

Instauration du Versement Mobilité Régional et Rural

Séance plénière des 7 & 8 octobre 2025

Le Conseil régional propose d'instituer un Versement mobilité régional et rural (VMRR) dédié au financement des services de mobilité relevant de sa compétence. L'activation du VMRR constitue, pour le CESER, une réponse - sans doute relativement limitée au regard de son produit attendu - au besoin reconnu de financement de la mobilité en Nouvelle-Aquitaine.

Impulser un véritable report modal, accompagner le développement de services de mobilité pour mieux répondre aux besoins des populations et acteurs locaux, suppose un « choc d'offre » qui n'est pas soutenable, en l'état, pour les finances régionales. Le CESER comprend donc le choix du Conseil Régional de se saisir de la seule possibilité offerte par l'État pour développer son offre de transport.

Pour autant, la solution proposée par le législateur n'est pas véritablement satisfaisante. Elle conduit, dans un contexte économique et budgétaire déjà difficile, à instaurer une nouvelle taxation des employeurs publics et privés, faisant craindre pour la compétitivité des entreprises et pour l'équilibre de certaines structures publiques ou associatives. Dans ce contexte, le Comité Régional des Partenaires des Transports, réunissant des représentants d'employeurs, d'usagers, d'acteurs de la mobilité et des habitants, récemment mis en place a prononcé, lors de sa séance du 1^{er} septembre 2025, un avis négatif sur l'instauration du VMRR en Nouvelle-Aquitaine.

L'instauration du VMRR n'apporterait pour le CESER qu'une réponse partielle et très imparfaite à la nécessité du développement de l'offre régionale de transport. La révision en profondeur d'un modèle de financement des mobilités aujourd'hui « à bout de souffle » s'impose. Le CESER ne peut qu'encourager le Conseil régional, en coordination avec les autres régions, à poursuivre et amplifier ses démarches en ce sens auprès de l'Etat pour rebâtir un modèle pérenne de financement de la mobilité, autour de recettes plus cohérentes avec les objectifs de décarbonation des mobilités et de report modal.

La loi de finances pour 2025 introduit la possibilité pour les Régions de mettre en place un Versement mobilité régional et rural (VMRR). La Région Nouvelle-Aquitaine propose d'activer le VMRR, dédié au financement des dépenses de fonctionnement et d'investissement des services de mobilité relevant de sa compétence à compter du 1^{er} janvier 2026.

Une réponse qui pose question au besoin reconnu de financement de la mobilité en Nouvelle-Aquitaine

Une action régionale pour des mobilités durables et accessibles à toutes et tous

L'urgence climatique et la nécessité de la transition énergétique imposent une action résolue en faveur de la décarbonation des mobilités. Les transports représentent en effet le premier secteur émetteur (34 % en 2023) de gaz à effet de serre, imputables à 94 % au transport routier¹. Le report d'une partie des déplacements des modes les plus carbonés vers des modes qui le sont moins est dans ces conditions une priorité. C'est également une question de santé publique (réduction de la pollution de l'air, lutte contre l'accidentologie...) et plus généralement d'amélioration de la qualité du cadre de vie. De manière complémentaire aux enjeux environnementaux, le développement d'alternatives au « tout voiture » doit aussi répondre aux difficultés rencontrées par toute une partie de la population pour se déplacer, aux abords des agglomérations (congestion des axes routiers) comme dans les zones rurales.

Les services de transports organisés par la Région, qu'ils soient ferroviaires ou routiers, ont un rôle majeur à jouer dans la structuration des déplacements en Nouvelle-Aquitaine. Et, en la matière, la Région a montré, dans la limite de ses moyens, son volontarisme dans le développement de ses services de transport. L'offre de transports régionaux a ainsi augmenté de manière significative entre 2008 et 2024 : +13 % de TER, +31% de cars régionaux. Le succès a été au rendez-vous, avec une progression, sur la même période, de 56 % de la fréquentation des TER et de 26 % des cars régionaux.

Autorité organisatrice de la mobilité (AOM) à l'échelle régionale, la Région est par ailleurs devenue, dans de nombreux territoires, AOM locale par substitution aux Communautés de communes n'ayant pas opté pour la compétence « mobilité ». Les contrats opérationnels de mobilité, qui sont progressivement élaborés à l'échelle des bassins de mobilité, ont ainsi permis de développer de premiers services adaptés aux enjeux des territoires ruraux (transport à la demande, services de covoiturage, location de vélo...).

