RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Cerema

Mobilités et transports

Le point sur

39

La loi d'orientation des mobilités

Quelles évolutions en matière de gouvernance et de coopération ?

Cette fiche présente les principales dispositions issues de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) ayant un effet sur la gouvernance de la mobilité. Elle fait le point sur les enjeux de la généralisation de la prise de compétence d'organisation des mobilités et sur le renforcement de la coopération entre autorités organisatrices de la mobilité (AOM) sous la coordination de la région. En effet, dans son titre II, la LOM se fixe pour objectif d'« améliorer la gouvernance en matière de mobilités pour mieux répondre aux besoins quotidiens des citoyens, des territoires et des entreprises ». Cette fiche rappelle les mesures de la LOM relatives à ces points, les met en regard de la situation existante et met en évidence les enjeux qui vont se matérialiser par des actions à réaliser par les collectivités territoriales.

Septembre 2020

Collection | Connaissances

Doter chaque territoire d'une autorité organisatrice de la mobilité locale

Mesure phare du titre II de la LOM, la couverture du territoire national par des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) traduit l'objectif d'apporter des solutions de mobilité durable pour tous, et sur tous les territoires, y compris dans les territoires peu denses (ruraux, périurbains, de montagne, etc).

Créer des autorités organisatrices de la mobilité en territoire peu dense

La situation pré-LOM : des AOM majoritairement en agglomération

Au 1er janvier 2019, on dénombrait 338 AOM sur l'ensemble du territoire national[1], correspondant dans leur grande majorité aux agglomérations de moyenne et grande tailles. Seules les métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération détenaient obligatoirement la compétence d'organisation de la mobilité à l'échelle intercommunale. Les communautés de communes pouvaient le devenir dès lors que les communes les composant souhaitaient exercer leur compétence à une échelle plus large. Or, faute d'une réelle appropriation de cette compétence à l'échelle communale ou intercommunale dans les territoires peu denses, de vastes territoires se trouvaient dépourvus d'un acteur public exerçant localement cette compétence. Cet acteur a pour attribution de proposer une offre de services de mobilité alternatifs à l'usage individuel de la voiture en complément des services interurbains et scolaires organisés par les régions.

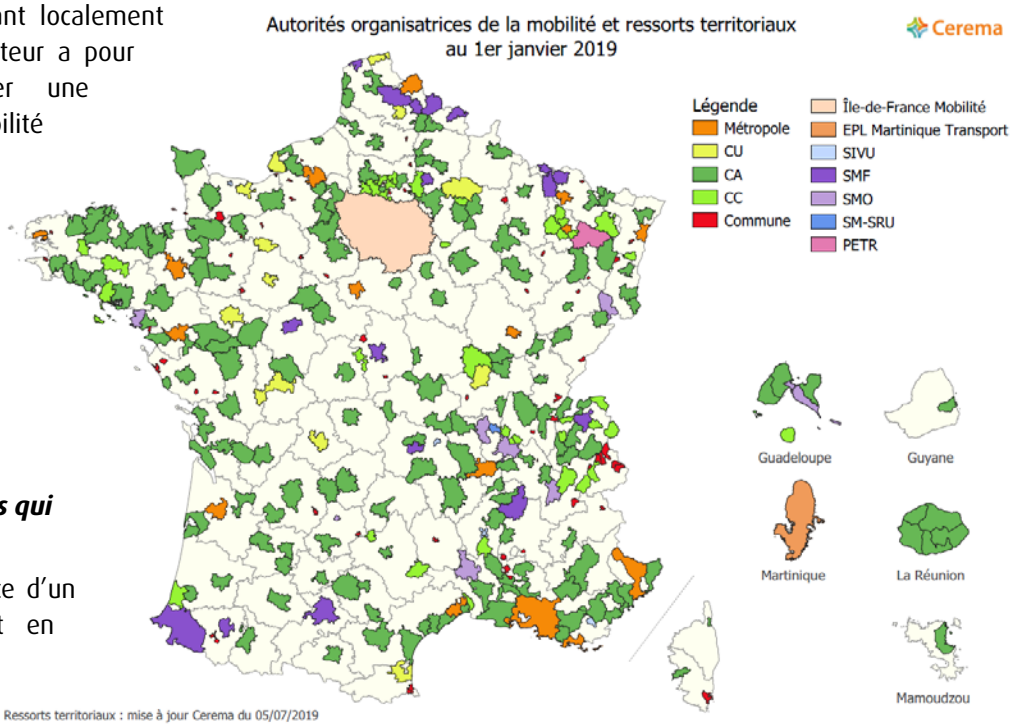
La mise en application de la LOM : créer de nouvelles AOM dans les territoires peu denses qui en étaient dépourvus

