suppression des abattements dont bénéficient les véhicules hybrides = recette de 200 M€/an	Court terme	Tous modes via AFITF
Suppression progressive du taux réduit de TICPE	~ 1,2 Md€/an	Horizon 2030	Tous modes via AFITF
Taxe sur la livraison de colis à domicile en zone urbaine en ciblant les grandes plateformes de vente en ligne	Entre 50 M€ et 200 M€ en fonction de son taux et de son périmètre	Court terme	Tous modes via AFITF
Ressources spécifiques à des modes de transport qui ne transitent pas par l'AFITF			
Fonds de concours de la SNCF	500 M€/an	Déjà prévu pour les prochaines années	Ferroviaire
Endettement de la SNCF ou cession d'actifs de la SNCF (ex : immobilier)			Ferroviaire
Redevance hydraulique	Une hausse de 25 % de cette redevance générerait environ 40 M€ de recettes/an	Court terme	Fluvial
Certificats d'économie d'énergie	Dépend de la fiche proposée	Court terme	Tous modes (ressources d'appoint)
Dettes spécifiques pour résorber la dette grise du réseau routier national non concédé, gagée sur les recettes futures des péages	Endettement public à court terme	Court terme	Routes
TEITLD	50M€ par an affectés à la voirie des communes	Court terme	Programme Ponts du CEREMA
RESSOURCES POUR RENFORCER LE MODELE ECONOMIQUE DES AOM			
Déplafonnement ciblé du versement mobilité	~360 M€ pour les AOM locales hors IDF pour une hausse du plafond de 0,1 point	Court terme	AOM
Réforme du VMA (éligibilité des AOM de + 100 000 habitants, refonte du périmètre en lien avec les syndicats SRU)		Court terme	AOM
Création d'une taxe/redevance transport sur les résidents des AOM sur le modèle GEMAPI/TEOM	À déterminer	Court terme	AOM
Fiscalité sur les plus-values foncières	Dépend du projet (exemple pour le périmètre du SERM de Nice : +1 pt de DMTO = 100 M€ de recettes ; +1 pt de TFPB = 45 M€)	Court terme	AOM
Ressources existantes à réallouer depuis le budget général vers l'AFITF			
Ressources spécifiques à des modes de transport qui ne transitent pas par l'AFITF			
Taxe régionale additionnelle sur les certificats d'immatriculation	Une hausse de 10€ de la taxe actuelle générerait 380 M€ sur la France entière	Court terme	AOM
Mise en place d'une taxe additionnelle aux taxes communales de séjour	Fonction du taux fixé	Court terme	AOM
Péages urbains incluant une tarification sociale	Exemple : le péage urbain de Stockholm génère 75 M€/an	Moyen terme, après la mise en place d'alternatives à la voiture	AOM

Source : Ambition France Transports, Financer l'avenir des mobilités, juillet 2025

Annexe n° 7 : des politiques publiques visant à soutenir l'usage du vélo comme mode de déplacement

Pour accroître la place du vélo, les politiques cyclables confortées par la LOM ont voulu renforcer la sécurité de la pratique, en particulier par l'amélioration du réseau cyclable.

Une stratégie nationale ambitieuse en faveur du vélo, dotée d'un cadre normatif par la LOM

Deux plans pour tripler la part du vélo dans les déplacements de proximité

Consacré comme mode de déplacement à part entière, la marche et le vélo recouvrent des pratiques différentes dans les déplacements du quotidien : si la marche est majoritaire pour les trajets inférieurs à 1 km, le vélo représente à peine 3 % des déplacements de 1 à 7 km pour lesquels il pourrait prendre le relais¹⁸⁰. Entre 2008 et 2019, la part modale du vélo n'a pas progressé, stagnant à 2,7 %¹⁸¹.

Le potentiel théorique du vélo est pourtant élevé, 65 % des déplacements du quotidien étant inférieurs à cinq km. Il est accru, depuis une dizaine d'années, par l'essor du vélo à assistance électrique (VAE), qui ouvre la pratique cyclable à un plus large public en réduisant les contraintes liées à la distance et au relief.

Ces constats sont à l'origine du plan national « vélo et mobilités actives », annoncé en septembre 2018. Relevant la part modeste du vélo en France par rapport à l'Union européenne où elle dépasse 7 % des déplacements, le plan a souligné, par contraste, les nombreux avantages du vélo, peu coûteux pour l'usager et bénéfique pour la santé et l'environnement. Il entendait tripler sa part modale pour atteindre 9 % en 2024 en levant les freins à son développement, en particulier le manque d'itinéraires cyclables sécurisés et la crainte du vol.

Plusieurs leviers financiers ont été mobilisés pour y parvenir, renforcés par le plan vélo et marche 2023-2027.

Un fonds national « mobilités actives » (FMA) a été créé et doté de 350 M€ sur la période 2019-2025, soit 50 M€ par an, pour soutenir la réalisation d'aménagements cyclables sécurisés par les collectivités locales. Ces crédits ont été portés à 250 M€ en 2023 et devaient être reconduits annuellement au même niveau jusqu'en 2027.

Les dispositifs de soutien de l'État à l'investissement local ont également contribué au financement des itinéraires cyclables, et l'aide à l'achat de vélo créée en 2017 a été prolongée et renforcée¹⁸². Enfin, des programmes financés par certificats d'économie d'énergie (CEE) ont cofinancé la création de stationnements sécurisés, l'apprentissage du vélo et l'accompagnement à la mise en place de politiques cyclables et de services liés au vélo.

¹⁸⁰ INDDIGO, VERTIGOLAB, Impact économique et potentiel de développement des usages du vélo en France, Les dossiers de la DGE, avril 2020.

¹⁸¹ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, La mobilité locale et longue distance des Français – Enquête nationale sur la mobilité des personnes en 2019, avril 2023.

¹⁸² Le « bonus vélo », créé par le décret n° 2017-196 du 16 février 2017 est une aide attribuée sous conditions de ressources à l'achat d'un cycle conservé au moins un an par son acquéreur. Il a été porté en 2022 de 200 € à 400 € maximum pour l'achat d'un VAE (2 000 € pour un vélo cargo ou un VAE pliant) et étendu aux vélos d'occasion. En outre, en 2021, une prime à la conversion plafonnée à 3 000 € a été instituée pour l'achat d'un VAE en remplacement d'un véhicule thermique.

Au total, 2 Md€ de financements étaient prévus pour le vélo entre 2023 et 2027.

De nombreuses mesures dans la LOM pour favoriser les pratiques cyclables

La LOM a traduit juridiquement les principales mesures du premier plan vélo pour renforcer la sécurité à vélo et l'intermodalité avec les transports collectifs.

La signalisation des angles morts sur les poids-lourds a ainsi été rendue obligatoire dès 2021, et un objectif d'apprentissage du vélo fixé pour tous les élèves entrant en sixième.

Afin de développer les infrastructures, la loi a imposé aux gestionnaires de voirie de réaliser un itinéraire cyclable lors des travaux de création ou de rénovation de voies hors agglomération, en cas de besoin avéré. Elle a également officialisé le schéma national des véloroutes, qui détermine le réseau structurant de véloroutes sur le territoire national en tenant compte des schémas régionaux.

La lutte contre le vol s'est traduite par le marquage obligatoire des vélos neufs et d'occasion vendus par des commerçants à partir de 2021, et leur inscription dans un fichier unique d'identification qui répertorie 6,8 M de cycles fin 2024. La LOM a également prévu la création de stationnements sécurisés pour les vélos dans les gares, ainsi que dans les bâtiments équipés de stationnements automobiles.

Pour faciliter le transport des vélos, la loi a prescrit l'aménagement d'emplacements réservés dans les trains et de systèmes d'emport dans les autocars¹⁸³. En pratique, l'emport des vélos à bord des TER est généralement gratuit, dans la limite des places disponibles. Certaines régions ont mis en place un système de réservation obligatoire, gratuit (Bourgogne-Franche-Comté) ou payant (1 €) sur la période estivale (Pays-de-la-Loire, Bretagne notamment). En Bretagne, Centre-Val de Loire, Auvergne-Rhône-Alpes, la neutralisation de sièges dans les rames a été expérimentée pour augmenter la capacité d'emport des vélos.

Enfin, en substituant le forfait « mobilités durables » à l'indemnité kilométrique vélo, la LOM a voulu renforcer l'incitation à utiliser le vélo pour les trajets domicile-travail.

Le forfait mobilités durables

Le forfait mobilités durables aide à financer une partie des frais de transports publics hors abonnement (tickets), ainsi que d'autres modes de transport durables comme le vélo ou les engins de déplacement personnel (trottinette par exemple), le covoiturage, l'autopartage.

Sa mise en place est facultative dans le secteur privé, où son montant, non limité, est exonéré de cotisations sociales à concurrence de 600 € par an. Dans le secteur public, le FMD est obligatoire dans les fonctions publiques d'État et hospitalière et laissé à la libre appréciation des employeurs territoriaux. Il peut atteindre 300 € par an au maximum.

En 2023, selon le baromètre établi par le ministère chargé des transports, 29 % des employeurs privés avaient mis en place le FMD et 36 % avaient prévu de le faire. Les transports en commun et le vélo sont les deux modes de déplacement principaux.

Selon le dernier bilan du plan de transformation écologique de l'État pour des services publics écoresponsables (SPE), 9 % des agents de l'État et du secteur hospitalier bénéficient du FMD. Aucune donnée n'est disponible pour la fonction publique territoriale.

¹⁸³ Articles L. 1272-5 et L. 1272-6 du code des transports. Quatre à huit vélos au minimum doivent pouvoir être embarqués dans les trains régionaux, cinq dans les cars des services réguliers non urbains de transport public.

