

Avis sur le rapport 4-2 de l'Exécutif régional
**Bilan 2020 à 2026 de l'application
de la Loi d'Orientation des Mobilités par
la Région Bourgogne-Franche-Comté**

Rapporteur : Marc Noegelen

Synthèse du rapport de l'Exécutif régional

Ce premier bilan en Bourgogne-Franche-Comté intervient après 5 ans de mise en œuvre de la Loi d'Orientation des Mobilités (LOM), promulguée le 26 décembre 2019. Les enjeux visés par la LOM étaient nombreux : supprimer les "zones blanches" en dotant chaque territoire d'une autorité organisatrice, proposer des offres de transport alternatives à la voiture individuelle, répondre aux enjeux de déplacements domicile-travail et apporter une réponse aux besoins des publics plus fragiles.

La Région s'est fortement engagée dans la mise en œuvre de la LOM depuis sa promulgation, en se dotant d'une équipe technique dédiée et en étant politiquement pro-active. Ainsi, la contractualisation d'une première génération de COM sur la base commune à tous les territoires du "porter à connaissance" des offres, acteurs et outils en faveur des mobilités ainsi que la mise en œuvre d'instances de dialogue partenariales aux niveaux régional et local sont aujourd'hui effectives et tendent encore à se renforcer (mise en œuvre des Forums Mobigo dès l'automne 2026). Des actions plus opérationnelles ont pu être avancées par l'exécutif régional lors des concertations locales menées dans le cadre des COM de première génération et restent à définir dans le cadre d'une stratégie plus globale.

Des pistes identifiées à date suite aux travaux déjà menés semblent à travailler collectivement : vers une refonte des périmètres géographiques pour une simplification des échelles liées aux mobilités ? Quel niveau d'intervention régional sur les 22 CC non AOM ? Quel engagement partenarial effectif d'un Département pour l'élaboration d'un PAMS ?...

Avis du CESER

Adoptée en 2019, la Loi d'orientation des mobilités (LOM) a profondément renouvelé l'organisation des mobilités en renforçant notamment le rôle des Régions et en créant de nouveaux outils de planification, de coordination et de concertation. Depuis son adoption, la Cour des comptes considère que cette réforme essentielle reste inachevée.

En Bourgogne-Franche-Comté, le CESER relève que la Région a pris de l'avance dans la mise en œuvre de la LOM sur le plan organisationnel. La Région a structuré une gouvernance associant les territoires, les partenaires et les usager-es, et engagé la mise en place des différents outils prévus par la loi. Le CESER relève également la lucidité de la Région de ne pas assumer le transfert de gestion des infrastructures au regard de sa capacité financière. Cette 1^{ère} étape doit être saluée.

Pour autant, la mise en place des instances et des dispositifs ne saurait constituer une fin en soi.

L'enjeu est désormais de s'assurer de ce qu'ils produisent concrètement pour les habitant-es, les entreprises et les territoires.

Plusieurs points de vigilance et de progrès apparaissent à cet égard :

- Plus de clarté sur les finalités des comités : la Région a mis en place une comitologie importante, associant notamment territoires, partenaires et usager-es. Le CESER considère que cette organisation constitue une base nécessaire au dialogue mais que son efficacité doit être appréciée au regard des résultats produits pour les usager-es. La multiplication des réunions ne saurait constituer à elle seule un indicateur de réussite. La place effective des usager-es doit notamment être renforcée, ainsi que celle des acteurs et actrices directement concernés par les mobilités du quotidien notamment les salarié-es. Le CESER préconise que chaque instance soit dotée d'une finalité et d'objectifs clairement définis, assortis de quelques priorités répondant aux besoins des usager-es.