Afin de garantir l'existence d'un acteur public compétent en matière d'organisation de la mobilité locale, la LOM dispose qu'au 1er juillet 2021, deux types d'AOM couvriront les territoires non encore couverts :

- **la communauté de communes** (ou une structure supra-communautaire à laquelle elle aura choisi de transférer sa compétence d'organisation de la mobilité, par exemple à un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) ou un syndicat mixte). Cette échelle locale est privilégiée par le législateur pour garantir une adéquation entre connaissance des besoins de déplacements locaux et organisation d'une offre de mobilité adaptée ;
- **la région**, par substitution, lorsque la communauté de communes fait le choix de ne pas se saisir de cette compétence.

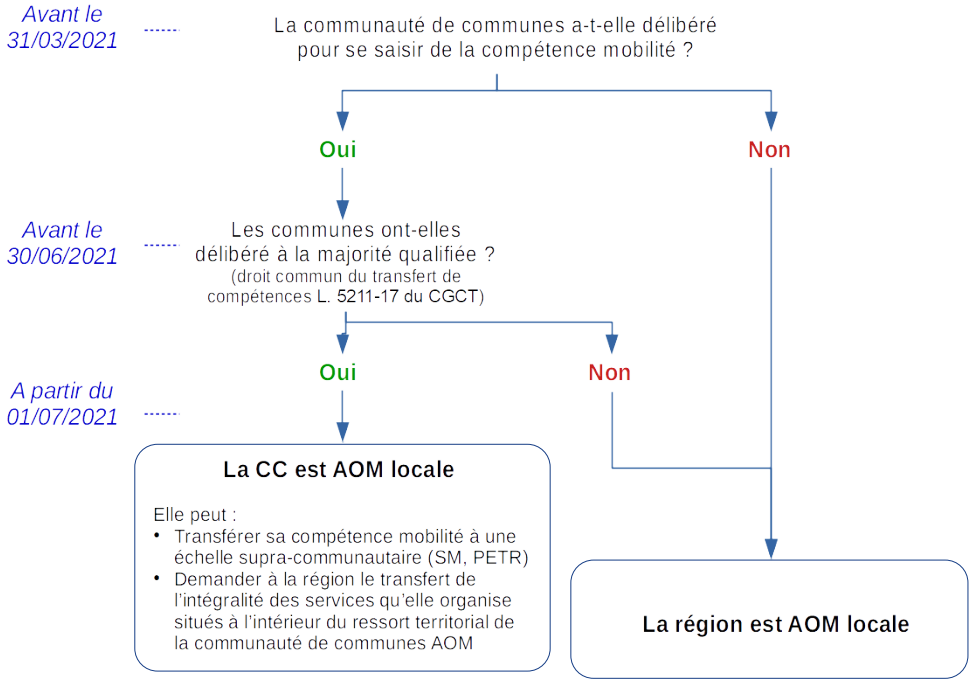
Deux conditions permettent à une communauté de communes qui n'aurait pas initialement fait ce choix de redevenir AOM après juillet 2021 :

- si elle est issue d'une nouvelle fusion de communautés de communes ;
- si elle adhère à un syndicat mixte ou un PETR existant ou nouvellement créé qui est ou qui devient AOM.



1 Le Cerema réalise un suivi annuel des ressorts territoriaux des AOM.
Voir : www.cerema.fr/fr/actualites/liste-composition-autorites-organisatrices-mobilite-au-1er-1

Devenir AOM – comment faire et dans quel calendrier ? (Source : Cerema)



Les enjeux et modalités d'action pour les territoires qui seront couverts par une AOM

La LOM vise à ce que sur chaque territoire un niveau de collectivité soit en mesure de :

- maîtriser l'élaboration d'une stratégie locale de mobilité ;
- dans le cadre de son projet de territoire ;
- en lien avec les autres politiques publiques locales (action sociale, aménagement, urbanisme, environnement, tourisme, énergie, santé…).