Parmi les vingt-huit AOM interrogées par la Cour, seules sept n'avaient pas instauré le FMD, dont six communautés de communes sur dix. Plusieurs raisons sont invoquées : le coût, l'impossibilité de contrôler l'usage du vélo ou du covoiturage, l'inégalité de traitement qu'introduirait le FMD entre les agents éligibles et ceux contraints d'utiliser leur véhicule personnel pour venir travailler.

La mise en œuvre de la LOM s'est avérée plus difficile dans deux domaines.

S'agissant du stationnement sécurisé en gare, 1 133 gares listées par décret devaient être équipées d'au moins 75 891 places avant le 1^{er} janvier 2024. En janvier 2025, 59 % des gares ont atteint leur objectif et 48 904 stationnements ont été créés. La dynamique de déploiement se poursuit néanmoins, le pourcentage de gares équipées ayant crû de 13 points en un an¹⁸⁴.

L'apprentissage du vélo accuse un retard plus important. La LOM ne l'a pas rendu obligatoire, mais seulement prévu qu'il soit organisé dans le cadre scolaire, périscolaire ou extrascolaire. Le programme « Savoir rouler à vélo », loin d'avoir touché la totalité d'une classe d'âge dès 2022 comme le prévoyait le plan vélo (soit 800 000 élèves par an), n'a bénéficié qu'à 160 000 élèves entre 2019 et 2022. Aussi le second plan vélo a-t-il reporté cet objectif à 2027.

Une généralisation des politiques cyclables locales et un réseau densifié

Un effet accélérateur de la loi sur les politiques cyclables des collectivités locales

La LOM a eu pour effet de renforcer la légitimité de l'intervention des collectivités territoriales en faveur du vélo. S'il n'existe pas de données agrégées sur les politiques menées au niveau local, une enquête réalisée en 2022 tend à montrer qu'une grande majorité de collectivités ont adopté une stratégie cyclable¹⁸⁵. Sur 866 collectivités interrogées, 62 % avaient adopté une délibération en faveur du vélo et 15 % en préparaient une. 63 % des répondants ont par ailleurs estimé que la crise sanitaire avait eu un impact positif sur leurs politiques cyclables.

Selon la même source, les services liés au vélo ont connu une forte augmentation depuis leur recensement par l'ADEME en 2015 et 2020¹⁸⁶. Trois quarts des 774 collectivités ayant répondu à l'enquête sur ce thème avaient mis en place au moins un service en 2022¹⁸⁷.

¹⁸⁴ Source : Réseau Vélo et Marche, *Tableau de bord du stationnement vélo en gare*, janvier 2025.

¹⁸⁵ Club des villes et territoires cyclables et marchables, Vélo et Territoires, *Enquête nationale sur les politiques modes actifs 2022*, mars 2023.

¹⁸⁶ ADEME, INDDIGO, *Actualisation de l'étude d'évaluation des services vélos*, septembre 2021.

¹⁸⁷ Vélos en libre-service, location de longue durée, aides à l'achat, aides à la réparation, flotte de vélos interne ou forfait mobilités durables.

Tableau n° 15 : évolution du nombre de services liés au vélo relevant des collectivités locales

Type de service	Nombre de services en 2015	Nombre de services en 2020	Nombre de services en 2022*	Évolution 2020-2022
Vélos en libre-service	38	72	130	80,6 %
Vélos en location longue durée	87	162	207	27,8 %
Aides à l'achat de vélo	36	152	204	34,2 %

Source : Vélo et territoires, *Enquête nationale sur les politiques modes actifs 2022*

* recensement fait sur les 774 collectivités répondantes.

À Clermont Auvergne Métropole, marquée par un relief accidenté, le développement du réseau cyclable s'est accompagné d'un renforcement des services de mobilité à vélo : création de nouvelles stations de vélos en libre-service, introduction massive de vélos à assistance électrique en location de longue durée, mise en place de consignes sécurisées.

À Bordeaux Métropole, la croissance de l'offre publique de vélos en libre-service a été complétée par l'arrivée des services privés de location sans stations, dits en *free floating*, plus flexibles pour l'utilisateur mais source de stationnement désordonné. La métropole a lancé un appel à manifestation d'intérêt en 2022 visant, par la limitation du nombre d'opérateurs et l'ajustement des redevances, à mieux réguler l'offre et à réduire les empiètements sur le domaine public, dont certains perdurent néanmoins.

En ce qui concerne les aides locales à l'achat de vélo, les données manquent pour analyser leur articulation avec les aides de l'État¹⁸⁸. La communauté de communes Haut Val de Sèvre dit avoir constaté un effet de levier du bonus vélo national, cumulé avec son propre dispositif d'aide de 150 € par VAE qui a bénéficié à 200 personnes. L'aide de l'EPCI, de moins en moins sollicitée, a cependant avoir touché un public déjà décidé à l'achat.

Un développement important du maillage de voies cyclables sécurisées

Entre 2019 et 2023, six appels à projets du fonds mobilités actives ont financé l'aménagement de voies cyclables sécurisées et la résorption des discontinuités d'itinéraires par les collectivités et leurs groupements. 1 229 projets, répartis dans 727 territoires de France métropolitaine et d'outre-mer, en ont bénéficié à hauteur de 465 M€. 69 % des projets lauréats étaient situés en zone peu ou moyennement dense, et 11 % dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Afin d'accompagner dans la durée la mise en œuvre de schémas cyclables dans les territoires peu denses, un appel à « territoires cyclables », doté de 125 M€, a été lancé en 2023. 27 EPCI ont été retenus, deux en moyenne par région métropolitaine.

¹⁸⁸ En 2021, la condition d'octroi d'une aide locale pour l'attribution du bonus vélo a été supprimée.

Tableau n° 16 : bilan des appels à projet du fonds mobilités actives (2019-2023)

	1 ^{er} AAP	2 ^{ème} AAP	3 ^{ème} AAP	4 ^{ème} AAP	5 ^{ème} AAP	6 ^{ème} AAP	Total	Appel à territoires cyclables
<i>Nombre de projets déposés</i>	275	301	311	136	659	612	2 294	127
<i>Nombre de projets lauréats</i>	153	186	194	60	340	296	1 229	27
<i>Montants attribués (M€)</i>	43	71	101	50	100	100	465	125

Source : DGITM

Les aides du FMA ont constitué un appui non négligeable pour les collectivités, représentant 19 % du coût total des opérations soutenues dans le cadre des appels à projet.

La montée en puissance du fonds est allée de pair avec une forte progression des itinéraires cyclables, à en juger par les données en libre accès de la base *OpenStreetMap*, issue des contributions des collectivités et des utilisateurs. D'après cette source qui, à défaut de recensement officiel, sert de référence pour le suivi des aménagements cyclables sécurisés¹⁸⁹, ces derniers ont progressé de 45 531 km en 2019 à 63 690 km en 2024 (+ 40 %).

Le vélo dans les territoires ruraux, une solution de mobilité pouvant contribuer au désenclavement

Le vélo, en particulier le VAE, peut contribuer au désenclavement des territoires ruraux et périurbains lorsqu'il permet le rabattement vers les modes de transports collectifs et les pôles d'emploi, d'équipements et de services. Ainsi, la communauté de communes giennaises entend, par son schéma directeur des déplacements actifs, améliorer la liaison entre ses communes et la desserte des pôles d'attraction en développant les infrastructures cyclables et les stationnements. Le schéma cyclable de Grand Besançon Métropole a établi des priorités d'aménagements cyclables sur 15 zones génératrices de déplacements, dont les gares implantées sur la partie rurale du territoire. Dans la communauté de communes des Portes Euréliennes d'Île-de-France, le schéma directeur des circulations douces vise à étendre le réseau cyclable sécurisé hors des zones urbanisées pour mieux exploiter le potentiel du vélo, 70 % des habitants résidant à moins de 10 mn à vélo de l'un des six pôles du territoire.

Le syndicat Nouvelle-Aquitaine Mobilités déploie, en partenariat avec les territoires et la région, des vélos en libre-service (*VeloModalis*) pour faciliter le rabattement vers les gares et les pôles de mobilité. Le projet d'autoroutes à vélos porté par la métropole de Bordeaux, Réseau Vélo Express (*ReVE*), doit notamment permettre de relier la presqu'île d'Ambes au centre de Bordeaux.

Le vélo n'est cependant pas toujours perçu comme un moyen de désenclavement, en raison de la distance entre le lieu d'habitation et le lieu de travail et, parfois, du relief et des conditions météorologiques. En revanche, l'intérêt touristique des véloroutes et des voies vertes est bien identifié ; leur fréquentation peut aussi se développer pour les trajets utilitaires, comme sur la voie douce de la Payre en Ardèche, entre Le Pouzin et Privas.

¹⁸⁹ Aménagements en site propre exclusivement : pistes cyclables et voies vertes.

L'usage du vélo pour les trajets domicile-travail progresse surtout dans les villes-centres et les communes adjacentes. C'est le cas de Saint-Flour Communauté, où les locations de longue durée de VAE concernent principalement des personnes habitant dans ces secteurs. La communauté de communes Haut Val de Sèvre a également constaté une concentration des locations de vélo sur les communes les plus urbanisées de son territoire. Le vélo y est une solution de mobilité économique pour les usagers à faibles revenus, ne pouvant accéder au permis de conduire ou à l'achat d'une voiture. Dans la communauté de communes Ardèche Rhône Coiron, la politique cyclable est aussi conçue, avec le covoiturage, comme un remède à l'autosolisme et à la congestion automobile.