Des besoins de financement de plus en plus importants

L'ensemble de ces offres de transport représente un coût conséquent pour la Région, qui consacrera, en 2025, un tiers de son budget aux mobilités (1,12 Md€). Pour différentes raisons (évolution de l'offre, cycles d'investissement, hausse des péages appliqués par SNCF Réseau, influence des conjonctures nationale et mondiale...), ce budget est en très forte hausse : il a augmenté de 45 % par rapport à 2019.

Et malgré les efforts déjà réalisés par la Région, beaucoup reste à réaliser. Le CESER l'a ainsi rappelé à plusieurs reprises : un « choc d'offre » est nécessaire pour véritablement accélérer le report modal. Créer une alternative attractive au « tout voiture » suppose en effet de proposer des dessertes performantes, régulières, répondant aux besoins. Dans le même sens, répondre aux besoins de mobilité dans les territoires peu denses, construits autour du véhicule individuel, suppose là aussi un véritable engagement financier.

Or jusqu'à il y a peu, les Régions ne disposaient d'aucune ressource spécifique pour l'exercice de leur compétence d'AOM régionale ou, le cas échéant, d'AOM locale par substitution. Les recettes tarifaires, qui ont été révisées à la hausse depuis 2018, notamment pour tenir compte de l'inflation, ne couvrent qu'une faible part des dépenses (environ 26 % pour le TER, 10 % pour les services routiers). Le financement des transports régionaux repose donc, pour l'essentiel, sur le budget général déjà fortement contraint par la dynamique insuffisante des recettes. L'élaboration de la convention TER 2024-2030 a ainsi mis en lumière les difficultés à renforcer, dans le cadre budgétaire régional, l'offre TER de manière substantielle, alors même que celle-ci rencontre un succès croissant, dans un contexte où la grille tarifaire de SNCF Réseau est jugée disproportionnée par de nombreuses Régions. Les contraintes budgétaires devraient même s'accroître dans les prochaines années, les collectivités étant appelées à participer aux efforts de redressement des finances publiques. La trajectoire financière 2026-2029, explicitée dans le document de présentation des orientations budgétaires 2026, projette en effet une réduction des dépenses de fonctionnement sur la période (de 2,213 Md€ fin 2025 à 2,098 Md€ fin 2029) ainsi qu'un retour des investissements à leur niveau d'avant COVID. Au-delà du financement des mobilités, la quasi-absence de

¹ Ministère de l'Aménagement du territoire et de la transition écologique, SDES, *Chiffres-clés des transports – Edition 2025*, mars 2025.

maitrise par les Régions de leurs ressources interroge la réalité de l'autonomie financière, composante du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, qui leur est reconnue.

C'est dans cette perspective que la Région se propose d'instituer le VMRR, dont le produit devrait rapporter, selon les estimations, entre 53 et 80 millions d'euros, à rapporter au budget consacré aux mobilités régionales (1,12 Md€). Si elle participera de manière non négligeable au financement des services de mobilité relevant des compétences régionales, cette ressource n'apparaît toutefois pas en mesure de répondre aux enjeux de développement massif des transports régionaux tant en termes de réseaux structurants (TER, cars) que de maillage local dans les territoires peu denses où les besoins sont importants.

Une attention particulière à porter aux difficultés de mobilités de certaines populations

Le VMRR doit permettre à la Région de développer son offre de service. Le CESER partage les cinq axes de développement proposés par le Conseil régional. Il est tout particulièrement sensible à l'axe n°4 dédié au déploiement des services de mobilité en milieu rural et périurbain. Les mobilités dans les zones peu denses doivent faire l'objet d'une attention toute particulière : les enjeux environnementaux, liés notamment à la décarbonation des mobilités se doublent dans ces territoires d'enjeux sociaux tout aussi essentiels : une partie de la population, qui n'a pas accès à la mobilité pour des raisons diverses (financières, physiques, culturelles...), se trouve prisonnière de son espace de vie, avec tout ce que cela implique en termes de difficultés – voire de renoncements – dans l'accès à l'emploi, aux soins, aux commerces et aux services (publics). D'autres habitants, qui consacrent une part importante et contrainte de leur budget aux dépenses de mobilité quotidienne, sont rendus plus vulnérables, et particulièrement exposés à l'augmentation du prix des carburants. Le déploiement d'une offre de mobilité adaptée aux enjeux et à la diversité de ces territoires peu denses doit rester un axe fort des interventions régionales. Le Conseil régional a fixé son niveau d'intervention à 4€/habitant pour chaque Communauté de communes non-AOM. Ce montant, qui représentait un engagement non négligeable en l'absence de ressource dédiée, a-t-il vocation à être reconsidéré avec l'institution du VMRR ?