L'enjeu principal réside donc dans la responsabilisation d'un acteur public en matière de mobilité sur tous les territoires. Pour y parvenir, les AOM doivent se doter d'une vision globale des besoins de mobilité sur leur territoire ainsi que des offres et services proposés par l'ensemble des acteurs locaux (région, associations, opérateurs privés). À cet égard, le plan de mobilité simplifié constitue un outil à disposition des AOM pour l'élaboration de leur stratégie locale dans un cadre partenarial. Il vient compléter le panorama des démarches de planification dont le plan de mobilité, nouvel intitulé du plan de déplacements urbains, obligatoire pour les AOM situées dans des agglomérations de plus de 100 000 habitants[2].

L'AOM peut ensuite décliner sa stratégie en déployant de nouveaux services complémentaires à ceux

La compétence d'organisation de la mobilité – quel contenu ?

Cette compétence est non sécable : elle ne peut pas être partagée entre plusieurs collectivités. Elle peut toutefois s'exercer « à la carte », c'est-à-dire en choisissant d'organiser les services apportant la réponse la plus adaptée aux besoins de mobilité du territoire. Ainsi, l'AOM dispose d'une palette de leviers d'action qu'elle peut choisir d'activer afin de répondre au mieux aux besoins locaux de mobilité :

- **organiser des services** de transport public réguliers, à la demande, de transport scolaire, de mobilité solidaire ou relatifs aux mobilités actives et partagées (locations de vélo, autopartage, covoiturage…) et des services de transport de marchandises et de logistique ;
- **contribuer au développement de services** relatifs aux mobilités actives, partagées ou solidaires et au développement des services de transport de marchandises et de logistique ; par exemple : location ou aide financière pour l'acquisition d'un vélo, aménagements en faveur de l'usage du vélo, autopartage, plateforme de covoiturage, garage solidaire, attribution d'aides financières individuelles…
- **proposer des services** de conseil et d'accompagnement individualisé à la mobilité aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale ou en situation de handicap.

2 Sur ce point, se référer à la fiche Cerema -, La loi d'orientation des mobilités - Quelles évolutions en matière de planification de la mobilité, 2020.

existants (organisés par la région ou par tout autre acteur privé, associatif), en lien avec les caractéristiques de son territoire. Elle peut également faire le choix d'assurer l'organisation de services régionaux situés intégralement dans son ressort territorial après en avoir formulé la demande explicite à la région.

L'AOM pourra également choisir d'instaurer un versement mobilité sur son ressort territorial à la condition qu'elle organise un service régulier de transport public de personnes (une ligne de bus par exemple). Cette ressource peut servir au financement de tout investissement et fonctionnement de services ou d'actions qui rentrent dans le champ de la compétence d'organisation de la mobilité (site propre, piste cyclable, aire de covoiturage, plateforme de covoiturage, garage solidaire...)[3].

Ainsi, si la prise de compétence d'organisation de la mobilité n'oblige pas l'AOM à organiser des services de mobilité, elle lui permet d'élaborer une politique de mobilité et de la mettre en débat au sein du comité des partenaires qu'elle pilote. L'AOM associe à cette instance de réflexion et de construction participative les représentants d'employeurs et d'associations d'habitants/usagers, mais également tout acteur qu'elle estime utile d'associer à la définition et à la mise en œuvre de sa politique de mobilité. A titre d'exemple, les acteurs en charge d'un pôle générateur de déplacements (hôpital, collège, zone d'activité) peuvent être associés dans le but de prendre en compte les besoins de mobilité que ce pôle génère dans l'organisation des services proposés par l'AOM.

Élargir les compétences de l'AOM régionale

La situation pré-LOM : la région autorité organisatrice des transports interurbains

En 2002, avec la responsabilité d'organiser les services ferroviaires d'intérêt régionaux (TER), la région acquiert le statut d'autorité organisatrice des transports de plein exercice. En 2015, la loi NOTRe renforce son rôle en matière d'organisation des services de transports hors des ressorts territoriaux des AOM en prévoyant le transfert des services routiers (réguliers et scolaires) du département à la région. Celle-ci devient alors l'unique collectivité en charge de l'organisation des services de transports interurbains, en dépit de la possibilité de déléguer des services routiers à d'autres collectivités.

Les enjeux de l'élargissement de la compétence régionale à l'organisation des services de mobilité

La LOM élargit le champ de compétences des régions à l'organisation de services de mobilités actives et partagées ainsi qu'à la contribution à leur développement, en complément de leurs compétences en matière de transports routiers et ferroviaires hors du périmètre des AOM.