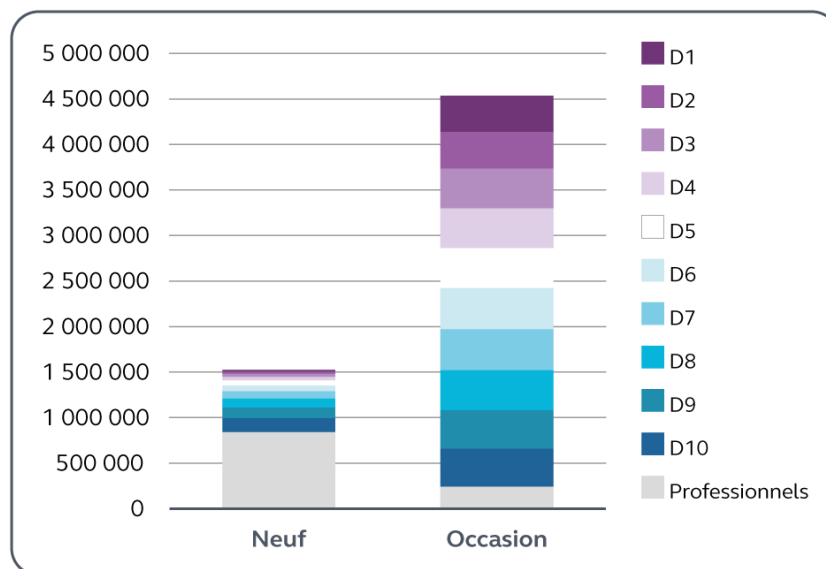
Annexe n° 8 : données sur les véhicules électriques

Cette annexe présente des statistiques relatives au stock et aux flux (achats) de véhicules automobiles, notamment électriques, jusqu'en 2024.

En ce qui concerne les achats, des modifications significatives sont survenues au début de l'année 2025, consécutives à l'instauration d'une taxe incitative sur les flottes automobiles des entreprises. Cette mesure a entraîné un changement de comportement de la part des entreprises, qui se sont montrées plus actives sur le marché des véhicules électriques neufs.

Des véhicules neufs achetés surtout par les personnes morales, des véhicules d'occasion destinés essentiellement aux ménages

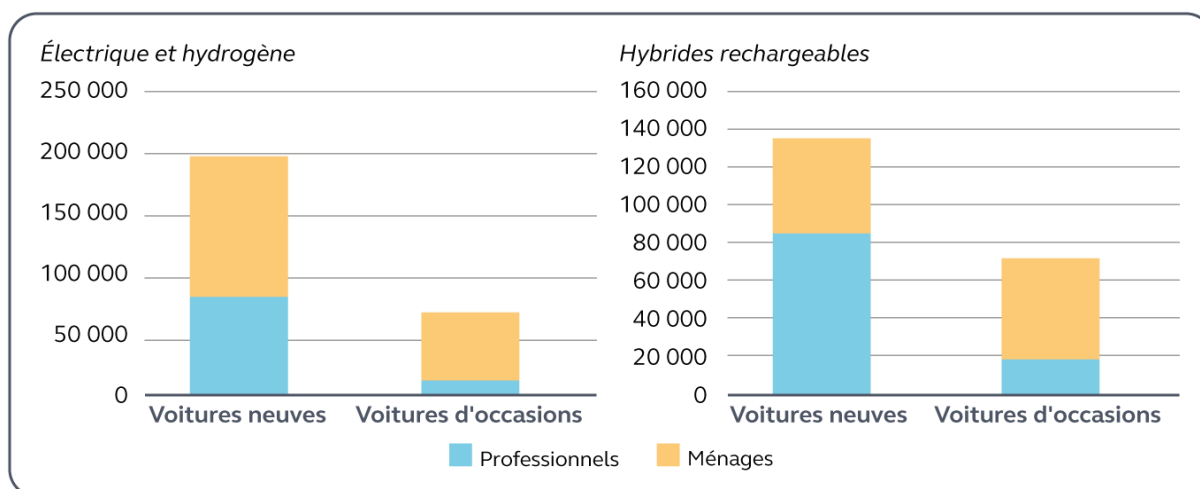
Graphique n° 22 : répartition des immatriculations de voitures selon la nature de l'acquéreur (ménages selon le décile de niveau de vie, professionnels), 2022



Source : tiré des données d'immatriculations du SDES et de MTE, SDES Achats automobiles en 2022 : moins de motorisations thermiques et des véhicules plus récents pour les ménages les plus aisés

Des véhicules électriques achetés surtout par les ménages, des hybrides rechargeables plutôt par les professionnels

Graphique n° 23 : répartition des immatriculations de voitures neuves électriques (et hydrogène) et hybrides rechargeables selon la nature de l'acquéreur (ménages, entreprises), 2022



Source : calcul Cour des comptes à partir des données CASD, SDES, Rsvéro ; INSEE, Fidéli

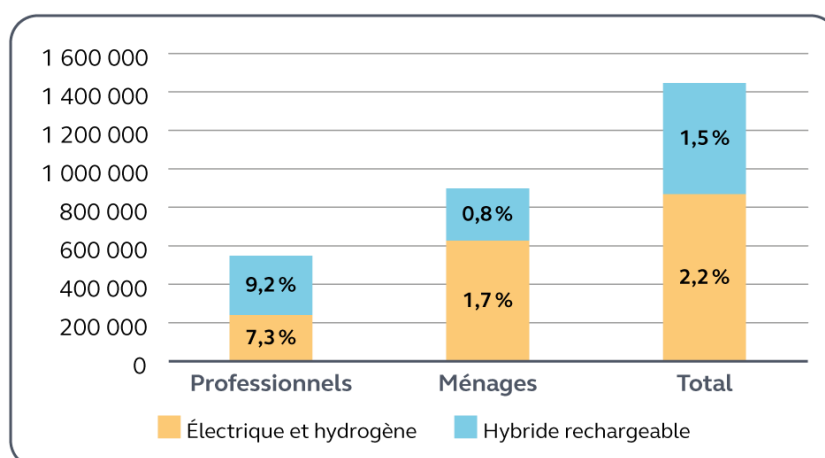
L'entrée de nouvelles voitures électriques passe surtout par les ménages, qui achètent l'essentiel des véhicules électriques neufs.

Tableau n° 17 : taux de motorisations électriques dans les achats de véhicules neufs, 2022

2022	Particuliers	Professionnels	Ensemble
Voitures électriques neuves	125 487	81 684	207 171
Voitures neuves	733 859	843 091	1 576 950
Taux d'électrique dans le neuf	17,1 %	9,7 %	13,1 %

Source : calcul Cour des comptes à partir des données CASD, SDES, Rsvéro ; INSEE, Fidéli.

Graphique n° 24 : nombre de voitures électriques (et hydrogène) et hybrides rechargeables selon le statut des détenteurs et parts qu'elles représentent dans leurs parcs (1^{er} janvier 2024)



Source : MTE, SDES, données sur le parc automobile français au 1^{er} janvier 2024

L'entrée de nouvelles voitures hybrides rechargeables passe surtout par les entreprises, qui achètent l'essentiel des véhicules électriques neufs.

Tableau n° 18 : taux de motorisations hybride rechargeable dans les achats de véhicules neufs, 2022

2022	Particuliers	Professionnels	Ensemble
VHR neufs	41 606	85 830	127 436
Voitures neuves	733 859	843 091	1 576 950
Taux de VHR	5,7 %	10,2 %	8,1 %

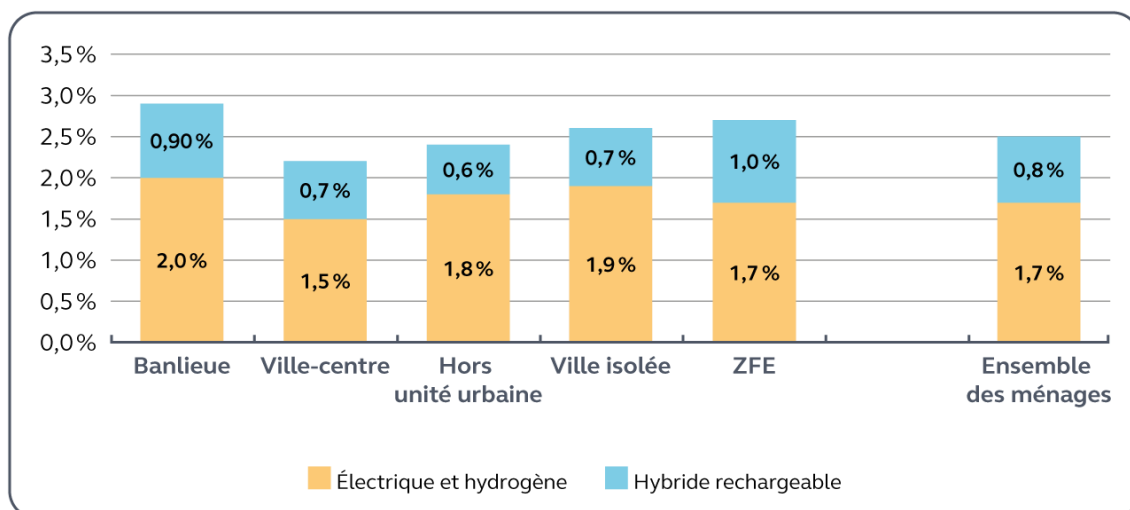
Un marché de l'occasion balbutiant

Le marché de l'occasion des véhicules électriques reste encore limité. Au dernier trimestre de 2024, il ne représentait que 3 % du marché global des véhicules d'occasion. Ce chiffre témoigne de la part encore modérée des véhicules électriques dans le parc roulant français, ainsi que de leur jeunesse relative. Ce marché de l'occasion pourrait jouer un rôle important pour favoriser l'accès à la mobilité électrique, notamment pour les ménages modestes, en proposant des prix nettement inférieurs à ceux du neuf¹⁹⁰.