- **Renforcer le rôle des Comités de partenaires de Bassin de Mobilité** : le CESER considère que les politiques de mobilité doivent davantage être construites à partir des besoins exprimés dans les territoires et de leur évolution. Avant toute chose, il faut garantir que ces comités se réunissent et assurer un suivi de mise en place. Ces comités doivent ainsi dépasser leur seule fonction de concertation pour devenir de véritables espaces de coordination entre les AOM. Le CESER recommande qu'ils permettent de partager les diagnostics, d'identifier les priorités et de coordonner les offres, en s'appuyant sur des contrats opérationnels de mobilité constituant de véritables feuilles de route partagées.

- **La Région en tant qu'AOM locale** : cette approche doit également permettre à la Région d'assumer pleinement son rôle de chef de file. Alors que 22 EPCI en Bourgogne-Franche-Comté n'ont pas pris la compétence mobilité, la Région dispose d'une ingénierie et d'une capacité d'intervention qui doivent pouvoir bénéficier aux territoires. Il ne s'agit pas seulement de les "inciter à agir" mais aussi de leur montrer ce qu'il est possible de faire. Le CESER recommande que la Région développe une véritable fonction de "territoire démonstrateur" en tant qu'AOM locale, en expérimentant des solutions et en valorisant les expériences susceptibles d'être reproduites.

- **L'intermodalité** : la question de l'intermodalité doit également être appréhendée du point de vue des usager·es. Ceux-ci ne distinguent pas les réseaux régionaux, les petites AOM ou les différents opérateurs lorsqu'ils préparent un déplacement : ils cherchent simplement à aller d'un point à un autre : or, l'information reste encore trop souvent fragmentée.

- **Mobilités solidaires et inclusives** : le CESER insiste sur la nécessité de mieux prendre en compte les personnes rencontrant des difficultés de mobilité (publics en situation de précarité, jeunes, seniors, personnes en situation de handicap ou les habitant·es des territoires peu desservis). La mobilité solidaire doit donc être pleinement intégrée à la politique régionale des mobilités et articulée avec les autres politiques. Le CESER souligne de passer d'une logique d'intention et de coordination à une véritable politique d'impulsion régionale de mobilité solidaire dotée d'objectifs, de moyens et d'actions identifiés.

- **La pédagogie** : le CESER estime que les instances de dialogue doivent également être des lieux de pédagogie. Certaines demandes exprimées par les usager·es peuvent se heurter à des contraintes techniques, financières ou réglementaires. Il est alors essentiel d'expliquer les raisons des choix opérés. Le CESER recommande que les demandes formulées fassent l'objet d'un retour argumenté et visible, qu'il s'agisse d'une réponse positive, d'une expérimentation, d'un calendrier de mise en œuvre ou d'une impossibilité dûment expliquée.

- **L'évaluation** : au-delà de ces différents sujets, le CESER appelle à renforcer l'évaluation de la politique régionale des mobilités. La réussite de la LOM ne pourra pas être appréciée au seul regard du nombre d'instances créées ou de dispositifs mis en place. Elle doit l'être à partir de leurs effets mesurés au bénéfice des habitant·es, des entreprises et des territoires.

Dans un contexte budgétaire contraint, le CESER estime que la prochaine étape de la mise en œuvre de la LOM doit être celle de l'efficacité. Le CESER préconise de mieux identifier les besoins, renforcer la coordination entre acteurs et actrices, accompagner plus concrètement les territoires et évaluer les effets des politiques régionales sur les mobilités quotidiennes. En définitive, le CESER considère qu'il faut franchir une nouvelle étape : passer d'une logique de déploiement des outils à une logique de résultats bénéficiant aux usager·es.

Vote du CESER : adopté à l'unanimité.

Déclarations

Didier Michel, au nom du MEDEF

Madame la Présidente, chères et chers collègues,

Le MEDEF partage le message central de cet avis : après le déploiement des outils et des instances, nous devons mesurer les résultats pour les usagers, les entreprises et les territoires.

Nous saluons le travail de structuration engagé par la Région. Mais, pour un salarié, un apprenti ou un demandeur d'emploi, la question reste très concrète : existe-t-il une solution fiable pour rejoindre son lieu de travail ou de formation, aux horaires nécessaires et à un coût supportable ?