Ainsi, en matière de mobilité interurbaine, si la région pouvait auparavant participer à des projets de développement d'infrastructures de mobilités actives ou partagées (voie verte, plateforme de covoiturage par exemple), elle le faisait au titre d'une compétence autre que l'organisation de la mobilité (notamment le tourisme ou l'aménagement du territoire) sans pouvoir organiser ce type de service en propre.

Désormais, en tant qu'AOM régionale, elle dispose de toutes les compétences nécessaires à la mise en œuvre de sa stratégie de mobilité à l'échelle régionale. Si les services ferroviaires et routiers interurbains qu'elle organise demeurent l'architecture fondamentale de son réseau, elle peut compléter le maillage dont elle a la charge par l'organisation de services de mobilités partagées (covoiturage, autopartage) ou de mobilités actives (location de vélos par exemple).

Par ailleurs, la région peut intervenir en tant qu'AOM locale, par substitution à une communauté de communes qui n'aurait pas fait le choix de se saisir de la compétence d'organisation de la mobilité avant le 1er juillet 2021.

Dans ce cas, elle pourra s'appuyer sur les membres du comité des partenaires qu'elle réunit pour la définition de sa stratégie de mobilité locale et qu'elle peut organiser à l'échelle du bassin de mobilité si elle le souhaite. Une association étroite avec ces collectivités locales favorisera le développement d'une réponse coordonnée en assurant un dialogue entre les différentes compétences (mobilité, voirie, espaces publics, action sociale, tourisme, aménagement du territoire, aménagement urbain...).

Ainsi, la connaissance dont disposent les communes du territoire ou leurs groupements en matière de pratiques de mobilité mais aussi d'initiatives ou services existants constituera une aide précieuse pour la région dans l'exercice de son rôle d'AOM locale.

3 Pour plus d'informations sur le versement mobilité, se référer à la Foire aux questions LOM du site internet France Mobilités : www.francemobilites.fr/loi-mobilites/faq

Avec ces différentes postures possibles, la région devra faire preuve d'adaptation face à des situations locales contrastées. En effet, sur certaines parties de son territoire, elle constituera l'unique autorité organisatrice de la mobilité locale et régionale, alors que dans d'autres ressorts territoriaux elle agira uniquement en tant qu'AOM régionale (en concertation avec l'AOM locale).

L'enjeu pour la région résidera dans le maintien d'un dialogue étroit avec les collectivités locales détentrices de compétences permettant d'agir sur la mobilité (voirie, espace public, aménagement, urbanisme...) lorsqu'elle interviendra en tant qu'AOM de substitution, ainsi qu'avec les AOM locales.

Renforcer la coopération entre AOM

Avec la création des bassins de mobilité et des contrats opérationnels de mobilité, la LOM crée des outils en faveur d'une meilleure coopération entre AOM et, plus largement, entre collectivités intervenant dans le champ de la mobilité.

Créer des bassins de mobilité sur tout le territoire

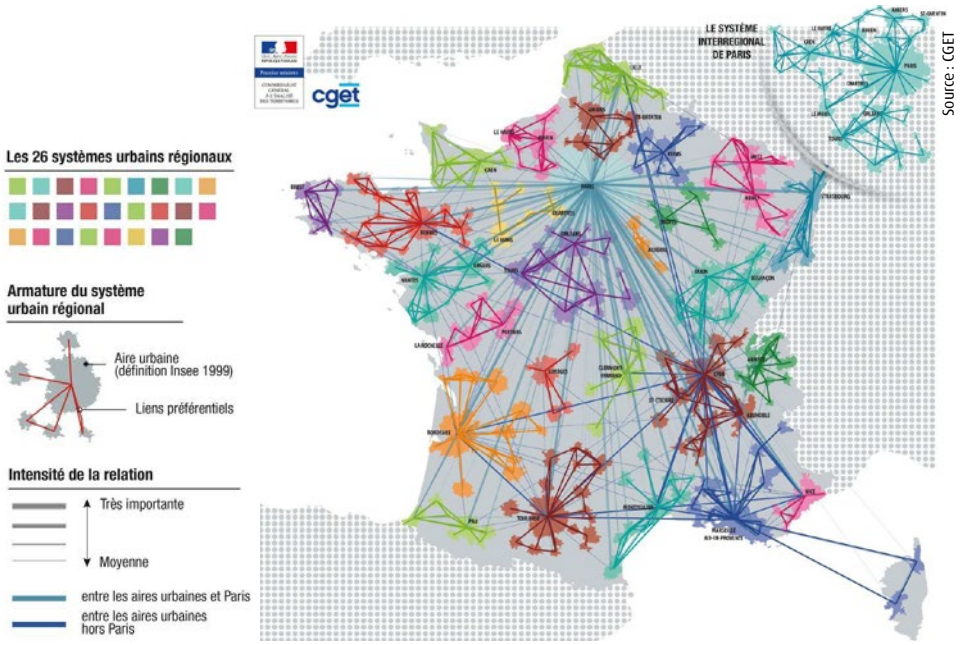
La situation pré-LOM : des initiatives récentes de création de bassins de mobilité