Des véhicules électriques répartis sur tout le territoire

Au 1^{er} janvier 2024, le parc électrique comprend 869 000 voitures électriques, dont 72 % sont détenues par les ménages. Pour les ménages, la diffusion des véhicules électriques s'est opérée sur l'ensemble du territoire, avec une part dans le parc un peu plus élevée dans les banlieues et un peu moins dans les villes-centre. Le taux de voitures électriques dans les ZFE correspond à la moyenne (cf. graphique ci-dessous).

Graphique n° 25 : part des voitures électriques (et hydrogène) et hybrides rechargeables dans le parc des ménages selon la zone géographique (1^{er} janvier 2024)



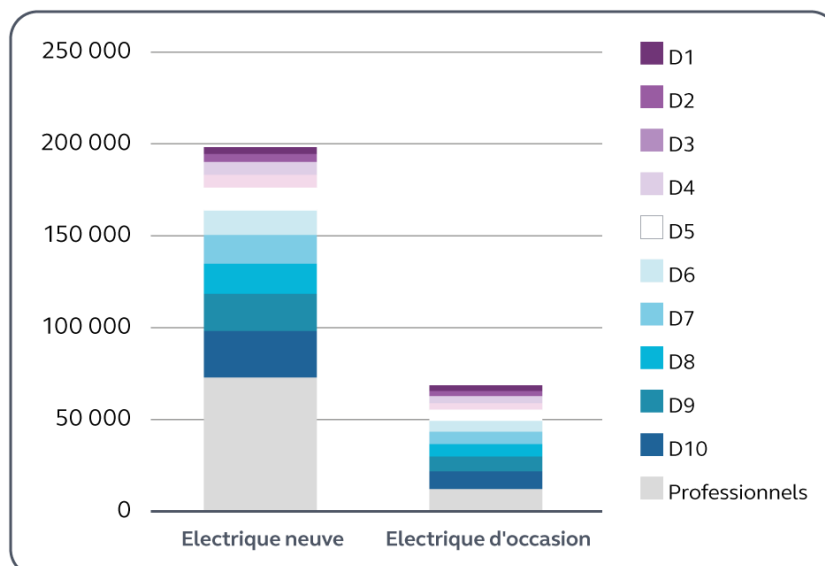
Source : calcul Cour des comptes, données MTE, SDES, données sur le parc automobile français au 1^{er} janvier 2024. Les zones géographiques sont celles définies par l'INSEE.

¹⁹⁰ Le prix des véhicules achetés dans le cadre de la prime à la conversion était en 2022 de 13 850 € pour l'électrique d'occasion contre 29 970 € pour le neuf. Cf. [Prime à la conversion des véhicules : bilan économique et environnemental pour 2022](#)

Des véhicules électriques achetés surtout par des ménages aisés

Au 1^{er} janvier 2023, la moitié des ménages les plus favorisés détiennent 80 % des voitures électriques¹⁹¹.

Graphique n° 26 : répartition des immatriculations de voitures électriques et hydrogènes selon la nature de l'acquéreur (ménages selon le décile de niveau de vie, professionnels), 2022



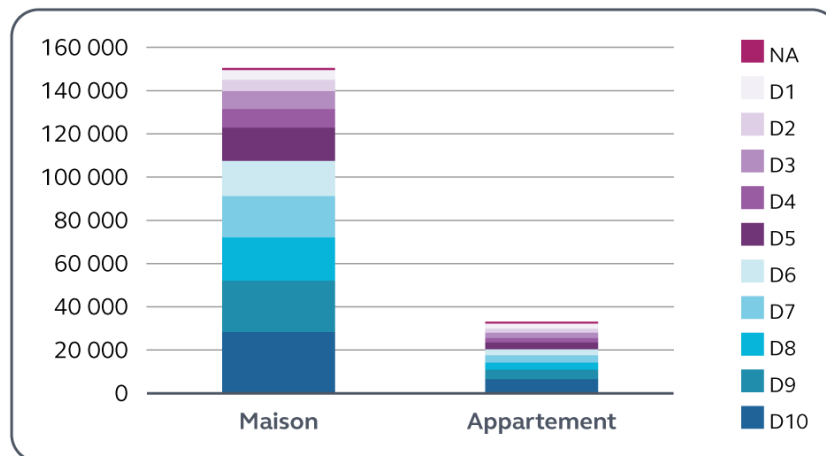
Source : Calcul Cour des comptes à partir des données CASD, SDES, Rsvero ; INSEE, Fidéli

Des véhicules électriques achetés surtout par des ménages vivant dans des maisons individuelles

En 2022, plus de 81 % des ménages acquéreurs de véhicules électrique (et hydrogène) habitent en maison individuelle. La moitié des ménages les moins favorisés (déciles 1 à 5) représentent 24,6 % des ménages acquéreur de voiture électrique et habitant en maison et 32,1 % de ceux habitant en appartement.

¹⁹¹ Les 20 % les plus aisés en détiennent 46,2 %, contre seulement 5,1 % pour les 20 % de ménages les moins favorisés. Cf. MTE, SDES, *Le parc automobile des ménages en 2023 : moins de voitures pour les plus modestes, plus souvent anciennes et diesel.*

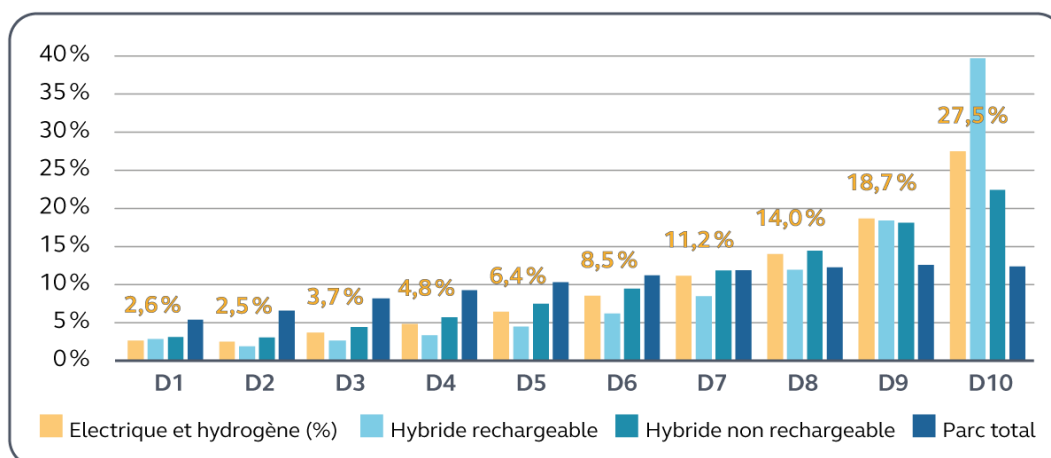
Graphique n° 27 : répartition des immatriculations de voitures électrique et hydrogène (neuves et occasion) selon le lieu d'habitation de l'acquéreur (ménages selon le décile de niveau de vie), 2022



Source : calcul Cour des comptes à partir des données CASD, SDES, Rsvéro ; INSEE, Fidéli

La grande majorité des véhicules électriques achetés par les ménages proviennent de la moitié des ménages les plus aisés, que ce soit pour l'achat de véhicules neufs ou d'occasion (cf. graphique ci-dessus)¹⁹².

Graphique n° 28 : répartition du parc et des voitures électriques et hybrides selon le niveau de vie des ménages (1^{er} janvier 2023)



Source : données MTE, SDES, Le parc automobile des ménages en 2023 : moins de voitures pour les plus modestes, plus souvent anciennes et diesel. Les véhicules dont le niveau de vie du détenteur n'a pu être identifié ont été écartés de l'analyse.

Informations complémentaires sur le profil des utilisateurs de véhicules électriques

Selon le CEREMA¹⁹³, les conducteurs de véhicules électriques ont en moyenne 48 ans, âge similaire à celui des autres automobilistes, mais les plus jeunes et les plus âgés sont moins représentés. Ils sont majoritairement des hommes (54 %) et habitent principalement (77 %) dans des zones urbaines.

¹⁹² Si cette concentration n'a rien de spécifique concernant les voitures neuves, elle l'est pour l'occasion (cf. graphique supra).

¹⁹³ Cf. CEREMA [Chiffres clés] Mobilité en voiture électrique : un véhicule accessible à tous ? (2024). L'étude s'appuie sur des enquêtes réalisées entre 2021 et 2023.

dans des maisons individuelles, souvent en banlieue, dans des petites villes ou en milieu rural (respectivement, 20 %, 21 % et 17 %) et moins dans les grands centre urbains (31 %). Principalement actifs (78 %), la part de CSP+ y est sur-représentée (44 %) et ils vivent dans des ménages de grande taille (3,15 personnes en moyenne, contre 2,73 pour le reste des conducteurs). De plus, ils possédant souvent deux véhicules ou plus (dans 83 % des cas contre 64 % pour les autres conducteurs).

Selon une étude du SDES¹⁹⁴, les principaux facteurs favorisant l'achat d'un véhicule électrique incluent non seulement des revenus élevés, mais aussi un âge modéré, la résidence en maison plutôt qu'en appartement, un ménage de type couple avec enfants, une habitation en couronne, et la possession de plusieurs véhicules.

¹⁹⁴ Cf. MTE, SDES, *Acquérir une voiture électrique : pas seulement une question de revenus* (2024).