Cette question est particulièrement importante pour les zones d'activité, les territoires ruraux et les entreprises fonctionnant en horaires décalés. Une offre de transport peut exister sans répondre effectivement à ces besoins.

Nous souhaitons donc que les entreprises et les représentants des salariés soient pleinement associés à la définition des priorités. Les horaires de prise de poste, les difficultés de recrutement liées aux déplacements et les besoins des apprentis doivent être intégrés aux diagnostics des bassins de mobilité.

Sur le financement, nous voulons rappeler clairement notre position : le MEDEF s'est opposé à la mise en place du versement mobilité régional et rural, le VMRR. Cette opposition traduit notre préoccupation face à un prélèvement supplémentaire assis sur la masse salariale, qui renchérit le coût du travail indépendamment de la situation économique des entreprises et des solutions de mobilité effectivement accessibles à leurs salariés.

Dans les territoires ruraux notamment, les entreprises ne peuvent comprendre qu'une contribution supplémentaire leur soit demandée sans amélioration tangible des déplacements domicile-travail. Certaines organisent ou soutiennent déjà des solutions pour leurs salariés.

L'existence d'une nouvelle recette ne dispense donc ni de hiérarchiser les dépenses ni de démontrer leur efficacité. Nous demandons une transparence sur l'affectation du VMRR, les actions financées, leur répartition territoriale et les résultats obtenus. Les entreprises contributrices doivent être associées au suivi de son utilisation.

Nous partageons également la vigilance de l'avis sur la multiplication des instances. La coordination est nécessaire, mais elle doit faciliter les décisions et la réalisation des projets. Les moyens doivent bénéficier en priorité aux services de mobilité.

Les réponses doivent être adaptées aux réalités locales : transports collectifs, covoiturage, transport à la demande, coordination des horaires et solutions pour les derniers kilomètres. Les expérimentations doivent être évaluées avant d'être pérennisées ou étendues.

Pour mesurer les progrès, nous proposons de suivre quelques indicateurs concrets : les emplois et formations effectivement accessibles, la fiabilité des trajets, leur fréquentation, leur coût pour l'utilisateur et le coût public du service.

La mobilité est un levier essentiel d'accès à l'emploi et d'attractivité. Le MEDEF partage donc l'exigence de résultats portée par cet avis, tout en maintenant son désaccord sur le VMRR et sa vigilance sur le coût du travail.

Catherine Daurox, au nom de la CFDT

Si la CFDT ne peut que constater le volontarisme et une forme de détermination de la part de la Région dans la mise en œuvre de la LOM et de ses déclinaisons, elle ne peut aussi que faire remarquer l'hétérogénéité de la dynamique de validation et de concertation ayant cours au cœur des bassins de mobilité.

Car, si les contrats opérationnels de mobilité ont tous été ratifiés par la Région, qu'en est-il du côté des EPCI ? Présente dans de nombreux comités des partenaires de bassin, la CFDT ne peut que déplorer que ces instances, essentielles dans leur rapport au territoire et pour la nécessaire prise en compte de l'avis de ses citoyens, ne soient majoritairement pas réunies ou que les organisations syndicales n'y soient pas toujours conviées...

Cette instance doit, à la base, permettre le dialogue et la concertation pour associer les acteurs locaux aux décisions concernant les transports.

Force est de constater que dans le meilleur des cas, celle-ci n'est qu'une chambre d'enregistrement voire, dans de nombreux cas, juste inexistante. Les prochains défis à relever restent cependant enthousiasmants.

Nous appelons de nos vœux :

- À une meilleure articulation des enjeux de la mobilité du quotidien, avec un renforcement des interfaces entre les AOM, la Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités et le monde économique.

En effet, les mobilités pendulaires doivent s'articuler avec celles de la vie quotidienne, et les plans de mobilité des AOM doivent s'articuler avec, notamment, les plans de mobilité employeur et/ou des accords de type FMD (Forfait Mobilités Durables) négociés avec les partenaires sociaux

Nous demandons également avec force que l'objectif de décarbonation des transports soit clairement partagé en convergence avec les objectifs de la COP régionale.