En application des dispositions législatives, la Région reversera 10 % du produit du VMRR aux AOM locales, au prorata de la population des EPCI², et conservera la partie correspondant aux Communautés de communes où elle est AOM locale par substitution. Ce dispositif constitue un début intéressant de péréquation fiscale au profit de la mobilité dans les territoires ruraux. Le CESER s'interroge toutefois sur le choix par le législateur de la population comme critère de répartition. Une prise en compte du potentiel financier des EPCI, plus significatif de la « richesse » des collectivités, n'aurait-elle pas été préférable au regard de l'objectif de péréquation ?

Le CESER s'est saisi depuis plusieurs mois de cette problématique de la mobilité dans les zones peu denses. Il proposera au début de l'année 2026 différentes préconisations à destination du Conseil régional et des territoires pour favoriser des mobilités rurales plus durables et inclusives.

Par ailleurs, si les contraintes budgétaires n'invitent sans doute pas à réduire globalement les recettes tirées de la tarification, une attention particulière pourrait être portée à la situation plus difficile de certaines populations. La Région a ainsi déjà mis en place une tarification solidaire. Le CESER propose dans le même sens au Conseil régional d'étudier la mise en place de la gratuité d'accès aux transports régionaux pour les scolaires, les jeunes de moins de 26 ans, les étudiants, les apprentis et les demandeurs d'emploi, de façon progressive, considérant les difficultés croissantes d'une large part de cette population pour accéder à un logement à proximité de leur lieu d'étude ou de formation.

Un financement supporté par les employeurs publics et privés

Le Conseil régional propose d'instituer le Versement mobilité régional et rural au 1^{er} janvier 2026. Le VMRR ne sera toutefois prélevé dans un premier temps que dans les 62 EPCI AOM et dans les 53 EPCI non-AOM qui bénéficient ou bénéficieront au 1^{er} janvier 2026 d'un contrat opérationnel de mobilité. Le VMRR sera instauré de manière progressive sur l'ensemble du périmètre régional, au fur et à mesure du

² Établissement public de coopération intercommunale.
Avis – Séance plénière des 7 & 8 octobre 2025

déploiement des contrats opérationnels de mobilité. Cette disposition permettra ainsi de lier VMRR et développement des services de mobilité dans les territoires ruraux.

A l'image du Versement mobilité et du Versement mobilité additionnel auxquels il s'ajoute, le VMRR s'appliquera aux établissements publics et privés d'au moins onze salariés³ ; il sera prélevé à hauteur de 0,15 % de la masse salariale de ces établissements. Qu'il soit nécessaire de mieux financer la mobilité en région pour améliorer les conditions de déplacement, décarboner les mobilités et conforter l'attractivité des territoires et de leurs acteurs fait consensus. Mais que cette ressource, destinée à financer les services de mobilité au profit de l'ensemble de la population, soit assise sur une taxe levée sur les salaires, fait fortement débat au sein du CESER.

Une partie de l'Assemblée socioprofessionnelle régionale fait ainsi part de son opposition à la mise en place de cette nouvelle imposition, qui pénalise les employeurs publics et privés. La crainte est que le VMRR pèse sur le coût du travail et la compétitivité des entreprises au risque d'accroître, dans un contexte économique plus difficile, leur fragilité. L'instauration facultative du VMRR est de plus susceptible d'augmenter les écarts d'attractivité entre les régions qui l'ont activé et celles qui ont fait le choix de ne pas le mobiliser. La mise en place du VMR risque par ailleurs de menacer l'équilibre de certaines structures publiques ou associatives, déjà confrontées à de fortes difficultés budgétaires.