Après avoir vu leur compétence d'organisation des transports élargie aux services routiers interurbains et leur rôle de chef de file de l'intermodalité mis en avant avec la loi NOTRe, certaines régions ont souhaité définir une échelle intermédiaire entre le territoire régional et le ressort territorial des AOM. Ces premiers « bassins de mobilité » peuvent être observés à des échelles variables dans des régions issues de fusion d'anciennes régions. En Nouvelle-Aquitaine, le syndicat mixte de coopération « Nouvelle-Aquitaine Mobilités », qui associe la région et les principales AOM du territoire, a initialement défini cinq bassins de mobilité en s'appuyant sur la notion de systèmes urbains définis par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET[4]) et les bassins de vie. Dans d'autres régions, ce sont les territoires de déclinaison opérationnelle du SRADDET qui ont guidé les réflexions sur la recherche d'une échelle intermédiaire.

Pour autant, ces bassins vont devoir être réinterrogés, car ils ne correspondent peut-être pas aux attendus de la LOM.

Ce que prévoit la LOM : créer des bassins de mobilité rassemblant des AOM

La LOM établit le constat que les limites administratives des AOM ne permettent pas toujours de penser l'organisation des mobilités à l'échelle des pratiques de déplacement. Elle propose donc que les bassins de mobilité puissent davantage correspondre au territoire d'observation des mobilités, au-delà des ressorts territoriaux des AOM.



Les systèmes urbains : donnée d'entrée des bassins de mobilité de Nouvelle-Aquitaine

4 Créée par la loi du 22 juillet 2019, l'Agence nationale de la cohésion des territoires mise en place le 1er janvier 2020 est née de la fusion du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), d'Epareca et de l'Agence du numérique.

Chaque bassin de mobilité est défini par la région, en association avec les AOM de leur territoire, les syndicats mixtes de coopération (SRU) et les départements. Il s'étend sur le périmètre d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre dont le territoire ne peut être scindé entre plusieurs bassins de mobilité, sauf accord de leurs assemblées délibérantes.

Un bassin de mobilité peut dépasser la limite administrative régionale si le territoire identifié comme pertinent pour organiser l'intermodalité se situe à cheval entre deux régions. Les deux régions concernées sont dans ce cas membres de ce bassin de mobilité « interrégional ».

Les enjeux et modalités d'action pour les acteurs locaux

En confiant à la région la définition de la cartographie des bassins de mobilité, l'objectif poursuivi est de donner corps à son chef de file en matière d'intermodalité via la définition d'une stratégie de mobilité « à la bonne échelle », au regard des besoins de mobilité réellement observés. Il peut s'agir du territoire d'influence d'une agglomération par exemple.

L'enjeu réside donc dans la détermination de l'échelle de coopération entre AOM qui corresponde le mieux aux pratiques de mobilités observées sur le territoire. Pour y parvenir, plusieurs données peuvent être mobilisées par les régions et leurs partenaires pour définir le périmètre de ces bassins : bassins de vie de l'INSEE, aires urbaines, systèmes urbains, bassins d'emploi, accessibilité aux services, enquêtes de mobilité, etc. Certaines d'entre elles ont parfois déjà contribué à l'élaboration de projets de territoires ou de documents de planification (PLUi, SCoT...), qui peuvent constituer un outil d'aide à l'élaboration des bassins de mobilité.

Afin de s'assurer de l'adhésion du plus grand nombre d'acteurs institutionnels locaux à la définition de ces bassins, certaines régions organisent des évènements locaux pour favoriser le partage des données et de la connaissance territoriale. Pour ce faire, elles s'appuientsur les dynamiques politiques locales à l'œuvre en matière de coopération (Pays de la Loire par exemple).