En effet, le bilan intermédiaire indique que seuls 30 % des 113 EPCI de la région ont validé une stratégie de mobilité sur leur territoire !

Et cela avec une année 2025 qui n'a vu que 3 nouveaux EPCI supplémentaires en valider une...¹

Certes, les plans vélo successifs et la réduction de l'auto-solisme sont de petits pas en avant, au demeurant considérables en ce qu'ils laissent naître comme espoir en matière d'évolution des comportements.

(1) <https://www.cop-bfc-versdemain.fr/wp-content/uploads/2026/05/COP-BFC-Bilan-2025-Feuille-de-route-1.pdf>

Toutefois, dans une région à dominante rurale, en déprise démographique, avec de nombreux trajets pendulaires extra-régionaux, il est essentiel de disposer de transports collectifs qui offrent rapidité, confort et fiabilité aux usagers à un coût maîtrisé, sans rupture de distribution.

Les difficultés rencontrées, ou attendues à court terme, par les usagers de nos lignes ferroviaires de dessertes fines du territoire, doivent être entendues et prises en compte dans le cadre de leurs saisines citoyennes, quand bien même celles-ci seraient frappées du sceau de l'irrecevabilité, mais aussi dans le cadre des instances de dialogue régionales. La croissance très rapide du nombre d'utilisateurs, à la faveur de l'augmentation considérable du prix des carburants, ne doit pas s'accompagner d'une baisse de la qualité des transports au risque de devenir contre-productive. Les ajustements nécessaires doivent être faits.

Enfin nous appelons de nos vœux à ce que le nouvel élan nécessaire soit donné dans le cadre de la COP 2026 qui nous propose "d'accélérer ensemble les transitions en Bourgogne Franche-Comté."

La CFDT y est prête !

Guy Zima, au nom de la CGT

L'exercice demandé aux conseillers CGT de notre CESER est d'abord très "intellectuel" lorsque l'on travaille ce genre de dossier. Nous devons nous prononcer sur un avis que nous partageons, lui-même portant sur un bilan objectivement globalement positif de l'application d'une loi que nous avons combattue et dénonçons toujours.

Ainsi nous partageons que la Région s'est fortement mobilisée pour cette mise en œuvre de la LOM, avec une forte comitologie, de nombreux interlocuteurs réunis, mais pour les non institutionnels, une prise en compte quasi inexistante de leurs demandes.

En effet, ceux-ci découvrent les informations postérieurement aux décisions de mise en œuvre et donc restent frustrés vis-à-vis de la démarche. Comme souligné dans l'avis, il faut maintenant que les citoyens et usagers puissent mesurer le bénéfice concrètement et se sentir parties prenantes en amont des décisions. Il faut aussi ne pas se limiter à la seule présence de 2 usagers tirés au sort pour estimer avoir rempli son devoir démocratique.

La mise en place des "Forums Mobigo" sera une opportunité pour la Région de renouer avec l'esprit des comités de ligne. Nous jugerons si cela devient un lieu d'écoute ou bien de leçon de ce qui serait bon pour nous.

Enfin nous tenons à souligner, que malgré la signature du protocole LDFT et en espérant que les alertes exprimées par le CESER et la CGT l'y ont conduit, la Région s'est tenue loin des possibilités de transferts de propriété et de gestions des infrastructures ferroviaires contenues dans la LOM et cela nous convient.

Je rappelle aussi à une époque où les carburants dépassent les 2€40 le litre, le ticket mobilités régional doit être mis en œuvre avec appel du pied aux employeurs.

Comme souvent, ce sont les financements qui manquent dans ce transfert de compétences pour assumer pleinement le rôle attendu et c'est ce décalage qui est néfaste.

La CGT partage les attentes exprimées par l'avis du CESER sur les suites concrètes attendues.

Avec ces compléments, la CGT votera l'avis.