Annexe n° 9 : obligations d'équipement des parcs de stationnement

Obligations d'équipement des parcs de stationnement de plus de 20 places		
Parc situé dans ou jouxtant des bâtiments non résidentiels	1 point de charge puis 1 point de charge par tranche de 20 places (sous réserve du coût des travaux d'adaptation du réseau électrique)	
Obligations de pré-équipement des parcs de stationnement		
Type de parc de stationnement	10<places>20	places>20
Parc situé dans ou jouxtant des bâtiments non résidentiels neufs	20 % (dont 2 % accessibles aux PMR)	<i>Idem</i>
Parc situé dans ou jouxtant des bâtiments non résidentiels faisant l'objet d'une rénovation importante		
Parc situé dans ou jouxtant des bâtiments résidentiels neufs	100 %	<i>Idem</i>
Parc situé dans ou jouxtant des bâtiments résidentiels faisant l'objet d'une rénovation importante		
Parc situé dans ou jouxtant des bâtiments résidentiels neufs	20 % ou 100 % selon que l'usage du parc est majoritairement résidentiel ou non	100 % au prorata du nombre des places réservées à un usage résidentiel
Parc situé dans ou jouxtant des bâtiments résidentiels faisant l'objet d'une rénovation importante		
Dispositions non applicables : - aux opérations de rénovation lorsque le coût des installations de recharge et de raccordement excède 7 % du total du coût de la rénovation - aux entreprises occupant moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 M€ ou le total du bilan inférieur à 43 M€		

Annexe n° 10 : déploiement des bornes de recharge, comparaison internationale

Au premier trimestre 2025, l'Union européenne compte 933 743 points de recharge accessibles au public, contre 882 020 fin 2024 et moins de 400 000 en 2022. Elle approche donc son objectif d'un million de bornes en 2025. En comparaison, les Etats-Unis comptaient 204 000 points de recharge accessibles au public fin 2024 et la Chine 3,58 millions en 2024 selon les sources¹⁹⁵.

La Commission européenne estime à 3,5 millions le nombre de points de recharge accessibles au public qui devront être en fonctionnement en 2030, dans l'hypothèse où l'objectif de 30 millions de véhicules électriques¹⁹⁶.

Si le nombre de bornes de recharge accessibles au public (bornes publiques et semi-publiques) peut être aisément chiffré, le nombre des bornes non accessibles au public est difficile à comparer du fait de l'absence d'unicité des périmètres retenus dans les décomptes nationaux (bornes privées à domicile, bornes semi-publiques installées dans les parkings des entreprises, dans les zones industrielles, dans les supermarchés, bornes sur la voie publique...).

Un déploiement inégal des bornes de recharge accessibles au public en Europe

Les rapports établis par les États membres de l'Union européenne, conformément aux dispositions du règlement (UE) 2023-1804¹⁹⁷, permettent de constater un déploiement inégal, en termes de stock comme de densité des points de recharge accessibles au public¹⁹⁸.

Trois pays concentrent 53 % du stock des IRVE déployées

En 2024, les Pays-Bas représentent 19,6 % du total, avec le nombre le plus élevé de points de recharge (183 000). L'Allemagne représente quant à elle 17,1 %, avec 159 958 points. La France arrive en troisième position, avec 155 931 points de recharge, représentant 16,7 % du total.

¹⁹⁵ ICCT, «U.S. light-duty vehicle charging infrastructure deployment through 2024», 2025 ; la notion de borne « accessible au public » pourrait être divergente.

¹⁹⁶ Commission européenne, *Launch of the Route 35 Platform – Our priorities for achieving our electrification goals*, 2022 (*Launch of the Route 35 platform*).

¹⁹⁷ Règlement (UE) 2023-1804 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs et abrogeant la directive 2014/94/UE, article 15.

¹⁹⁸ Cour des comptes européenne, *Rapport spécial, Infrastructures de recharge pour véhicules électriques : des bornes de recharge plus nombreuses mais inégalement réparties dans l'UE, ce qui complique les déplacements*, 2021.

Tableau n° 19 : nombre de points de recharge et pourcentage dans le total de l'Union européenne

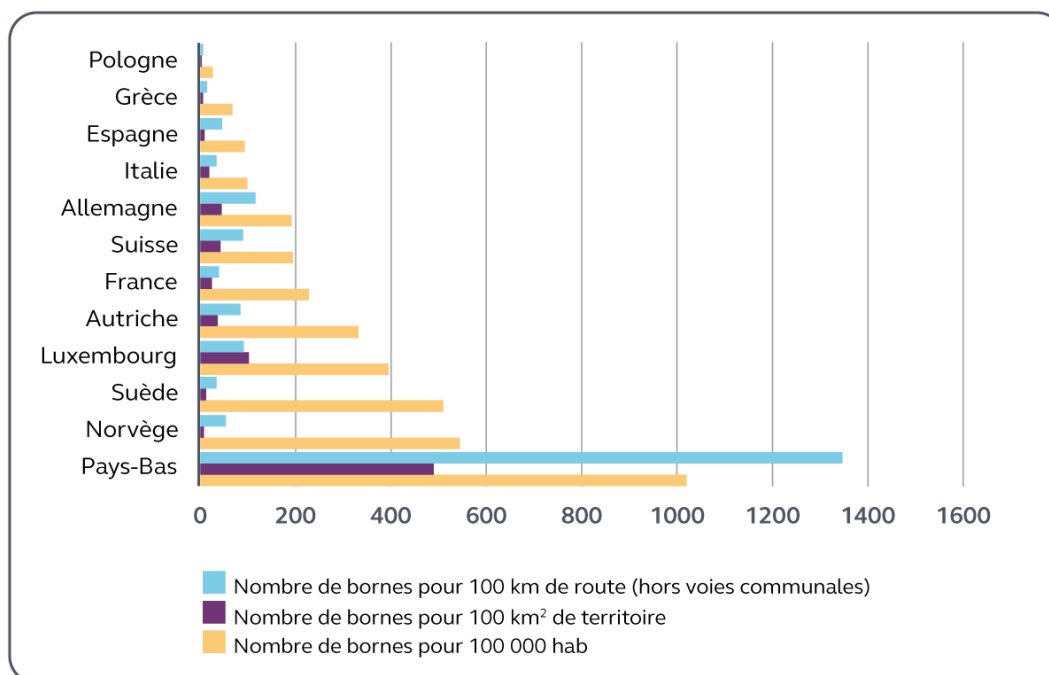
<i>Pays</i>	Nombre de points de recharge	Pourcentage dans l'UE
<i>Luxembourg</i>	2 651	0,3 %
<i>Grèce</i>	7 049	0,8 %
<i>Pologne</i>	9 555	1 %
<i>Portugal</i>	12 119	1,3 %
<i>Espagne</i>	45 213	5 %
<i>Italie</i>	58 189	6,2 %
<i>Belgique</i>	76 819	8,2 %
<i>France</i>	155 931	16,7 %
<i>Allemagne</i>	159 958	17,1 %
<i>Pays-Bas</i>	183 000	19,6 %
<i>Union européenne</i>	933 743	100 %
<i>Norvège</i>	30 224	/
<i>Royaume-Uni</i>	88 097	/

Source : Cour des comptes, d'après les données de l'Observatoire européen des carburants alternatifs (EAFO, avril 2025)¹⁹⁹

En termes de densité, la France se situe dans une moins bonne position relative pour tous les ratios : bornes/habitants, bornes/km², bornes/100 km de routes.

¹⁹⁹ Total UE : Union européenne (UE27) | Observatoire européen des carburants alternatifs ; Total et pourcentage par pays : EU27 + UK, Norway, Iceland, Switzerland, Turkey, Liechtenstein | European Alternative Fuels Observatory.

Graphique n° 29 : nombre total de bornes rapporté à la population, à la superficie du territoire et à la longueur des routes



Source : Cour des comptes, d'après les données de l'EAFO (avril 2025), d'Eurostat et de Donnéesmondiales.com

Malgré ces disparités, 19 des 27 pays respectaient les objectifs 2024 en 2023.

La France occupe une place médiane en nombre de bornes par véhicule électrique ou hybride

En France, les voitures particulières et camionnettes électriques et hybrides rechargeables représentent 2,7 % du parc en 2024 et le stock de bornes de 9,8 pour 100 véhicules, bien au-dessus de l'Allemagne et du Royaume-Uni mais bien inférieur aux Pays-Bas, à la Belgique ou à l'Autriche dont le taux d'équipement en véhicules électriques et hybrides rechargeable est également supérieur.

**Tableau n° 20 : véhicules électriques et hybrides rapportés
au parc automobile total et au nombre d'IRVE***

Pays	Nombre de voitures électriques et hybrides	Part dans le parc automobile total	Nb de bornes pour 100 véhicules
Pays-Bas	729 804	5,3 %	25
Grèce	34 116	0,3 %	20,7
Belgique	426 721	3,8 %	18
Autriche	224 832	2,8 %	13,5
Espagne	371 896	0,9 %	12,2
Italie	506 785	0,8 %	11,5
France	1 594 841	2,7 %	9,8
Pologne	102 705	0,2 %	9,3
Suède	584 918	9 %	9,2
Suisse	266 330	3,6 %	6,5
Allemagne	2 473 154	3,8 %	6,5
Luxembourg	44 119	5,8 %	6
Royaume-Uni	1 547 665	3 %	5,7
Norvège	909 378	23,1 %	3,3