Créer des contrats opérationnels de mobilité pour améliorer la coopération à l'échelle des bassins de mobilité

La situation pré-LOM : un cadre national en faveur de la coopération peu déployé

La loi NOTRe a défini un cadre en faveur du dialogue partenarial sous l'égide de la région : la tenue des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) et l'élaboration des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Ces outils ont principalement proposé un cadre en faveur du développement d'infrastructures de transport mais peu en faveur de la coordination de services de mobilité. Ainsi certaines régions (Hauts-de-France, Nouvelle Aquitaine) ont également opté pour un outil de coopération plus opérationnel à l'échelle régionale : le syndicat mixte SRU, qui permet le développement coordonné de services entre plusieurs AOM (lignes de transport collectif, billettique interopérable, intégration tarifaire, systèmes d'information multimodale).

Ce que prévoit la LOM : un contrat opérationnel de mobilité par bassin de mobilité

Afin de renforcer le rôle de chef de file de l'intermodalité dévolu aux régions, la LOM charge ces dernières du pilotage des modalités de l'action commune des AOM que sont :

- l'articulation des dessertes, des horaires, des tarifications, des systèmes billettiques et d'information, la répartition territoriale des points de vente ;
- la création et l'aménagement des pôles d'échanges multimodaux et des aires de mobilité notamment en milieu rural ainsi que leurs systèmes de rabattement ;
- la continuité du service en situation dégradée ;
- le recensement et le partage des bonnes pratiques et des actions menées ;
- le soutien aux projets des AOM pour créer des infrastructures ou des services ;
- la coordination des AOM avec les gestionnaires de voirie et d'infrastructures afin de faciliter le développement de nouveaux services de mobilité.[5]

5 Pour approfondir sur cette thématique, se référer à la boîte à outils de l'intermodalité du Cerema : www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique/boite-outils-intermodalite

Un contrat opérationnel de mobilité est conclu par la région à l'échelle de chaque bassin de mobilité avec les AOM, les syndicats mixtes SRU, les départements, les gestionnaires de gares ou de pôles d'échanges multimodaux et tout autre acteur pertinent.

Les enjeux et modalités d'action pour les acteurs locaux : des contrats opérationnels de mobilité pour piloter des actions coordonnées entre AOM ?

En créant le contrat opérationnel de mobilité, la LOM permet à la région de renforcer son rôle de chef de file de l'intermodalité auprès de ses partenaires. Elle la dote'un outil de coopération territoriale obligatoire et opérationnel, engageant les partenaires sur des objets de coopération concrets autour d'un contenu et d'échéances définis localement. Là où les syndicats mixtes SRU étaient le fruit d'une une démarche volontaire, le contrat opérationnel de mobilité devient le cadre systématisé de la coordination des services et des offres de mobilité sur le territoire du bassin de mobilité. À cette échelle, la région pilotera l'élaboration de ce contrat puis veillera à sa mise en œuvre opérationnelle, et à la mise en cohérence des stratégies et des offres de mobilité portées par les différentes AOM.

De surcroît, en tant que pilote du contrat opérationnel de mobilité, elle s'impose comme l'acteur légitime pour élargir le cercle des partenaires aux collectivités non AOM qui constituent pourtant des centralités de territoires. À cet effet, le contrat pourra proposer des actions portant sur la cohérence et l'articulation des offres desservant ces centralités de territoires qui constituent des lieux de vie sociale, économique et culturelle.

Pour y parvenir, les signataires du contrat devront définir les contenus des thèmes traités, les objectifs poursuivis, les indicateurs de suivi ainsi que les modalités de pilotage de chaque thème.

Le rendu compte annuel prévu en comité des partenaires par chaque AOM ainsi que l'évaluation à mi-parcours du contrat opérationnel de mobilité permettront de nourrir ce dialogue.

Par ailleurs, afin d'agir conjointement en faveur des personnes en situation de vulnérabilité économique et sociale ou de mobilité réduite, un plan d'action en faveur de la mobilité solidaire doit également être élaboré par la région et les départements à cette même échelle du bassin de mobilité.

Et demain… vers une coopération entre acteurs publics-privés ?