Même si le VMRR répond à une logique différente, les employeurs publics et privés participent déjà, par la prise en charge partielle des abonnements de transport ou dans le cadre du forfait mobilités durables, à la mobilité de leurs salariés. Le CESER souhaite qu'au même titre que d'autres acteurs, les contributeurs publics et privés du VMRR soient pleinement associés à la construction et à l'évolution de l'offre régionale de mobilité, afin qu'elle réponde au mieux à leurs besoins et à ceux de leurs salariés, partenaires...

En conclusion, l'avis du CESER

Réussir la transition environnementale par une décarbonation des mobilités, améliorer les conditions de déplacement dans la région, en particulier dans les territoires où des pans entiers de la population sont confrontés à des difficultés de mobilité, assurer la vitalité des territoires... Autant de défis qui doivent continuer à guider la Région, autorité organisatrice de la mobilité régionale mais aussi parfois locale.

Impulser un véritable report modal, accompagner le développement de services de mobilité pour mieux répondre aux besoins des populations éloignées des réseaux de transport, suppose un « choc d'offre » régionale et locale qui n'est pas soutenable, en l'état, pour les finances régionales. Le CESER l'a rappelé dans le cadre du débat national sur l'avenir des mobilités Ambition France Transports : les Régions doivent pouvoir disposer des ressources nécessaires à l'exercice de leurs compétences « mobilité », à la hauteur des enjeux de transition environnementale et d'équité sociale et territoriale.

Or la seule possibilité dont elles disposent aujourd'hui, avec l'évolution des recettes tarifaires dont l'impact sur la fréquentation des trains et cars régionaux doit être interrogé, c'est d'activer le VMRR. Le CESER comprend donc le choix du Conseil Régional de saisir l'opportunité qui lui est offerte pour développer son offre de transport et ainsi répondre au défi de la transition environnementale et aux enjeux de cohésion sociale et territoriale.

Pour autant, la solution proposée par le législateur n'est pas véritablement satisfaisante. Elle conduit, dans un contexte économique et budgétaire déjà difficile, à instaurer une nouvelle taxation des employeurs publics et privés, faisant craindre pour la compétitivité des entreprises et pour l'équilibre de certaines structures publiques ou associatives.

En outre, s'il participera de manière non négligeable au financement des services de mobilité relevant des compétences régionales, le VMRR n'apparaît toutefois pas totalement en mesure de répondre aux enjeux de développement massif de l'offre de mobilité dans la région et ses territoires.

L'instauration du VMRR n'apporte pour le CESER qu'une réponse partielle et très imparfaite à la nécessité de développer l'offre régionale de transport. La révision en profondeur d'un modèle de

³ Des exonérations sont toutefois prévues au profit, notamment, des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social, à condition de justifier de cette exonération obtenue après démarche auprès de l'AOM, ainsi que des associations intermédiaires.

financement des mobilités aujourd'hui « à bout de souffle » s'impose. Le CESER ne peut qu'encourager le Conseil régional, en coordination avec les autres régions, à poursuivre et amplifier ses démarches en ce sens auprès de l'Etat. Le cahier d'acteurs proposé par la Région dans le cadre de la concertation nationale Ambition France Transports, globalement partagé par le CESER⁴, contient des propositions intéressantes pour rebâtir le modèle de financement de la mobilité autour de recettes pérennes et plus cohérentes avec les objectifs de décarbonation des mobilités et de report modal.



Proposition de la commission 2 « Développement des territoires & Mobilité »
Présidente : Isabelle LOULMET, Rapporteur : Benoît BELGY

Avec la contribution de la commission :

5 - « Vie sociale, culture et citoyenneté »
Présidente : Pascale MOREL ; Rapporteur : Rima CAMBRAY



Vote sur l'avis du CESER
Instauration du Versement Mobilité Régional et Rural

159 votants
95 pour
57 contre
7 abstentions

Adopté à la majorité des suffrages exprimés

Yves JEAN
Président du CESER de Nouvelle-Aquitaine

⁴ Avis du CESER Nouvelle-Aquitaine sur la contribution de la Région Nouvelle-Aquitaine à la conférence nationale organisée par l'État : Ambition France Transports – Financer l'avenir des mobilités, séance plénière des 11 et 12 juin 2025 ([Avis](#)).