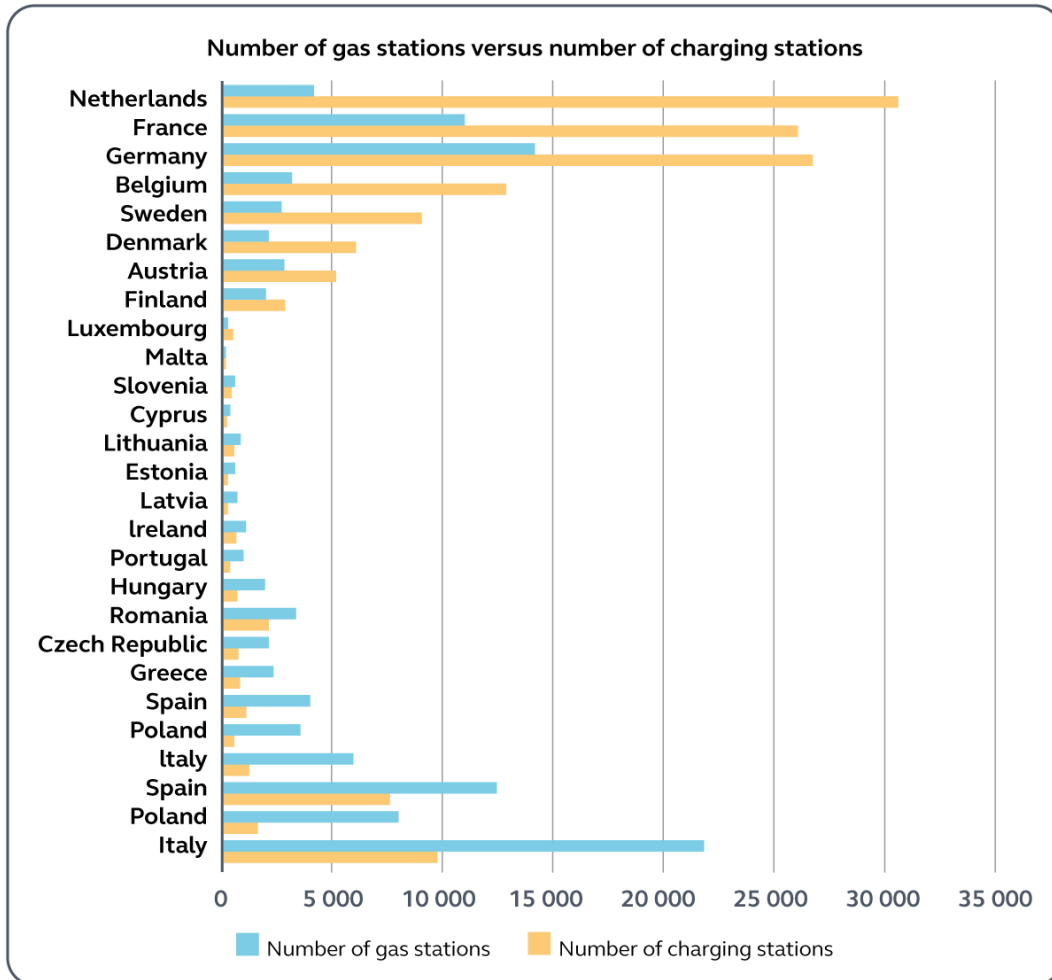
Source : Cour des comptes, d'après les données de l'EAFO (avril 2025), d'Eurostat et de la base de données *Donnéesmondiales.com*²⁰⁰

* Les véhicules pris en compte ici sont les véhicules électriques à batterie («battery-powered electric vehicles», ou «BEV») et les véhicules hybrides rechargeables («plug-in hybrid electric vehicles», ou «PHEV») M1 (voitures particulières) et N1 (camionnettes).

En ce qui concerne le nombre de stations-service équipées, la France, l'Allemagne et la Belgique atteignent un taux élevé mais d'autres pays comme l'Italie présentent encore un écart important.

²⁰⁰ Population : Eurostat ([tps00001] Population on 1 January) ; Routes : Eurostat ([road_if_roadsc] Length of state, provincial and communal roads ; [trr00002] Total length of motorways) ; Superficie du Royaume-Uni, de la Suisse et de la Norvège : *Données Mondiales - Le monde en chiffres* ; Superficie des autres pays : Eurostat, 2021 ([reg_area3] Area by NUTS 3 region).

Graphique n° 30 : nombre de stations essence comparé avec le nombre estimé de stations de recharge pour véhicules électriques



Source : *Transport & Mobility Leuven*, « Monitoring the shift to zero-emission vehicles in Europe : Key Performance Indicators for light-duty vehicles », 2025

Une grande variété de mesures de soutien dans les pays européens

Tableau n° 21 : recensement (non exhaustif) de mesures nationales favorisant des IRVE

Pays	Mesures nationales
<i>France</i>	<p>Crédit d'impôt pour la transition énergétique couvrant jusqu'à 75 % des dépenses engagées pour l'installation d'une borne de recharge à domicile (avec un plafond de 500 €)</p> <p>Programme ADVENIR couvrant jusqu'à 50 % du coût total de l'installation de bornes de recharge installées dans les copropriétés</p> <p>Aide à l'installation dans les stations-service vendant moins de 2 500 m³ de carburant par an, couvrant jusqu'à 60 % du coût</p>
<i>Espagne</i>	<p>Aide à l'installation de bornes de recharge pour les particuliers, couvrant jusqu'à 70 % des coûts, ou jusqu'à 80 % pour les personnes résidant dans des communes de moins de 5 000 habitants (plan MOVES III)</p> <p>Aide à l'installation de bornes de recharge pour les entreprises, jusqu'à 30 % pour les bornes à la puissance inférieure à 50kW, et jusqu'à 55 % pour les petites entreprises, 45 % pour les entreprises moyennes et 35 % pour les grandes entreprises pour les bornes à la puissance supérieure à 50 kW, avec une bonification de 5 points pour les communes de moins de 5 000 habitants (plan MOVES III)</p>
<i>Italie</i>	<p>Aide à l'installation de bornes de recharge, couvrant jusqu'à 80 % du coût, avec un plafond de 1 500 € pour les particuliers et 8 000 € pour les installations à usage collectif en copropriété ; budget de 40 millions en 2022, 40 en 2023 et 20 en 2024 (<i>Bonus Colonnine Domestiche</i>)</p> <p>Des fonds non remboursables octroyés aux entreprises ayant une expérience préalable dans la gestion d'IRVE pour une subvention d'équipement couvrant jusqu'à 40 % des dépenses (PNRR ; décret 13 février 2023)</p>
<i>Allemagne</i>	<p>Aide à l'installation d'une borne de recharge associée à une installation photovoltaïque et un stockage par batterie, jusqu'à 10 2000 € ; cette mesure a pris fin en 2023, à la suite de l'épuisement du fonds de 300 millions prévu.</p>
<i>Pays-Bas</i>	<p>Possibilité de faire une demande pour qu'une borne de recharge soit installée sur la voie publique à proximité de son domicile</p> <p>Subvention SPRILA pour l'installation de bornes de recharge privées sur leurs sites par les entreprises, couvrant jusqu'à 20 % des coûts d'installation pour les grandes entreprises et 40 % pour les PME, avec un budget total de 60 M€ pour 2025</p> <p>Crédit d'impôt MIA (<i>milieu-investeringsaftrek</i>) qui permet de déduire jusqu'à 45 % du coût d'investissement d'une borne de recharge du bénéficiaire imposable, pour toutes les entreprises investissant dans des technologies durables (y-compris les IRVE)</p> <p>Dispositif VAMIL (amortissement des investissements environnementaux) qui permet de décider du moment d'amortissement de 75 % des coûts d'investissements environnementaux</p>

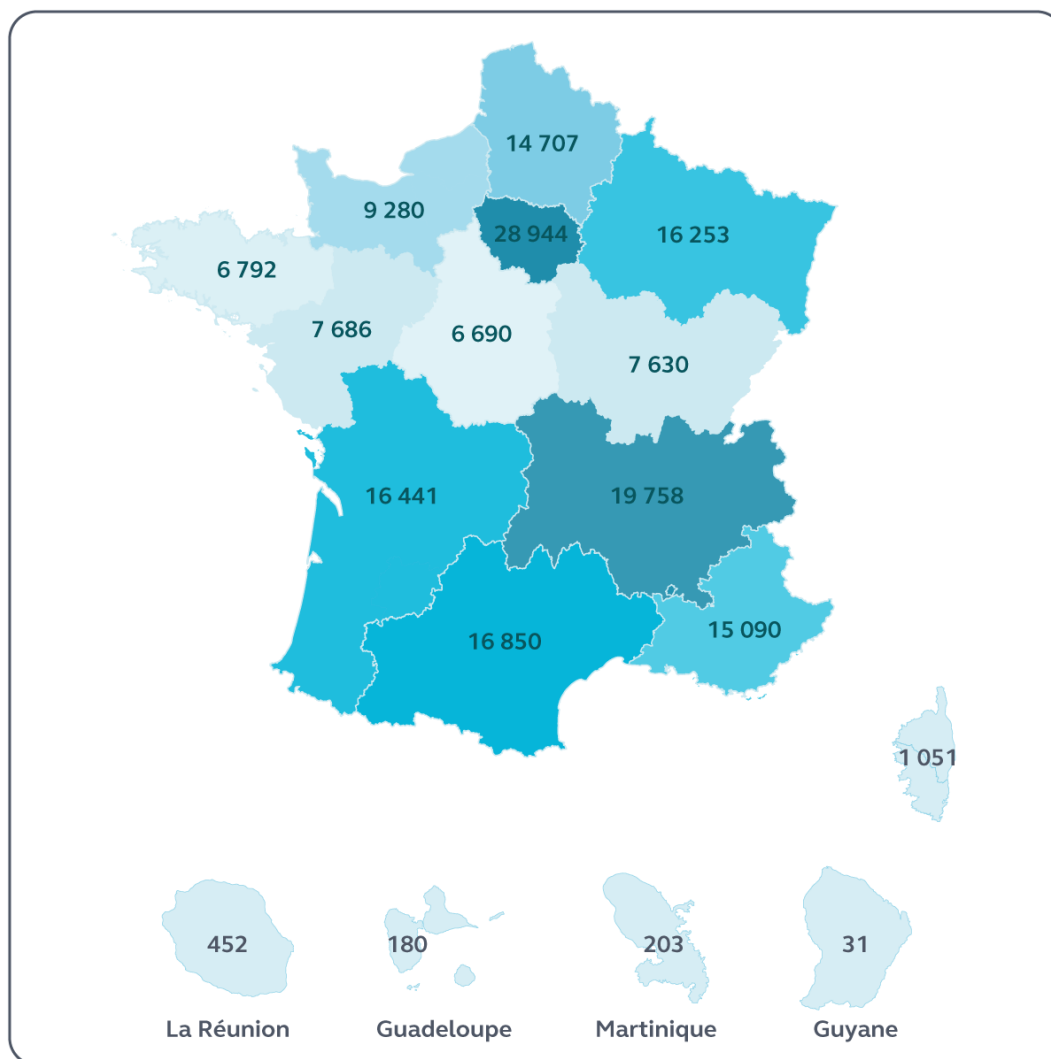
Pays	Mesures nationales
<i>Norvège</i>	<p>Réduction d'au moins 50 % des péages routiers, du prix des ferries et du tarif de stationnement.</p> <p>Aide pour l'installation de bornes de recharge, jusqu'à 50 % des coûts, avec des plafonds variables selon les régions</p>
<i>Royaume-Uni</i>	<p>Fonds LEVI de 450 millions £ subventionnant les autorités locales pour l'installation de bornes dans les quartiers résidentiels et les zones peu desservies</p> <p>Subvention du système ORCS (<i>on-street-residential chargepoint scheme</i>), accordée aux autorités locales pour couvrir jusqu'à 75 % du coût total de l'installation de bornes dans les rues pour les ménages ne disposant pas de stationnement privé ; a pris fin en mars 2025.</p> <p>Subventions du WCS (<i>workplace charging scheme</i>) jusqu'à 350 £ par point de recharge installé sur les lieux de travail</p> <p>Subventions du EVHS (<i>electric vehicle homecharge scheme</i>) jusqu'à 350 £ par point de recharge installé dans les copropriétés</p>