Près de 40 ans après la loi d'orientation relative aux transports intérieurs (LOTI), le législateur érige l'amélioration de la gouvernance de la mobilité comme l'un des objectifs majeurs du nouveau cadre réglementaire de la mobilité en France. Sur chaque territoire, une AOM locale doit être désormais en capacité de proposer une stratégie de mobilité et la région est chargée d'articuler ces stratégies lorsque les pratiques de mobilité observées dépassent les ressorts territoriaux des AOM.

Si la LOM propose des outils visant à instaurer un dialogue partenarial opérationnel à une échelle pertinente entre collectivités locales dans le champ de la mobilité, l'un des futurs enjeux des AOM réside sans doute dans l'articulation de leurs offres et de leurs services avec ceux portés par les acteurs privés et associatifs de la mobilité. Le comité des partenaires incarne cette tendance à l'ouverture de la gouvernance au-delà des collectivités. Demain, sera-t-il possible d'imaginer un comité des partenaires élargi aux opérateurs de services de mobilité sur le territoire ? Autrement dit, après la coopération entre AOM, une nouvelle forme de coopération AOM-opérateurs privés ne contribuerait-elle pas à améliorer la gouvernance au service d'une mobilité encore plus inclusive et servicielle ? La mobilité servicielle[6] (ou Mobility as a service-MaaS) propose de simplifier l'accès de l'usager au plus grand nombre de services de mobilité via une intégration de l'infirmation, de la réservation, de la tarification et de la validation. La mobilité servicielle constitue sans aucun doute un exemple opérationnel à court terme de coopération institutionnelle incluant les offreurs privés pouvant alimenter une telle réflexion.

6 Pour aller plus loin sur cette thématique, voir l'article : Le Maas : trait d'union des territoires, Laurent Chevereau, Cerema : www.cerema.fr/fr/actualites/maas-trait-union-territoires

Sur le même thème

Fiche n° 38 La loi d'orientation des mobilités - Quelles évolutions en matière de planification de la mobilité ?

Fiche n° 39 **La loi d'orientation des mobilités - Quelles évolutions en matière de gouvernance et de coopération ?**

Pour aller plus loin

- Foire aux questions Politiques de mobilité, Cerema
- *Les communautés de communes et la compétence d'organisation de la mobilité - Mode d'emploi*, Cerema-MTE, 2020
- *La loi d'orientation des mobilités - Quelles évolutions en matière de planification de la mobilité*, Cerema, 2020.
- *La coopération entre autorités organisatrices de transports. Les syndicats mixtes SRU*, Cerema, 2014.
- Foire aux questions LOM, France Mobilités
- Loi d'orientation des mobilités*, décryptage des principales dispositions*, Gart, 2020

Maquettage
Cerema Territoires et ville
Service édition

Impression
Jouve-Print
Mayenne

Illustration de couverture
https://ecologie.gouv.fr

Date de publication
Septembre 2020
ISSN : 2417-9701
2020/29

Contributeurs

Rédacteur : Bertrand Dépigny (Cerema)

Relecteurs : Romain Cipolla (Gart), Gaëlle Paternotte (MTE-DGITM), Michaël Restier (ANPP), Nathalie Mas-Raval (Communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup), Lætitia Boithias, Stéphane Chanut, Gérôme Charrier, Barbara Christian, David Dubois, Thomas Durlin, Florence Girault, Thierry Gouin, Frédéric Lescommères, Emmanuel Perrin, Julien Philippot, Nathalie Pitaval, Benjamin Saubion, Alexandre Strauss (Cerema).

Contact

DD.DTECTV@cerema.fr

Commander ou télécharger nos ouvrages sur
www.cerema.fr

© 2020 - Cerema
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

La collection « Connaissances » du Cerema

Cette collection présente l'état des connaissances à un moment donné et délivre de l'information sur un sujet, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité. Elle offre une mise à jour des savoirs et pratiques professionnelles incluant de nouvelles approches techniques ou méthodologiques. Elle s'adresse à des professionnels souhaitant maintenir et approfondir leurs connaissances sur des domaines techniques en évolution constante. Les éléments présentés peuvent être considérés comme des préconisations, sans avoir le statut de références validées.

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement - www.cerema.fr
Cerema Territoires et ville - 2 rue Antoine Charial - 69426 LYON cedex 03 - Tél. +33 (0)4 72 74 58 00
Siège social : Cité des mobilités - 25 av. François Mitterrand - CS 92803 - 69674 BRON Cedex - Tél. +33 (0)4 72 14 30 30