Source : rapport IGEDD/IGF

Annexe n° 11 : la répartition des bornes publiques sur le territoire

Au premier semestre 2025, les régions qui comptent le plus grand nombre de bornes de recharge en valeur absolue sont l'Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie tandis que les régions dans lesquelles il y a le moins de bornes sont dans une bande ouest-est qui va de la Bretagne à la Bourgogne-France-Comté.

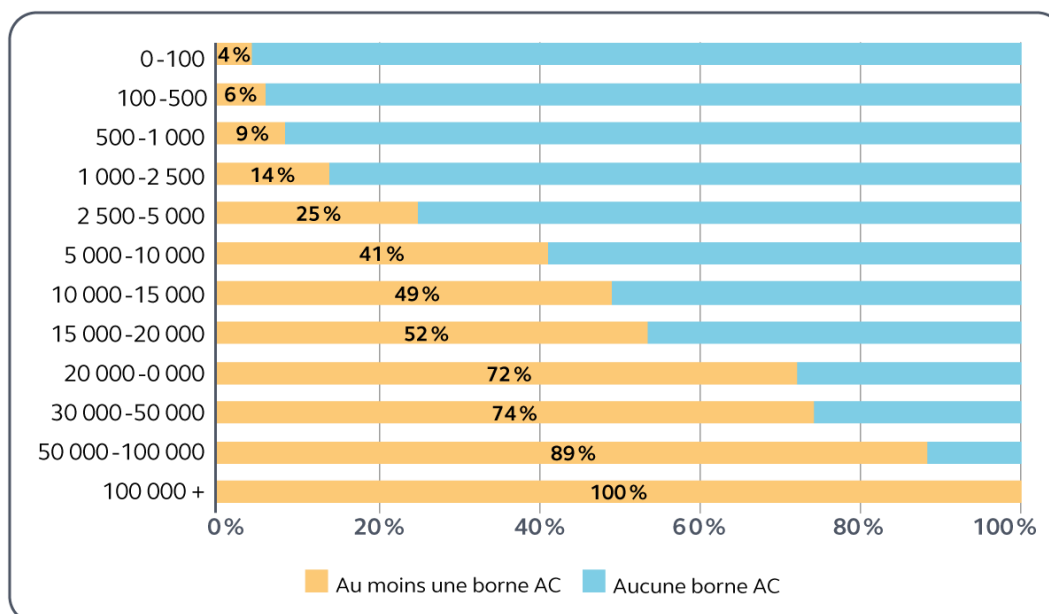
Carte n° 4 : nombre de points de recharge ouverts au public par région



Source : Baromètre du ministère de la transition écologique et d'AVERE France – mai 2025

À l'échelle de la commune, près une commune dont la population est comprise entre 10 000 et 20 000 habitants sur deux est totalement dépourvue de borne de recharge publique normale (borne AC d'une puissance inférieure ou égale à 22 kW). Le taux d'équipement diminue rapidement : 86 % des communes de moins de 1 000 habitants ne sont pas équipées.

Graphique n° 31 : état des lieux de la recharge publique dans les communes par tranche de population (France métropolitaine, population 2020)



Source : AVERE d'après INSEE, Eco-Movement

En termes d'accessibilité, 90 % de la population est à moins de 10 min en voiture d'une borne de recharge publique et 78 % à moins de 10 min d'une borne de recharge publique rapide ou ultra-rapide. Dans les zones peu denses, quatre habitants sur dix sont à plus de 10 min d'une borne de recharge rapide ou ultra-rapide.

Tableau n° 22 : temps de trajet à une borne de recharge rapide par type de commune

Type de commune	Population à plus de 10min	Population totale	Part de la population à moins de 10min
Grands centres urbains	45 139	23 531 585	99,8%
Ceintures urbaines	809 901	6 879 997	88,2%
Centres urbains intermédiaires	324 756	8 816 464	96,3%
Petites villes	911 288	4 062 062	77,6%
Bourgs ruraux	4 547 112	10 308 268	55,9%
Rural à habitat dispersé	6 156 844	10 022 315	38,6%
Rural à habitat très dispersé	1 366 600	1 651 115	17,2%
Total	14 161 640	65 271 806	78,3%

Source : Insee, distancier Metric-OSRM, © les contributeurs d'OpenStreetMap et du projet OSRM. Calculs pôle Science des données de l'IGF.

Annexe n° 12 : jurisprudences interne et européenne en matière de qualité de l'air

Dans sa décision du 12 juillet 2017, le Conseil d'État avait ordonné à l'État de mettre en œuvre des plans pour réduire les concentrations de dioxyde d'azote (NO₂) et de particules fines (PM₁₀) dans 13 zones urbaines en France, afin de respecter la directive sur la qualité de l'air²⁰¹. En 2020, en raison de l'insuffisance de résultats, il a condamné l'État à agir sous astreinte par semestre de retard, et plusieurs astreintes ont été prononcées en 2021, 2022 et 2023.

La CJUE a, quant à elle, rendu un arrêt le 24 octobre 2019 constatant les manquements de la France dans 14 zones en matière de pollution au dioxyde d'azote, puis un second arrêt le 28 avril 2022 constatant les manquements français dans deux zones en matière de particules fines (PM₁₀). La Commission européenne a également mis en demeure la France d'agir en matière de lutte contre la pollution aux oxydes d'azote (Nox). Le contentieux européen reste ouvert.

Le 25 avril 2025, le Conseil d'État a jugé que les actions mises en place pour améliorer la qualité de l'air en France permettaient de considérer sa décision de 2017 comme exécutée en totalité, puisque plus aucune zone ne dépassait les seuils de pollution aux PM₁₀, et que le seuil de pollution au NO₂ était quasiment respecté à Lyon et proche de l'être à Paris.

Les normes de qualité de l'air seront significativement renforcées en 2030, en application de la directive (UE) 2024/2881 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe. Certains territoires ne respectent pas aujourd'hui les futurs seuils qui entreront en vigueur à cette date²⁰².

²⁰¹ Directive 2008/50/CE relative à la qualité de l'air ambiant, et normes fixées à l'article R. 221-1 du code de l'environnement.

²⁰² À date, selon les estimations de la direction générale et du climat (DGEC), 12 territoires pourraient ne pas respecter ces futurs seuils.

Annexe n° 13 : données sur les véhicules dans les zones à faibles émissions (ZFE)

Les 25 ZFE en vigueur début 2025 limitent la circulation, sauf dérogations²⁰³, d'environ 663 000 voitures possédées par les résidents de ces zones, soit près de 11 % du parc automobile. En effet, au sein de chaque ZFE sont définies les mesures de restriction de la circulation, les catégories de véhicules concernés par ces mesures et les dérogations individuelles accordées²⁰⁴. Ainsi, les véhicules circulant dans une ZFE doivent posséder une vignette Crit'Air attestant de l'autorisation du véhicule à circuler au regard des restrictions arrêtées localement.

Si le périmètre géographique retenu pour l'application des critères de circulation des ZFE correspond le plus souvent au cœur des intercommunalités²⁰⁵, l'instauration d'une ZFE présente toutefois un impact sur la circulation des habitants des communes avoisinantes dès lors qu'ils souhaitent rejoindre le centre de l'intercommunalité. Le périmètre d'analyse des effets des ZFE doit donc être élargi à un ensemble plus large. Il est proposé ici de considérer toutes les communes relevant des intercommunalités principales où sont instituées des ZFE : le nombre de véhicules potentiellement concernés par une restriction de circulation est alors de 1,8 million, soit 15,1 % du parc total de ce périmètre élargi. Le tableau ci-dessous précise ces résultats.

²⁰³ Il existe des exemptions nationales, par exemple pour les personnes en situation de handicap, des dérogations locales mises en place par certaines collectivités, et des restrictions en uniquement certains jours ou certaines heures dans la semaine. Des collectivités ont également choisi d'instaurer des périodes pédagogiques.

²⁰⁴ Par exemple concernant les véhicules particuliers, les véhicules Crit'Air 3,4,5 et non classés ne peuvent pas circuler dans les ZFE de Paris et Lyon sauf dérogation ; pour la quasi-totalité des ZFE créées le 1^{er} janvier 2025 ce sont uniquement les véhicules non-classés qui voient leur circulation restreinte.

²⁰⁵ Où le recours à la voiture pour se déplacer est modéré comme en témoigne sa part dans les trajets domicile-travail.

Tableau n° 23 : caractéristiques des zones à faibles émissions (ZFE), nombre total de véhicules et de véhicules soumis à des restrictions de circulation (hors dérogations)

	Nombre de communes	Population	Densité de population (hab./km ²)	Part modale de la voiture pour le domicile-travail	Nombre total de voitures	Nombre de voitures soumises à des restrictions de circulation	Part de voitures soumises à des restrictions de circulation
Zones à faibles émissions (ZFE)*	385	14 110 564	3 020	42 %	6 102 728	663 116	10,9 %
Intercommunalités principales incluant les Zones à faibles émissions (ZFE)	2 382	25 164 206	805	70 %	12 198 868	1 837 164	15,1 %

Source : calculs Cour des comptes, données MTE, SDES, Données sur le parc automobile français au 1^{er} janvier 2024 et données INSEE. NB : les ZFE élargies incluent l'Île de France pour la ZFE de Paris, et les métropoles ou communautés urbaines pour les autres ZFE. * Une approximation est faite ici : seules les communes incluses dans l'intercommunalité principale sont recensées. En incluant celles situées en dehors des intercommunalités principales, il y a 433 communes recensées au sein d'un périmètre ZFE.

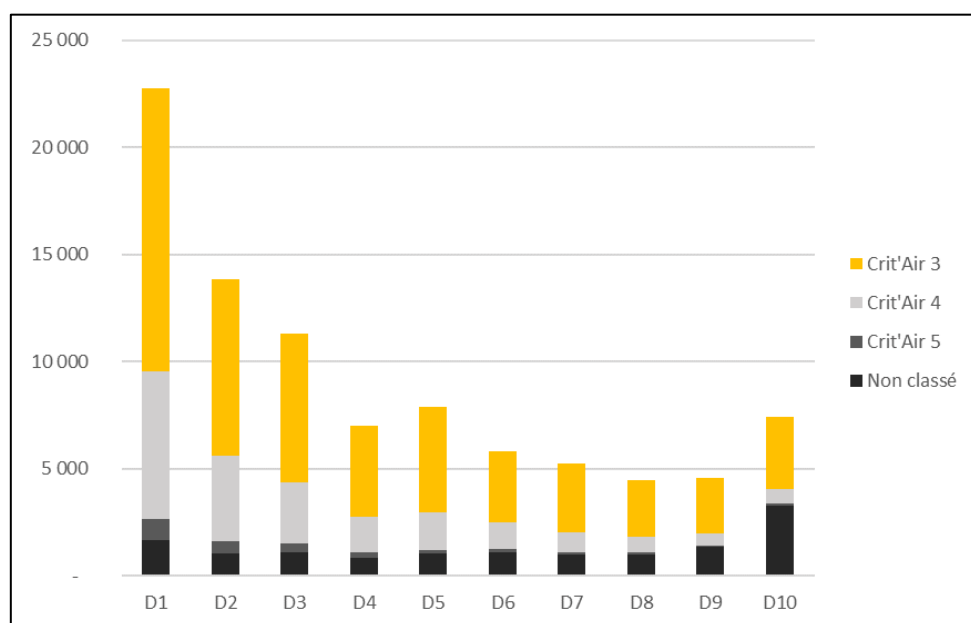
La plupart des véhicules (71 %) des intercommunalités incluant une ZFE et soumis à des restrictions de circulation dans cette ZFE sont situés en Île-de-France ; viennent ensuite ceux des intercommunalités de Lyon (8 %), Montpellier (4 %) Strasbourg et Grenoble (3 %).

Les voitures concernées par cette restriction sont à 98,2 % détenues par des particuliers, et les ménages concernés sont majoritairement les ménages les modestes qui achètent le plus de véhicules polluants²⁰⁶ (cf. graphique ci-dessous). En appliquant les restrictions de circulation appliquées dans 25 ZFE aux données disponibles les plus récentes²⁰⁷, 40 % des 90 000 véhicules achetés désormais concernés par les restrictions étaient par les 20 % les plus modestes en 2022 (1^{er} et 2^{ème} décile). L'effet de la restriction de circulation est pour ces ménages d'autant plus fort qu'ils ne possèdent souvent qu'un seul véhicule.

²⁰⁶ Ceux dont la vignette *Crit'air* a un indice élevé oui qui ne sont pas classés (cas des véhicules les plus polluants qui n'ont alors pas droit à une vignette *Crit'air*).

²⁰⁷ Les dernières données disponibles permettant d'analyser la répartition de ces achats selon le revenu du ménage sont des données de 2022.

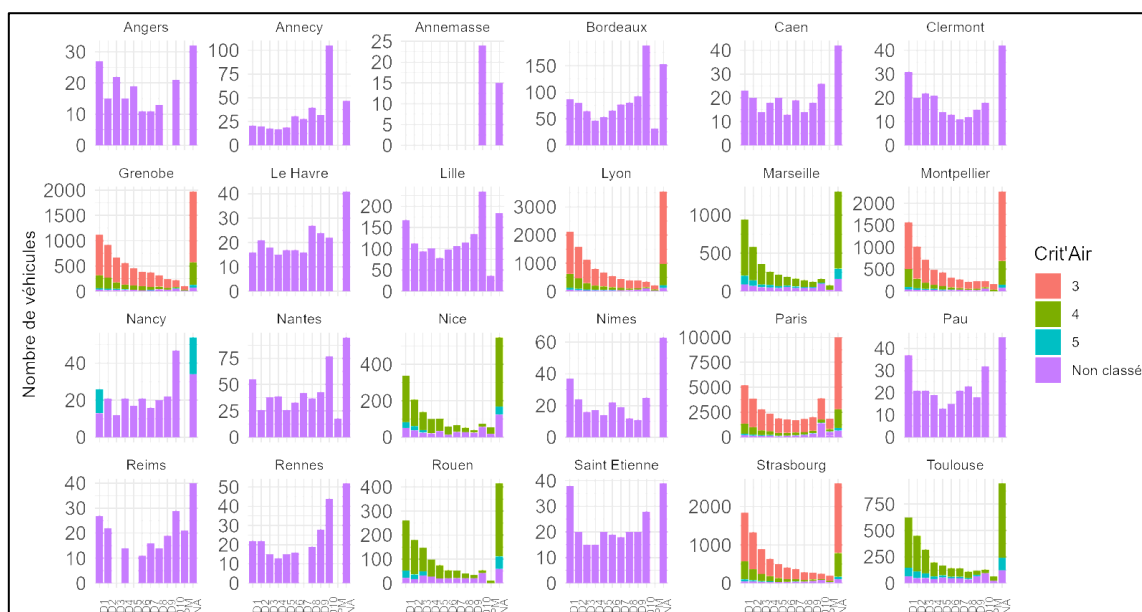
Graphique n° 32 : voitures achetées en 2022 dans les 25 ZFE en vigueur en 2025 et dont la circulation serait désormais restreinte, par déciles de revenus des ménages propriétaires



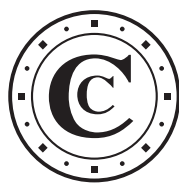
Source : calculs Cour des comptes, à partir des données CASD, SDES, Rsvero ; INSEE, Fidéli. Note : Seuls les véhicules dont la circulation est restreinte sont représentés ici : ainsi par exemple, seuls les Crit'Air 3 appartenant aux ZFE où leur circulation est restreinte sont pris en compte. Les voitures polluantes sont achetées d'occasion. Environ 20 % des acquéreurs dont le revenu n'était pas connu ont été répartis proportionnellement sur l'ensemble des déciles, selon leur poids relatif.

Le graphique suivant détaille cette répartition pour chacune des 25 ZFE en vigueur en 2025.

Graphique n° 33 : voitures achetées en 2022 dans les 25 ZFE en vigueur en 2025 qui seraient désormais soumises à des restrictions de circulation, selon le décile de revenu



Source : Cour des comptes à partir des données CASD, SDES, Rsvero ; INSEE, Fidéli. Note : les voitures polluantes sont achetées d'occasion. Certaines données, ne respectant pas le nombre minimum requis pour garantir la confidentialité, ont été supprimées.



Six ans après l'adoption de la loi d'orientation des mobilités (LOM), le bilan qu'en dresse la Cour est celui d'une réforme essentielle mais inachevée, notamment en matière de financement.

La loi a permis de couvrir l'ensemble du territoire par des autorités organisatrices de la mobilité mais n'a pas simplifié la gouvernance des mobilités, et les outils de planification et de coordination ont été insuffisamment mis en œuvre à ce stade.

De façon innovante, la LOM a établi un cadre financier pluriannuel pour la modernisation des réseaux de transport mais sans couvrir tous les besoins et en laissant pendante la question du financement des services de mobilité. Or, le temps long de la régénération et des projets exige prévisibilité et clarté. Il est nécessaire que l'État se dote d'une loi-cadre fixant ses orientations et leurs modalités d'application en matière de financement des projets de transport. Un projet de loi-cadre a été déposé au mois de février 2026 par le Gouvernement devant le Parlement.

La LOM a également encouragé le développement d'offres de mobilité fournissant des solutions complémentaires aux services réguliers et permettant aux utilisateurs de se rabattre vers les réseaux de transport structurants. L'enjeu sera de conforter la diversité de ces services de mobilité et leur articulation, notamment au sein des projets de SERM (services express régionaux métropolitains) dont la gouvernance et le financement doivent être précisés.

Enfin, la loi a stimulé le développement des mobilités durables par des mesures ambitieuses complétés par des soutiens financiers importants. La question est désormais celle de la visibilité et de l'optimisation de ces moyens en période de contrainte financière.

Cour des comptes

13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr