

L'an deux mille vingt-cinq, le quinze décembre à 10h00, le Comité Syndical de Nouvelle-Aquitaine Mobilités, légalement convoqué, s'est réuni en séance ordinaire sous la Présidence de **M. Renaud LAGRAVE**, son Président,

Convocation faite le 05/12/2025

Nombre de délégués en exercice : 49

Nombre de délégués présents : 21

Nombre de votants : 26

Nombre de voix : 74

Présents titulaires (19) :

Madame Sylvie AUBERT pour la Communauté urbaine du Grand Poitiers
Monsieur Benoist AULANIER représentant des Communautés de Communes
Monsieur Thierry AUROY-PEYTOU pour la Communauté d'agglomération Bergeracoise
Madame Catherine BERNARD pour la Communauté d'agglomération Val de Garonne
Monsieur Michel CAPERAN pour le Syndicat Mixte Pau Béarn Pyrénées Mobilités
Monsieur Xavier DANÉY pour la Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Nord
Monsieur Alain DUBOURDIEU pour la Communauté d'agglomération du Grand Dax
Monsieur Christophe DUPRAT pour Bordeaux Métropole
Monsieur Jean-Pierre ETCHEGARAY pour le Syndicat des Mobilités Pays Basque Adour
Monsieur Christophe FUMEY pour le Syndicat Sud-Gironde Mobilités
Monsieur Olivier GEORGIADES pour la Communauté d'agglomération du Grand Périgueux
Monsieur Dany GRELLIER pour la Communauté d'agglomération du Bocage Bressuirais
Monsieur Renaud LAGRAVE pour la Région Nouvelle-Aquitaine
Monsieur Alain LECOINTE pour la Communauté d'agglomération du Niortais
Monsieur Hindeley MATTARD pour la Communauté d'agglomération du Grand Châtelleraut
Monsieur Nicolas PATRIARCHE pour le Syndicat Mixte Pau Béarn Pyrénées Mobilités
Monsieur Christian PRADAYROL pour la Communauté d'agglomération du Bassin de Brive
Monsieur Daniel RINGENBACH pour la Communauté d'agglomération Tulle Agglo
Monsieur Clément ROSSIGNOL PUECH pour Bordeaux Métropole

Présents suppléants (2) :

Madame Marie-Christine BOURDIEU pour la Communauté d'agglomération du Marsan
Madame Christine SEGUINAU pour la Région Nouvelle Aquitaine

Pouvoirs (5) :

Monsieur Frankie ANGEBAULT à Madame Sylvie AUBERT
Monsieur Claude BAUDIN à Monsieur Renaud LAGRAVE
Monsieur Jean GALAND à Monsieur Renaud LAGRAVE
Monsieur Michel GERMANEAU à Madame Sylvie AUBERT
Monsieur Dominique SIX à Monsieur Alain LECOINTE

Absents Excusés (30) :

Monsieur Frankie ANGEBAULT pour la Communauté urbaine du Grand Poitiers
Monsieur Serge ARCOUET pour le Syndicat des Mobilités Pays Basque Adour
Monsieur Bertrand AYRAL pour la Communauté d'agglomération de La Rochelle

Monsieur Gérard BAGNOL pour la Communauté d'agglomération du Bassin de Brive
Monsieur Claude BAUDIN pour la Communauté d'Agglomération Royan Atlantique
Monsieur Gilles BEGOUT pour Limoges Métropole
Madame Pascale BELLE pour la Communauté d'agglomération du Grand Cognac
Monsieur Mathieu BERGÉ pour la Région Nouvelle-Aquitaine
Monsieur Eric BERNARD pour la Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud
Monsieur Philippe BUISSON pour la Communauté d'agglomération du Libournais
Monsieur Florian CHANTEGREIL pour la Communauté d'agglomération du Grand Périgueux
Madame Frédérique CHARPENEL pour la Communauté de communes Maremne Adour Côte Sud
Monsieur Jacques COLOMBIER pour la Région Nouvelle-Aquitaine
Monsieur Philippe DELHOUME pour la Communauté d'agglomération de Saintes
Monsieur Jacky EMON pour la Région Nouvelle-Aquitaine
Monsieur Jean GALAND représentant des Départements
Monsieur Michel GERMANEAU pour la Communauté d'agglomération du Grand Angoulême
Madame Véronique GLEYZE pour le Communauté d'agglomération du Marsan
Monsieur Nordine GUENDEZ pour Bordeaux Métropole
Monsieur Jean-François IRIGOYEN pour le Syndicat des Mobilités Pays Basque Adour
Monsieur Jean-Marie LAGEDAMONT pour Limoges Métropole
Monsieur Jean-Luc MARTIAL pour la Communauté d'agglomération du Grand Angoulême
Madame Claude MELLIER pour Bordeaux Métropole
Monsieur Frédéric MELLIER pour la Région Nouvelle-Aquitaine
Madame Line MEODE pour la Communauté d'agglomération de La Rochelle
Monsieur Marc OXIBAR pour la Région Nouvelle-Aquitaine
Monsieur Didier PORTRON pour la communauté d'agglomération Rochefort Océan
Monsieur Gérard REGNIER pour la Communauté d'agglomération du Grand Villeneuvois
Monsieur Patrick ROUGEOT pour la Communauté d'agglomération du Grand Guéret
Monsieur Dominique SIX pour la Communauté d'agglomération du Niortais

Secrétaire de séance :

Il a été procédé à la nomination d'un secrétaire de séance pris au sein du Comité. Monsieur Christophe FUMEY est désigné, à l'unanimité, pour remplir les fonctions de secrétaire de séance, ce qu'il a acceptées.

Le compte-rendu de la séance précédente est adopté à l'unanimité.

SEANCE DU COMITE SYNDICAL DU 15 DECEMBRE 2025

DELIBERATION 2025_055 : COMMUNICATION DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE NOUVELLE AQUITAINE

Vu le Code Général des Collectivités Territoriales,

Vu l'arrêté du Préfet de la Gironde portant création du Syndicat Mixte Nouvelle-Aquitaine Mobilités ;

Vu le règlement intérieur du Syndicat Mixte Nouvelle-Aquitaine Mobilités ;

Vu les délibérations relatives à la modification des statuts ;

Vu les statuts modifiés du Syndicat Mixte Nouvelle-Aquitaine Mobilités ;

Considérant qu'en application des dispositions des articles L211-3, L211-4 et R.243-1 du code des juridictions financières, la Chambre Régionale des Comptes de Nouvelle Aquitaine a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du Syndicat Mixte Nouvelle Aquitaine Mobilités à compter de l'exercice 2020. La notification de l'examen de gestion a été faite par un courrier en date du 02 janvier 2025 ;

Considérant que les échanges relatifs à l'instruction ont eu lieu de janvier 2025 à novembre 2025 ;

Considérant que le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la Chambre Régionale des Comptes de Nouvelle Aquitaine sur la gestion et les comptes de NAM de 2020 jusqu'à la période la plus récente a été reçu au Syndicat Mixte Nouvelle-Aquitaine Mobilités le 21 novembre 2025 ;

Considérant que conformément à l'article L.243-6 du code des juridictions financières, ce rapport, accompagné des réponses écrites adressées à la Chambre, doit être communiqué au Conseil Syndical dès sa plus proche réunion ;

Considérant que la communication du rapport à l'assemblée délibérante, annexée à la présente, donne lieu à un débat ;

Après en avoir délibéré, le Comité Syndical, à l'unanimité, décide :

- **De prendre acte de la communication et la présentation du rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes de Nouvelle Aquitaine portant sur la gestion et les comptes du Syndicat Mixte Nouvelle-Aquitaine Mobilités de 2020 jusqu'à la période la plus récente**
- **De prendre acte de la tenue du débat sur ce rapport au sein du Comité Syndical.**

POUR EXTRAIT CERTIFIE CONFORME

Le Secrétaire de Séance,



Christophe FUMEY

Le Président,

Signé électroniquement par : Renaud
LAGRAVE
Date de signature : 15/12/2025
Qualité : Courrier - Nouvelle
Aquitaine Mobilités

Renaud LAGRAVE,

Le Président,

- Certifie sous sa responsabilité le caractère exécutoire de cette délibération compte-tenu de la réception en Préfecture le **16/12/2025** et de sa publication sur le site internet du Syndicat mixte Nouvelle-Aquitaine Mobilités le **16/12/2025**
- Informe que la présente délibération peut faire l'objet d'un recours gracieux ou recours contentieux devant le tribunal administratif de Bordeaux dans un délai de deux mois à compter de sa réception par le représentant de l'Etat et de sa publication. Le recours gracieux doit être adressé à l'autorité signataire. Cette démarche prolonge le délai de recours contentieux qui doit alors être introduit dans les deux mois suivant la réponse de l'autorité signataire. L'absence de réponse à l'issue des 2 mois vaudra refus implicite et fera à nouveau courir le délai de recours contentieux. Le Tribunal Administratif peut être saisi par l'application informatique « Télérecours citoyens » accessible par le site internet www.telerecours.fr



Le président

Bordeaux, le 21 novembre 2025

à

Dossier suivi par : Joanna Boury, greffière de la 3e section

Tél. : 05 56 56 47 00

Mél. : na-greffe@crtc.ccomptes.fr

Nos références à rappeler KSP GD250363 CRC

Contrôle n° 2025-000514

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte Nouvelle-Aquitaine Mobilités

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Envoi dématérialisé avec accusé de réception
(Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Monsieur Renaud Lagrave
Président du syndicat mixte
Nouvelle-Aquitaine Mobilités

39, rue d'Armagnac

33800 BORDEAUX

renaud.lagrave@nouvelle-aquitaine.fr

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte Nouvelle-Aquitaine concernant les exercices 2020 jusqu'à la période la plus récente ainsi que la réponse qui y a été apportée.

En vertu des dispositions de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières, il conviendra d'inscrire ce document à l'ordre du jour de votre assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Ce document sera publié sur le site internet des juridictions financières une fois présenté à votre organe délibérant, et ce même s'il n'est pas inscrit à son ordre du jour, et au plus tard dans un délai de deux mois suivant la présente notification, conformément à l'article R. 243-16 du même code. Je vous rappelle cependant que, jusqu'à sa publication, ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger.

En application de l'article R. 243-14 du même code, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur régional des finances publiques de Nouvelle-Aquitaine.

Vincent Léna
conseiller maître à la Cour des comptes



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SYNDICAT MIXTE NOUVELLE-AQUITAINE MOBILITÉS

Exercices 2020 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 4 septembre 2025.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	5
ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE	6
1 LA LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS ET SON APPLICATION EN NOUVELLE-AQUITAINE	7
1.1 Les dispositions de la loi d'orientation des mobilités (LOM).....	7
1.2 L'exercice de la compétence mobilité en Nouvelle-Aquitaine	9
1.2.1 La prise de compétence par les communautés de communes	9
1.2.2 La création d'un syndicat mixte régional des mobilités.....	11
1.2.3 L'évolution des mobilités depuis 2019 en Nouvelle-Aquitaine.....	13
2 LE SYNDICAT MIXTE NOUVELLE-AQUITAINE MOBILITÉS	14
2.1 La création du syndicat et ses statuts.....	14
2.2 Les évolutions statutaires	17
2.3 La gouvernance de NAM	17
2.3.1 Les instances à vocation régionale	17
2.3.1.1 Le comité syndical.....	17
2.3.1.2 Le bureau.....	19
2.3.1.3 Le comité des partenaires du transport public	19
2.3.2 Les instances à vocation locale	20
2.3.2.1 Les comités de bassin	20
2.3.2.2 Les commissions locales des mobilités	22
2.3.3 Des membres satisfaits du fonctionnement du syndicat.....	23
3 LA CONTRIBUTION DE NAM À L'EXERCICE DU DROIT À LA MOBILITÉ	24
3.1 Les biens communs	25
3.1.1 Les études	26
3.1.1.1 L'étude multimodale de 2019 et des <i>hubs</i> de mobilité en 2023	26
3.1.1.2 L'enquête Mobilité.....	28
3.1.1.3 Les études tarifaires.....	28
3.1.2 La gestion de l' <i>Open Data</i>	30
3.1.3 La mise en place d'une centrale d'achat	31
3.1.4 Modalis, premier MaaS régional de France : un projet ambitieux et prometteur	34
3.1.4.1 La plateforme numérique Modalis	34
3.1.4.2 Vers un compte unique Modalis.....	35
3.1.4.3 La plateforme et les lignes de covoiturage	37
3.2 Les opérations spécifiques.....	37
3.2.1 Les cars express.....	37
3.2.2 L'expérimentation de vélos en libre-service et son extension en Gironde.....	39
3.2.3 La billettique interopérable et multimodale Modalis	40

4 LA GESTION DU SYNDICAT MIXTE.....	42
4.1 Les ressources humaines	42
4.1.1 Une petite structure dont l'organisation en mode <i>start-up</i> n'est plus adaptée.....	42
4.1.2 Les nombreux recrutements de contractuels	43
4.1.3 La mise en œuvre du régime indemnitaire et de la NBI.....	46
4.2 L'organisation des fonctions commande publique et juridique	47
4.2.1 Une organisation de la commande publique dépendante du prestataire	47
4.2.2 Une organisation de la fonction juridique entièrement sous traitée	48
4.2.3 Le montage contestable de l'acquisition des équipements billettiques...	49
4.2.3.1 La question en suspens de la dévolution des matériels.....	49
4.2.3.2 Le traitement de la TVA, un sujet important non anticipé	50
4.2.3.3 Les désordres financiers liés à la comptabilisation des opérations.....	51
5 L'AUDIT DU SYSTÈME D'INFORMATION DE MODALIS	52
5.1 Une gouvernance à consolider avec plus d'implication des usagers et une meilleure maîtrise de l'externalisation	53
5.1.1 Une phase de conception bénéfique pour la montée en compétence de NAM.....	53
5.1.2 Un pilotage opérationnel concentré autour du prestataire principal	54
5.1.3 Une implication inégale des parties prenantes et des usagers peu associés.....	55
5.2 L'utilisateur à mettre au centre du dispositif.....	56
5.2.1 Un parcours utilisateur encore peu piloté et insuffisamment fondé sur les retours des utilisateurs.....	56
5.2.2 Une conformité aux règles d'accessibilité numérique pour les personnes en situation de handicap encore insuffisamment assurée	57
5.3 Protection des données personnelles : un socle à renforcer	58
5.4 Une interopérabilité inégalement assurée et une qualité des données encore perfectible	60
5.4.1 Une interopérabilité technique satisfaisante à l'échelle du système, mais limitée avec les systèmes externes.....	60
5.4.2 Une démarche de qualité des données structurée mais à approfondir.....	61
5.5 Une gestion encore incomplète des risques.....	62
6 LA SITUATION FINANCIÈRE DU SYNDICAT MIXTE.....	63
6.1 Une structure jeune qui monte en puissance	63
6.1.1 Une mise en place qui respecte le cadre réglementaire.....	63
6.1.2 Une croissance rapide du syndicat qui se traduit dans son budget.....	64
6.2 Le budget annexe de la commission locale des mobilités de Gironde	66
ANNEXES.....	69
Annexe n° 1. Liste des abréviations	70
Annexe n° 2. Principaux résultats de l'enquête administrée aux 60 AOM.....	72

SYNTHÈSE

Créé en juillet 2018, le syndicat mixte Nouvelle-Aquitaine Mobilités (NAM) a pour mission principale de coordonner les réseaux de transport public, de mettre en place un système d'information à l'intention des usagers, une tarification coordonnée et la délivrance de titres de transport uniques entre ces différents réseaux. Il compte à ce jour parmi ses membres 35 autorités organisatrices de mobilité (AOM) sur le territoire néo-aquitain, dont la région, ainsi que le département de la Gironde.

Une contribution indéniable à l'exercice du droit à la mobilité

Après à peine cinq années d'existence, et malgré la crise sanitaire, NAM s'est imposé en Nouvelle-Aquitaine comme un partenaire essentiel des autorités organisatrices de la mobilité.

Les biens communs produits pour ses membres, notamment les études, donnent lieu à des déclinaisons opérationnelles sur l'ensemble du territoire.

C'est le cas en particulier de la plateforme Modalis, application qui permet notamment de proposer aux voyageurs des titres de transport unifiés sur la plupart des réseaux de transports urbains et prochainement sur le TER, assurant ainsi une interopérabilité entre ces différents réseaux. La mise en place d'un compte unique, sécurisé, permettra d'accéder aux différents services de mobilité proposés par les AOM avec une seule application, ou avec la carte Modalis déployée avec la billettique.

Premier service de ce type en France, Modalis est en passe d'être adoptée par la plupart des membres du syndicat mixte, à des niveaux de fonctionnalité différents, mais à même d'apporter aux usagers des transports une facilité de déplacement nettement améliorée sur tout le territoire régional.

L'exercice par NAM de ses compétences obligatoires a indéniablement permis de contribuer à l'exercice du « droit à la mobilité » tel que conçu par le législateur. Pour autant, les attentes d'avancées en termes d'intégration tarifaires restent fortes de la part des membres qui souhaiteraient une implication plus importante du syndicat.

Mais une lecture extensive des compétences du syndicat, source de risques juridiques et financiers

La chambre relève que NAM exerce des compétences optionnelles qui tendent à le positionner comme une autorité organisatrice de mobilité sans transfert juridique de la compétence associée.

L'organisme consacre en effet une partie de ses moyens à l'exploitation de services de mobilité, ce qui n'est pas au cœur de son projet fondateur.

L'absence de transfert de la compétence d'AOM entraîne plusieurs risques de natures différentes : au-delà du cadre juridique incertain de ses interventions, la situation comporte un risque économique, avec une dispersion de ses moyens à court terme et une interrogation sur la pérennité de son modèle financier à moyen terme en l'absence des ressources associées à la compétence d'AOM ; la situation ajoute de surcroît de la confusion dans l'exercice d'une compétence qui souffre déjà d'une multiplicité d'acteurs sur les territoires.

Une gestion interne perfectible

Doté de très peu de moyens humains à sa création, NAM a fait le choix d'externaliser la plupart des fonctions supports de son activité technique.

Le syndicat ne dispose pas en propre de moyens pérennes pour administrer ses ressources humaines, l'achat public ou le suivi juridique des opérations qu'il conduit. Cette situation atteint ses limites compte tenu de l'activité importante du syndicat et sa croissance très rapide. La chambre fait le constat de désordres récurrents qu'il convient de résorber sans délai, l'insécurité juridique de certaines opérations pouvant nuire à terme à la bonne exécution des missions principales du syndicat. NAM a pris la mesure de ces difficultés et envisage de recruter cinq agents à temps plein en renfort des fonctions supports. Enfin, la chambre invite NAM à une vigilance accrue sur l'application des règles déontologiques pour les agents contractuels qui rejoignent des entreprises privées et qui pourraient se trouver dans une situation de conflit d'intérêts. Des dispositions sont d'ores et déjà prises avec le centre de gestion pour se prémunir à l'avenir contre ce risque.

Une situation financière saine, mais une fiscalisation excessive

Malgré une hausse importante de ses charges de fonctionnement, la situation financière de NAM est très saine. Le syndicat ne supporte aucune dette et dégage une capacité d'autofinancement confortable pour financer ses investissements.

Le comité syndical a décidé en juin 2023 d'utiliser la faculté qui lui est donnée de lever le versement mobilité additionnel (VMA) sur le département de la Gironde, au taux maximum autorisé, pour cofinancer les six lignes de cars express opérées par la région et qui sont une première contribution au futur RER métropolitain bordelais.

La recette de cet impôt supplémentaire est très supérieure au financement contractualisé sur les cars express, de l'ordre de 10 M€ en deux ans. NAM a décidé d'investir cet excédent dans le déploiement d'équipements pour les services de covoiturage, de vélos en libre-service et d'abris sécurisés et pourrait exploiter à terme ces services de mobilité. La chambre considère que le prélèvement excessif du VMA doit être corrigé ; il ne doit pas amener NAM à exercer la compétence mobilité en lieu et place des intercommunalités et à se disperser.

Des systèmes d'information maîtrisés par NAM, mais des processus de contrôle non aboutis

Compte tenu de la forte intensité numérique des projets portés par NAM, la chambre a procédé à un audit du système d'information de Modalis. La montée en compétence de NAM sur ces questions est effective et les systèmes sont maîtrisés. Sur le plan technique, NAM est en capacité de piloter ses prestataires. Toutefois, des sujets importants doivent être finalisés et validés : la réversibilité des systèmes est encadrée, mais pas réellement testée, comme le plan de continuité d'activité ou le plan de reprise de l'activité qui gagneraient à être précisés pour être opérationnels. Ces sujets sont désormais en cours de consolidation par NAM.

Enfin, la chambre observe que l'utilisateur gagnerait à être mis au centre du projet : en particulier pour l'accessibilité numérique qui doit être améliorée et mise en conformité avec les normes en vigueur, ou pour le parcours utilisateur insuffisamment fondé sur les retours des utilisateurs des applicatifs.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : se conformer aux règles déontologiques en vigueur en cas de départ des agents contractuels, pour éviter les éventuels conflits d'intérêts [**mise en œuvre partielle**].

Recommandation n° 2 : tirer les conséquences financières de l'assujettissement de NAM à la TVA vis-à-vis des membres concernés, et régulariser les opérations comptables avec ses membres [**non mise en œuvre**].

Recommandation n° 3 : procéder à un audit d'accessibilité numérique sur l'ensemble des canaux du dispositif Modalis, et publier une déclaration conforme au référentiel général d'amélioration de l'accessibilité (RGAA) [**mise en œuvre partielle**].

Recommandation n° 4 : finaliser une politique de sécurité des systèmes d'information et un plan de continuité d'activité pour les briques critiques du système Modalis [**non mise en œuvre**].

Recommandation n° 5 : adapter le niveau de fiscalité aux compétences légalement dévolues au syndicat [**refus de mise en œuvre**].

ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a inscrit à son programme de travail 2025 le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte Nouvelle-Aquitaine Mobilités (NAM). Celui-ci s'intègre dans les travaux communs des juridictions financières consacrés aux enjeux contemporains des mobilités

Conformément aux articles L. 211-3, L. 211-4 et R. 243-1 du code des juridictions financières, une lettre d'ouverture du contrôle a été adressée à M. Renaud Lagrave, président du syndicat mixte NAM le 6 janvier 2025.

L'entretien d'ouverture du contrôle s'est tenu le 10 février 2025 avec l'ordonnateur conformément aux normes professionnelles.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est tenu le 18 avril 2025 avec M. Lagrave, président du syndicat mixte Nouvelle-Aquitaine Mobilités.

La chambre a délibéré sur le rapport d'observations provisoires lors de sa séance du 15 mai 2025.

Le rapport d'observations porte sur la contribution du syndicat à l'exercice du droit à la mobilité en Nouvelle-Aquitaine, la gouvernance du syndicat, ses modalités de gestion, sa situation financière et sur la sécurité des systèmes.

Les observations provisoires ont été adressées à M. Lagrave, le 1^{er} juillet 2025. Il en a accusé réception le jour même et a demandé par courrier en date du 3 juillet à bénéficier d'un délai supplémentaire pour préparer sa réponse. Il a également demandé à être entendu par la chambre. Un délai de réponse lui a été accordé jusqu'au 18 août 2025, la réponse de l'ordonnateur a été enregistrée le 14 août 2025.

Des extraits ont également été communiqués le 1^{er} juillet 2025 à divers tiers concernés qui en ont accusé réception, seules la région Nouvelle-Aquitaine et Limoges Métropole ont répondu, les 8 et 22 août.

À la suite de l'audition de M. Lagrave, le 4 septembre 2025, la chambre a arrêté le présent rapport d'observations définitives à l'occasion de son délibéré du même jour.

1 LA LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS ET SON APPLICATION EN NOUVELLE-AQUITAINE

1.1 Les dispositions de la loi d'orientation des mobilités (LOM)

L'organisation d'une gouvernance moderne en matière de mobilités s'est structurée à la suite de trois lois : la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 qui introduit la notion « d'autorité organisatrice de la mobilité » (AOM), la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (NOTRÉ) et la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM)¹.

Schéma n° 1 : des transports aux mobilités : évolution des autorités et compétences depuis 2014



Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine (CRC)

Promulguée le 24 décembre 2019, la loi d'orientation sur les mobilités (LOM) a consacré un « droit à la mobilité », notion qui structure l'organisation des transports, entendu comme l'ensemble des moyens destinés à favoriser la mobilité des personnes.

¹ La présentation de la loi LOM est largement inspirée du rapport sur les mobilités actives à la Rochelle, dont le RIOD a été délibéré par la chambre le 21 mars 2025.

La LOM fixe cinq objectifs principaux :

1. Réussir la transition écologique et énergétique des systèmes de transport.
2. Donner à chacun le choix de sa mobilité, en offrant une offre de services plus diversifiée, plus efficace, plus connectée, plus partagée sur l'ensemble du territoire.
3. Mieux accorder les politiques de mobilité avec la réalité des territoires et avec les priorités en matière d'aménagement du territoire.
4. Mieux connecter la France aux grands systèmes d'échanges européens et mondiaux.
5. Garantir des déplacements plus sûrs et d'un niveau de sécurité toujours plus élevé.

La LOM prévoit des dispositions en matière de gouvernance et de répartition des compétences entre autorités organisatrices de la mobilité (AOM), sans toutefois circonscrire précisément la compétence mobilité, pour pouvoir adapter les services à la diversité géographique, urbaine, économique et sociale des territoires.

Tableau n° 1 : la compétence mobilité des autorités organisatrices de mobilité

Partie obligatoire de la compétence mobilité	Partie facultative de la compétence mobilité
<p>I.- Sur son ressort territorial, chacune des autorités organisatrices de la mobilité mentionnées au I de l'article <i>L. 1231-1</i>, ainsi que la région lorsqu'elle intervient dans ce ressort en application du II du même article <i>L. 1231-1</i>, est compétente pour :</p> <p>1° Organiser des services réguliers de transport public de personnes ;</p> <p>2° Organiser des services à la demande de transport public de personnes ;</p> <p>3° Organiser des services de transport scolaire définis aux articles <i>L. 3111-7</i> à <i>L. 3111-10</i>, dans les cas prévus au quatrième alinéa de l'article <i>L. 3111-7</i> et à l'article <i>L. 3111-8</i> ;</p> <p>4° Organiser des services relatifs aux mobilités actives définies à l'article <i>L. 1271-1</i> ou contribuer au développement de ces mobilités ;</p> <p>5° Organiser des services relatifs aux usages partagés des véhicules terrestres à moteur ou contribuer au développement de ces usages ;</p> <p>6° Organiser des services de mobilité solidaire, contribuer au développement de tels services ou verser des aides individuelles à la mobilité, afin d'améliorer l'accès à la mobilité des personnes se trouvant en situation de vulnérabilité économique ou sociale et des personnes en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite.</p>	<p>II.- Les autorités mentionnées au premier alinéa du I peuvent également :</p> <p>1° Offrir un service de conseil et d'accompagnement individualisé à la mobilité destiné aux personnes se trouvant en situation de vulnérabilité économique ou sociale ainsi qu'à celles en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite ;</p> <p>2° Mettre en place un service de conseil en mobilité destiné aux employeurs et aux gestionnaires d'activités générant des flux de déplacements importants ;</p> <p>3° Organiser ou contribuer au développement des services de transport de marchandises et de logistique urbaine, en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, afin de réduire la congestion urbaine ainsi que les pollutions et les nuisances affectant l'environnement.</p>
Enjeux transversaux	
<p>III.- Les autorités mentionnées au premier alinéa du I assurent la planification, le suivi et l'évaluation de leur politique de mobilité, et associent à l'organisation des mobilités l'ensemble des acteurs concernés.</p> <p>IV.- Les autorités mentionnées au premier alinéa du I contribuent aux objectifs de lutte contre le changement climatique, la pollution de l'air, la pollution sonore et l'étalement urbain.</p>	

Source : code des transports - article *L. 1231-1-1*

La gouvernance s'articule désormais autour de la région et des intercommunalités, reconnues AOM.

La région, AOM régionale sur l'ensemble de son territoire, est désignée comme cheffe de file, elle est chargée d'organiser les modalités de l'action commune des AOM à l'échelle de bassins de mobilité. Des contrats opérationnels de mobilité (COM) doivent être conclus sur chaque bassin pour définir les actions communes (art. L. 1215-1 du code des transports).

La loi a prévu un régime spécifique pour les communautés de communes qui devaient décider avant le 31 mars 2021, par délibération, de l'opportunité d'exercer la compétence « mobilité ». À ce titre, en application de l'article L. 1231-1 II du code des transports, deux situations peuvent exister :

- soit la communauté de communes est devenue AOM, après le transfert de la compétence mobilité par ses communes membres² ;
- soit la communauté de communes n'a pas pris la compétence et la région est devenue depuis le 1^{er} juillet 2021 AOM locale (AOML) de substitution sur son territoire.

Conformément au dispositif de droit commun des délégations de compétences mentionnées à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT), seules les communautés de communes qui sont AOM ont la possibilité de déléguer, par convention, une partie de leur compétence mobilité à la région ou à un département qui agit alors au nom et pour le compte de la communauté de communes. De plus, l'article L. 1231-4 du code des transports permet à la région de déléguer tout ou partie d'un service mobilité à une « *collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie* » (département ou commune), à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), à une autre AOM, ou à un syndicat mixte de transport.

1.2 L'exercice de la compétence mobilité en Nouvelle-Aquitaine

1.2.1 La prise de compétence par les communautés de communes

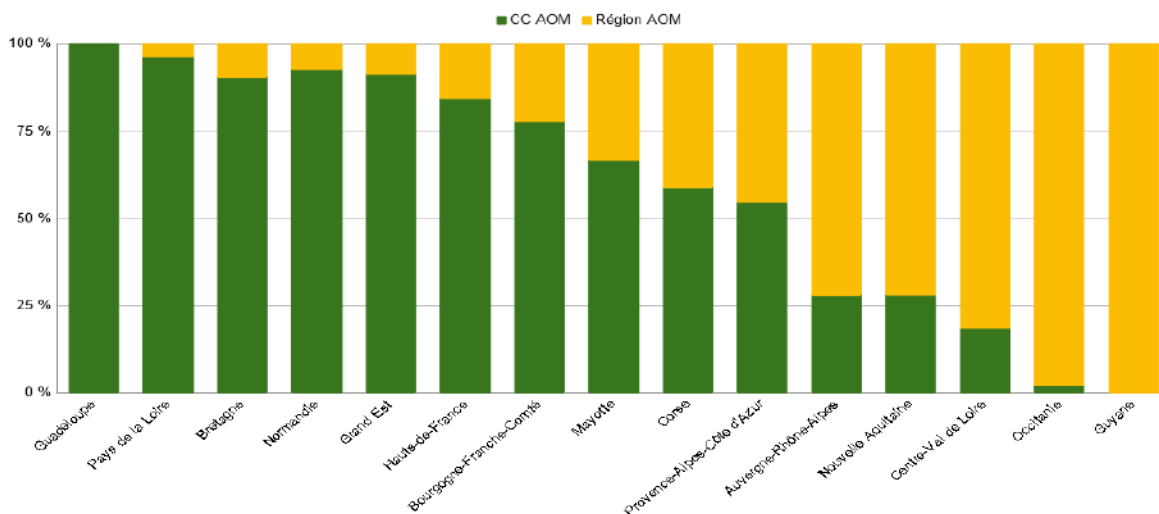
Au 1^{er} avril 2022, la Nouvelle-Aquitaine se caractérisait par un volontarisme limité des communautés de communes en matière de mobilité. Un document-bilan³ établi par la région en décembre 2023, indique que 70 % des communautés de communes néo-aquitaines ont choisi de ne pas prendre la compétence « mobilité » au 31 mars 2021 et ainsi de laisser la région l'exercer par substitution. En plus de son rôle d'AOM régionale, la région est ainsi devenue, au 1^{er} juillet 2021, l'AOM locale dans le ressort territorial de 92 communautés de communes, sur les 127 de la région.

² Transfert intervenu avant le 1^{er} juillet 2021.

³ « 2019-2030. La mise en œuvre de la Loi d'Orientation des Mobilités en Nouvelle-Aquitaine ».

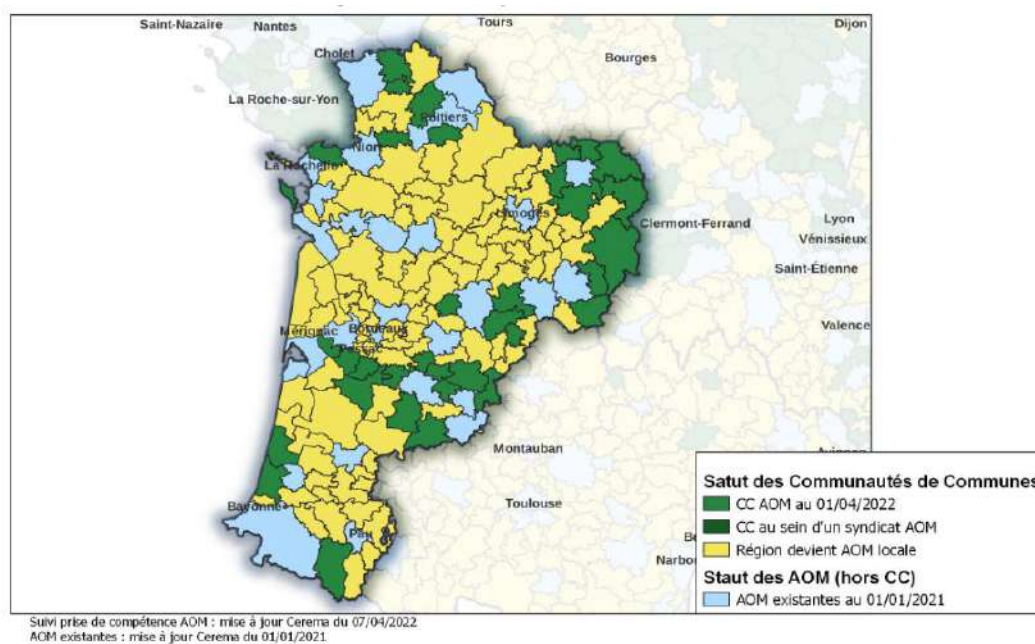


Graphique n° 1 : % de prise de la compétence mobilité par les EPCI selon les régions



Source : Cerema, avril 2022

Carte n° 1 : prise de la compétence de l'organisation des mobilités en Nouvelle-Aquitaine



Source : Cerema, avril 2022

La carte ci-dessus montre que l'exercice de la compétence mobilité n'est pas très homogène spatialement. Une forme de mitage demeure entre les AOM historiques et la nouvelle distribution entre la région et les communautés de communes qui ont pris cette compétence.

1.2.2 La création d'un syndicat mixte régional des mobilités

La région Nouvelle-Aquitaine et les AOM ont décidé, avant la loi LOM, de s'associer au sein d'un syndicat mixte de transport⁴ (dit syndicat SRU⁵), conçu comme « *outil de coordination de l'intermodalité et de la mobilité sur l'ensemble du territoire régional* »⁶. Ce syndicat, créé le 13 juillet 2018, prendra ultérieurement le nom de « Nouvelle-Aquitaine Mobilités » (NAM). Il compte aujourd'hui 35 membres (dont la région et le département de la Gironde), pour 60 établissements publics qui exercent la compétence mobilité en Nouvelle-Aquitaine.

Sur les 6 millions d'habitants que compte la région, 3,6 millions sont représentés au sein de NAM directement par leur EPCI et 1,8 millions indirectement par la région en tant qu'AOML. Une trentaine d'EPCI AOM ne sont pas membres ou associés à NAM (dont la communauté d'agglomération d'Agen) ; ils représentent 10 % de la population régionale.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a procédé à une enquête de recensement auprès de ces 60 AOM, début 2025, pour recueillir leur avis sur l'exercice de la compétence, et sur les services qu'elles offrent. Les principaux résultats de l'enquête sont présentés en annexe 2. L'appartenance des EPCI au syndicat mixte régional de la mobilité NAM a une influence forte sur les coopérations et partenariats qu'elles estiment utiles et importants pour exercer leur compétence.

L'enquête menée par la CRC auprès des 60 AOM de la région Nouvelle-Aquitaine

En tant que tiers autorisés au sens du règlement général de protection des données (RGPD), les juridictions financières disposent, en vertu de l'intérêt public qui s'attache à l'accomplissement de leurs missions, d'un droit de communication des documents et informations détenus par les organismes qu'elles contrôlent. À ce titre, les chambres régionales des comptes peuvent procéder à des enquêtes par sondage ou des recensements. Dans le cadre du contrôle de NAM, une enquête de recensement a été menée auprès des 60 autorités organisatrices de la mobilité (AOM) de la région, qu'elles soient ou non adhérentes à NAM.

Elle a concerné la métropole de Bordeaux, les deux communautés urbaines (Limoges et Poitiers), 21 communautés d'agglomération, 3 syndicats mixtes et 33 communautés de communes qui ont pris la compétence mobilité. Les 92 communautés de communes qui ont transféré la compétence à la région n'ont pas été sollicitées.

Le questionnaire a été administré sous forme numérique, en trois fois : un premier envoi a été effectué le 26 février 2025, puis deux relances par courriel ont été effectuées les 17 mars et le 14 avril. Les derniers non-répondants ont été sollicités par téléphone, seule une communauté d'agglomération n'a pas répondu à l'enquête.

⁴ Article L. 1231-10 du code des transports.

⁵ Prévu par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU », le syndicat mixte SRU est un outil de coordination destiné exclusivement aux transports, permettant aux autorités organisatrices de mobilité de différents niveaux de s'associer pour optimiser l'offre de transport.

⁶ Source : présentation Région aux rencontres France Mobilités décembre 2019.

Membres ou non de NAM, les premiers partenaires cités sont les communes membres de leur EPCI ou d'un syndicat de transport. Mais, pour les AOM non membres de NAM, l'État est cité dans tous les ordres de priorité, suivi de la région et des départements. En revanche, pour les AOM membres de NAM, après les communes, c'est NAM et la région qui sont considérés comme les partenaires principaux.

Tableau n° 2 : partenaires des EPCI AOM pour développer leurs projets de mobilité

	Partenaire n°1	Partenaire n°2	Partenaire n°3
<i>Adhérents à NAM</i>	communes (49 %)	région/NAM (59 %)	NAM (33 %)
<i>Non adhérents à NAM</i>	communes/État (64 %)	région/État (70 %)	département/État (72 %)

Source : enquête CRC auprès des EPCI-AOM de la région, 2025

Le volume de services de mobilité offerts est également très différent entre les adhérents de NAM et les EPCI-AOM qui n'adhèrent pas au syndicat. Souvent très ruraux (à l'exception des deux communautés d'agglomération d'Agen et de Villeneuve-sur-Lot), l'offre de mobilité est assez pauvre sur ces territoires qui n'envisagent par ailleurs que peu de développements. Ils privilégient souvent des services plus souples tels le transport à la demande ou le covoiturage.

Tableau n° 3 : services de mobilité mis en place par les EPCI-AOM, selon leur appartenance à NAM

% des AOM qui administrent un service de :	Adhérents à NAM	Non adhérents
<i>Transport collectif</i>	83	20
<i>Transport scolaire</i>	86	12
<i>Transport à la demande</i>	80	32
<i>Covoiturage</i>	25	28
<i>Vélos ou trottinette</i>	54	32

Source : enquête CRC auprès des EPCI-AOM de la région, 2025

Tous les établissements publics AOM ou non sont rattachés à un des 54 bassins de mobilité définis par la région, qui correspondent aux 54 territoires de contractualisation de sa politique territoriale.

Au 1^{er} janvier 2025, la région Nouvelle-Aquitaine a signé plus d'une quinzaine de contrats opérationnels de mobilité (COM) avec des EPCI qui ont transféré leur compétence⁷. Ces contrats prévus par la loi LOM sont destinés à améliorer l'offre des mobilités proposées ou concevoir des services (TAD, location de vélo, service de covoiturage, autopartage, navette locale, etc.). L'adoption de ce contrat d'une durée de six ans permet aux intercommunalités qui ne sont pas AOM de bénéficier d'un cofinancement régional de services de mobilité locale à

⁷ Haute-Gironde, Vézère-Auvézère, Vals-de-Saintonge, Sud-Vienne, Lacq-Orthez Béarn des Gaves, Landes Nature Côte d'Argent, Sud-Charente, Vallée du Lot et Bastides, Châtaigneraie-Limousine, Haute-Saintonge, Ouest Creuse, Périgord noir, Montagne béarnaise, Cœur Entre-deux-Mers, Grand Pau, Sud-Vienne (avenant au contrat 2023) et Mellois.

hauteur de 50 % dans la limite de 4 euros par habitant et par an. La loi 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025, article 118, donne aux régions la possibilité de lever un versement mobilité régional au taux maximum de 0,15 % de la masse salariale des établissements employeurs de plus de 10 salariés. 10 % du produit doit être affecté aux contrats signés avec les EPCI qui ont transféré leur compétence mobilité à la région. La recette devrait couvrir les engagements pris en Nouvelle-Aquitaine.

Ces contrats concernent 47 établissements publics, dont un seul est membre de NAM (le syndicat mixte Pau-Béarn-Mobilités), et 1,15 million d'habitants, soit 19 % de la population régionale.

Le comité syndical du 16 décembre 2024 a approuvé le fait que NAM développe un partenariat technique avec la région pour l'élaboration des COM et a autorisé le président de NAM à en être signataire.

1.2.3 L'évolution des mobilités depuis 2019 en Nouvelle-Aquitaine

Selon le recensement annuel effectué par l'union des transports publics et ferroviaires auprès de ses membres (UTPF, organisation professionnelle regroupant les entreprises de transport public et les entreprises de la branche ferroviaire en France), globalement, les déplacements au sein des transports publics urbains sont pratiquement stables depuis 2019 en Nouvelle-Aquitaine sur les vingt plus importants réseaux de la région.

Carte n° 2 : importance des principaux réseaux urbains en 2024 en Nouvelle-Aquitaine



Source : UTPF, enquête 2019 et 2024. Unités : Millions Voyageurs

Globalement, et malgré une disparité importante et des baisses sensibles dues à des restructurations de réseaux, le nombre de voyages se maintient autour de 252 millions de voyages en 2024, avec une hausse de 7 % de l'offre. Le réseau TER affiche quant à lui une hausse de l'offre de 15 % sur la même période.

Outre les transports collectifs, les EPCI développent d'autres services de mobilité pour diversifier les solutions de déplacement.

D'après l'enquête menée auprès des 60 autorités organisatrices de la mobilité par la chambre régionale des comptes, 50 % des services de transports à la demande qui irriguent les territoires ont été mis en place après 2018, plus de 50 % des établissements publics versent désormais des aides spécifiques à la mobilité et plus de la moitié souhaitent mettre en place ou développer à court terme des services de covoiturage (item le plus souvent cité par les AOM comme projet en cours d'étude).

2 LE SYNDICAT MIXTE NOUVELLE-AQUITAINE MOBILITÉS

2.1 La création du syndicat et ses statuts

Le syndicat mixte intermodal de Nouvelle-Aquitaine (SMINA), a été créé par arrêté du préfet de région de Nouvelle-Aquitaine, en date du 13 juillet 2018. Il a pris ensuite la dénomination de Nouvelle-Aquitaine Mobilités (NAM), lors de la séance du comité syndical du 6 mai 2020. C'est un syndicat de mobilités mixte ouvert, dit SRU⁸, qui regroupe des collectivités et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui sont autorités organisatrices de la mobilité.

L'objet du syndicat⁹ est le développement, la facilitation et la promotion des transports en commun sur le territoire de la Nouvelle-Aquitaine. Ses statuts l'autorisent également à développer l'intermodalité et à mettre en œuvre des actions de coopération avec des régions et des territoires limitrophes en France ou en Espagne.

L'objet rappelle que les missions obligatoires de NAM sont celles que lui confère la loi, et plus particulièrement l'article L. 1231-10 du code des transports qui dispose que « *sur un périmètre qu'elles définissent d'un commun accord, deux ou plusieurs autorités organisatrices de la mobilité [...] peuvent s'associer au sein d'un syndicat mixte de transports afin de :*

- *coordonner les services de transport de voyageurs organisés par ses membres ;*
- *mettre en place un système d'informations multimodale à l'intention des usagers ;*
- *mettre en place une tarification coordonnée, permettant la délivrance de titres de transports uniques ou unifiés.*

Le département peut en être membre. »

⁸ Cf. point 1.2.2.

⁹ Article 1 des statuts du syndicat.

À ces missions issues de la loi, NAM s'en est vu ajouter d'autres. « *D'une manière générale, Nouvelle-Aquitaine Mobilités peut réaliser toute étude, concertation ou communication concourant au développement de l'intermodalité ainsi qu'à l'observation et à l'amélioration des services de transport de voyageurs exploités par ses membres au sein de son périmètre* ».

Il est également précisé dans la partie introductive des statuts que NAM peut se constituer en centrale d'achat.

L'article 7 des statuts précise les compétences que NAM désigne sous les vocables d'obligatoires (article 7-1), d'optionnelles exercées à la carte (article 7-2) ou exercées par délégation (article 7-3).

L'article 7-1 reprend les dispositions législatives codifiées aux articles L. 1231-10 (cf. *supra*) et L. 1231-12 du code des transports et précise que NAM est régi selon les règles applicables aux syndicats mixtes et qu'il peut instituer un versement destiné au financement des services de mobilité : le versement mobilité additionnel (VMA).

L'article 7-2 reprend, en le modifiant quelque peu, l'article L. 1231-11 du code des transports, qui dispose que « *le syndicat mixte mentionné à l'article L. 1231-10 peut, en lieu et place d'un ou plusieurs de ses membres, organiser des services de mobilité [et non "un ou plusieurs", comme indiqué dans les statuts], y compris, si la région en est membre, des services ferroviaires organisés par cette dernière, et assurer, à ce titre, la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport* ».

La terminologie retenue « *en lieu et place d'un ou plusieurs de ses membres* » fait explicitement référence à un transfert de compétence.

La suite de l'article renvoie à la définition de la compétence mobilité (article L. 1231-1-1 du code des transports) qui organise la compétence mobilité en six¹⁰ services (cf. *supra* tableau n° 1).

Les six services composent la compétence mobilité. Toutefois, il n'y a pas d'obligation à les administrer tous. C'est le sens de la formulation « *compétente pour organiser des services de mobilité* ». À ce titre, la compétence est souvent qualifiée de « à la carte ».

Pour autant, par souci de cohérence et pour éviter la dispersion des acteurs et des responsabilités sur un même territoire, la compétence est réputée insécable pour les AOM : elle ne peut pas être exercée par plusieurs entités sur un même territoire. En particulier, elle ne peut pas être transférée en partie. Cette lecture du texte est communément admise par les AOM, elle est rappelée par le Cerema, autorité compétente en ce domaine, et reprise par France Mobilité¹¹ sur le site du ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation consacré à la LOM.

¹⁰ « L'AOM est compétente pour 1° Organiser des services réguliers de transport public de personnes, 2° Organiser des services à la demande de transport public de personnes ; 3° Organiser des services de transport scolaire, 4° Organiser des services relatifs aux mobilités actives définies ; 5° Organiser des services relatifs aux usages partagés des véhicules terrestres à moteur et 6° Organiser des services de mobilité solidaire ».

¹¹ « L'AOM peut-elle choisir de prendre la compétence par bloc, c'est-à-dire de ne pas être compétente pour certains services ? Non. La compétence d'organisation de la mobilité est une compétence globale : elle n'est pas scindable par bloc. [...] Toutefois, il faut distinguer la notion de compétence et celle d'exercice effectif de la compétence. Si l'AOM est compétente pour tous les services énumérés par la loi, elle choisit les services qu'elle veut mettre en place. [...] La compétence d'AOM est globale mais s'exerce « à la carte ».

À part la région et le département, qui sont des collectivités territoriales, seuls des EPCI ou des syndicats mixtes sont membres de NAM. Cette lecture du texte est cohérente avec les principes de spécialité et d'exclusivité qui les gouvernent.

Cette insécabilité de la compétence implique qu'en cas de transfert, tous les services de mobilité doivent être transférés ; le syndicat devient alors AOM sur une partie de son ressort territorial.

Or, l'article 8 des statuts complète le 7-2 en indiquant que « *le transfert de tout ou partie des compétences optionnelles a lieu après délibérations concordantes de l'assemblée délibérante du membre demandeur, d'une part, et du Comité syndical de Nouvelle-Aquitaine Mobilités, d'autre part. La délibération du membre demandeur sollicitant le transfert précise le service de mobilité effectivement transféré (services réguliers, services à la demande, transport scolaire, services relatifs aux mobilités actives, services relatifs aux usages partagés, services de mobilité solidaire, etc.)* ».

La chambre considère que l'article 8 propose une lecture trop extensive des dispositions en vigueur, car il n'est pas possible de ne transférer qu'une partie des services de mobilité.

A contrario, NAM se réfère aux propos de France Mobilités qui indique que « [les AOM] peuvent choisir de confier l'organisation d'un service à un syndicat mixte SRU dont elles seraient membres » et plus explicitement encore que « *le syndicat SRU peut, en lieu et place de ces membres, organiser des services de mobilité. Ainsi le syndicat mixte SRU peut organiser certains services, sur le fondement non de la qualité d'AOM, mais des dispositions légales de l'article L. 1231-11 du code des transports dans sa rédaction issue de la LOM* ».

La chambre considère que cette faculté est source de confusion, parce qu'elle conduit à une multiplicité d'acteurs sur un même territoire, ce qui est peu lisible pour l'utilisateur et contraire à l'esprit de la loi LOM. Elle est également porteuse de risques juridiques et financiers : l'absence de transfert effectif de compétence prive l'opérateur des financements associés à l'exercice de la compétence (en l'occurrence, la perception du versement mobilité) et elle contrevient au principe de spécialité et d'exclusivité des EPCI qui restent AOM sur leur territoire sans exercer directement la compétence.

À ce titre, la chambre considère que les simples délibérations concordantes de NAM et du membre demandeur prévues par l'article 8 des statuts ne sont pas suffisantes. Elle invite le syndicat à encadrer strictement l'exercice de services de mobilité par des conventions détaillées sur le plan juridique et financier et rappelle que le transfert de la compétence mobilité par un EPCI à NAM est possible, disposition qui apparaît plus opérationnelle.

Enfin, l'article 7-3 des statuts dispose que « *Nouvelle-Aquitaine Mobilités peut exercer des compétences par délégation dans le respect de la réglementation en vigueur* ». Or, la délégation de compétence des EPCI est précisée par l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT), lequel ne permet pas le principe de délégation aux syndicats mixtes, mais seulement à la région ou aux départements : « *Lorsqu'il y est expressément autorisé par ses statuts, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, avec l'accord de ses communes membres, exprimé par délibérations concordantes de tous les conseils municipaux, peut également déléguer à un département ou à une région tout ou partie d'une compétence qui lui a été transférée par ses communes membres* ». Seul le transport scolaire fait exception, c'est en fait le seul service qui peut être délégué à un syndicat mixte (article L. 3111-9 du code des transports).

NAM considère pour sa part que la rédaction de l'article 7-3 des statuts reprend « (...)une formulation prudente qui renvoie expressément aux limites posées par l'article L. 3111-9 du code des transports et ne saurait être interprétée comme autorisant une délégation générale ou indifférenciée de l'ensemble des compétences dévolues aux AOM ». La chambre maintient que la rédaction de cet article est imprécise et doit être clarifiée.

Les conditions d'exercice des compétences et les relations avec les membres doivent être revues et précisées en ce sens.

2.2 Les évolutions statutaires

Le syndicat regroupait à l'origine 22 AOM. Il a continué de s'agrandir, jusqu'à réunir 35 membres au 1^{er} janvier 2025 : la région Nouvelle-Aquitaine, le département de la Gironde, Bordeaux-Métropole, les deux communautés urbaines de la région, 20 communautés d'agglomération¹², sept communautés de communes¹³ et trois syndicats mixtes de transport.

Chaque nouvelle adhésion, ainsi que tout changement ou évolution dans les missions, entraîne la révision des statuts (12 depuis 2019), provoquant la rédaction d'un nouvel arrêté par le préfet. Le dernier en date est l'arrêté du 23 décembre 2024, actant l'adhésion de la communauté de communes Airvaudais-Val-du-Thouet à compter du 1^{er} janvier 2025.

Chaque motif de modification est légitime, cependant chaque révision a également entraîné le « toilettage » du texte et conduit à des modifications qui vont au-delà de ce qui était initialement prévu. L'exemple précédent des missions du syndicat en est l'illustration. Le comité syndical vote et valide cette nouvelle écriture, qui est ensuite entérinée par l'arrêté du préfet. Les modifications statutaires étant fréquentes, elles sont banalisées et ne font pas l'objet de débats de fonds devant son assemblée délibérante.

La chambre invite NAM à organiser un large débat sur les statuts lors de leur prochaine modification.

2.3 La gouvernance de NAM

L'organisation et le fonctionnement du syndicat sont fixés par les statuts et les règlements intérieurs. Le syndicat organise ses débats à double niveau, régional et local¹⁴, chacun de ces échelons s'exprimant au travers de comités spécifiques.

2.3.1 Les instances à vocation régionale

2.3.1.1 Le comité syndical

Le syndicat est administré par un comité syndical qui assure la gestion générale. Il est l'organe exécutif du syndicat. À ce titre, il est compétent sur toutes les décisions du syndicat et

¹² Seules les communautés d'agglomération d'Agen et du Grand Villeneuvois ne sont pas membres de NAM.

¹³ Dont 6 devenues AOM au 1^{er} juillet 2021.

¹⁴ Chapitre 2 « Organisation » - article 10 et 11 des statuts du syndicat.

la mise en œuvre des projets qui couvrent le périmètre de NAM. Les champs d'intervention du comité syndical sont précisément définis à l'article 11.3 des statuts du syndicat.

Le comité syndical est composé de délégués, nommés par les assemblées délibérantes de chacun des membres. Le nombre des délégués pour chaque AOM et le pouvoir attribué à chacun varient selon une clé basée sur la population.

Tableau n° 4 : composition du comité syndical, nombre de délégués et droits de vote

Tranches de population de l'AOM	NB d'EPCI concernés En 2018 et en 2025					Nombre de voix	Représentativité par strates	
			Titulaires / membre	Nombre de titulaires	Voix / titulaire		% des voix	% des cotisations
Supérieure à 1 million d'habitants	1	1	6	6	10	60	37,50	47,8
De 500 000 à 999 999 habitants	1	1	4	4	6	24	15,00	9,2
De 300 000 à 499 999 habitants	0	1	3	3	3	9	5,63	2,9
De 100 000 à 299 999 habitants	7	8	2	16	3	48	30,00	17,6
Moins de 100 000 habitants	13	17	1	17	1	17	10,63	17,5
Collège département		1	1	1	1	1	0,63	3,7
Collège communautés de communes	0	6	1	1	1	1	0,63	1,3
Total	22	35	<i>so</i>	48	<i>so</i>	160	100 %	100 %

Source : statuts du syndicat

Les départements et les communautés de communes sont organisés en collège, disposant chacun d'une seule voix. Le premier collège représente les départements (seulement la Gironde à ce jour) qui, même s'ils ne sont pas AOM, peuvent jouer un rôle important sur la cohérence de la mobilité sur le périmètre départemental et être membre d'un syndicat de transport « SRU »¹⁵. Le second est celui des communautés de communes ayant pris la qualité d'organisatrices de la mobilité en application de l'article L. 1231-1 du code des transports.

Le comité syndical est dirigé par un président qui, à l'origine, était élu pour une durée de trois ans et choisi parmi ses membres. Aujourd'hui, le président élu reste en fonction jusqu'au terme du mandat de la collectivité qu'il représente. Depuis sa création, NAM est dirigé par un élu de la région, vice-président en charge du transport.

Le président exerce les attributions que le comité syndical lui a délégué et exécute ses délibérations. En 2018, le comité syndical a délégué de larges compétences au président relevant de la gestion courante comme la faculté de prendre tous les actes administratifs, juridiques et financiers nécessaires au bon fonctionnement du syndicat, les mesures en matière de personnel, les marchés sans formalités préalables, la réalisation d'emprunts. En 2022, le comité syndical a accordé une nouvelle délégation au président, concernant la réalisation de lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum d'1,5 M€, montant porté à 5 M€ l'année suivante.

¹⁵ Le collège des communautés de communes regroupe celles qui ont pris la qualité d'organisatrices de la mobilité en application de l'article L. 1231-1 du code des transports, en 2021. Une communauté de communes était membre avant la loi LOM.

Le président organise et dirige les débats des séances ordinaires du comité qu'il planifie à son initiative au moins une fois par semestre et dont il fixe les ordres du jour. Le comité peut se réunir en séance extraordinaire sur une demande motivée d'au moins un tiers de ses délégués. L'ordre du jour doit alors obligatoirement comprendre le point faisant l'objet de la demande. Le comité respecte la périodicité des réunions, soit quatre par an. Conformément aux dispositions statutaires (syndicat mixte ouvert, ce sont les statuts qui définissent les règles applicables), le président rend bien compte au comité syndical des décisions qu'il a prises dans le cadre des délégations qui lui ont été accordées.

Pour délibérer valablement, le quorum est considéré comme atteint lorsque, d'une part, la majorité des délégués sont présents et, d'autre part, qu'ils représentent au moins la moitié des voix du comité syndical (au 1^{er} janvier 2025, le conseil syndical compte 53 délégués pour un total de 160 voix). À défaut de quorum, la séance est reportée dans un délai d'au moins cinq jours ouvrés. Aucun quorum ne sera exigé lors de cette deuxième séance.

En six exercices et 24 séances du comité syndical, le quorum n'a pas été atteint qu'à quatre reprises. Les séances ont été reportées conformément aux textes et se sont tenues valablement.

Les décisions sont adoptées à la majorité absolue des voix, sauf disposition spécifique fixée par les statuts ou le règlement intérieur, comme la modification des statuts qui doit être approuvée par deux tiers des délégués, ou l'approbation de la composition du Comité des partenaires du transport public, à la majorité des trois quarts. Aucune difficulté n'a été relevée sur ces points depuis l'origine.

2.3.1.2 Le bureau

Le bureau est composé du président et des vice-présidents du syndicat, ce dernier étant également président de comité de bassin (article 11.3 des statuts). Il exerce les attributions qui lui sont déléguées par le comité syndical et assiste le président dans l'exercice de ses fonctions. Il peut recevoir en délégation une partie des attributions du comité syndical, à l'exception de celles qui représentent les domaines réservés et qui sont explicitement énoncées à l'article L. 5211-10 du CGCT. Il délibère à la majorité absolue des voix exprimées (celle du président est prépondérante en cas d'égalité). C'est le président qui rend compte lui-même des décisions du bureau devant le comité, qui en prend acte par une délibération.

Depuis sa création, le bureau n'a été réuni que deux fois, en 2024, mais les statuts ne prévoient pas de nombre de réunions obligatoires et c'est le président qui décide d'une réunion en tant que de besoin.

Compte tenu de la faible mobilisation de l'instance, la chambre s'interroge sur son utilité.

2.3.1.3 Le comité des partenaires du transport public

L'article 17 des statuts de NAM prévoit la création d'un comité des partenaires du transport public.

Cette instance, conçue en principe pour les autorités organisatrices de la mobilité, est composée des représentants des organisations syndicales locales des transports collectifs, des associations d'usagers des transports collectifs et notamment d'associations de personnes

handicapées. Elle est consultée sur l'offre, les stratégies tarifaires et de développement et la qualité des services de transport proposés par l'AOM.

NAM étant un syndicat SRU, il n'entre pas dans la catégorie des AOM, puisqu'il n'exerce et ne peut exercer de compétence mobilité. Dès lors, il n'a donc pas d'obligation de créer une telle instance. Dépourvue de fondement, cette disposition statutaire pourrait être supprimée, ce dont NAM convient.

La chambre relève au surplus que la région Nouvelle-Aquitaine a créé un tel comité qui répond par nature aux mêmes besoins.

2.3.2 Les instances à vocation locale

Pour tenir compte des spécificités des territoires, le comité syndical du NAM a défini dès l'origine des comités de bassin, dont les périmètres ont été fixés par délibérations. De plus, en fonction des besoins, il peut créer des commissions ou tout autre structure de concertation avec des périmètres d'intervention adaptés pour des actions particulières.

2.3.2.1 Les comités de bassin

Le ressort du syndicat est divisé en bassins d'intermodalité, chacun géré par un comité. Ils sont consultés, pour avis, par le comité syndical pour toutes questions relatives à l'administration générale du syndicat, mais également pour toutes questions relatives à leur bassin de mobilité respectif. Depuis la création du syndicat, leur nombre est fixé à cinq : Sèvres et Atlantique, Vienne et Charentes, Limousin et Périgord, Gironde et Garonne, Landes et Pyrénées.

Carte n° 3 : les comités de bassin



Source : NAM

Leurs délégués sont désignés parmi les délégués représentant les AOM au conseil syndical selon une clé simplifiée qui est également basée sur la population :

Tableau n° 5 : nombre et pouvoirs des délégués des comités de bassin

Tranches de population du bassin	Délégués titulaires		Délégués suppléants		Nombre de voix par délégué	
	2018	2023	2018	2023	2018	2023
Supérieure à 500 000 habitants	2	2	2	2	3	3
De 100 000 à 499 000 habitants	1	2	1	2	2	2
Moins de 100 000 habitants	1	1	1	1	1	1

Sources : statuts du syndicat

Les règles des mandats des comités de bassin concernant les durées, les nominations, les remplacements ou les suppléances, sont les mêmes que pour celles du comité syndical. Le comité de bassin est dirigé par un président élu parmi les délégués titulaires pour une durée de trois ans. Les règles de tenue et de quorum pour les comités de bassin sont les mêmes que pour le comité syndical. Le nombre moyen de réunion de l'ensemble des bassins de mobilité est de 2,1 par an, ce qui correspond aux obligations du règlement intérieur¹⁶.

¹⁶ Chapitre 2 du règlement intérieur.

2.3.2.2 Les commissions locales des mobilités

Dans ses statuts d'origine, le syndicat pouvait créer toute instance de coopération et de travail supplémentaire qu'il estimait nécessaire¹⁷ pour favoriser le développement de l'intermodalité et concourir à la poursuite de l'intérêt syndical. Depuis la version du 7 avril 2022, validée en comité syndical du 14 mars 2022, la création d'une commission locale des mobilités est institutionalisée à l'article 12 des statuts. La commission locale des mobilités (CLM) de Gironde a été créée par délibération du 28 juin 2023 et érigée en budget annexe le 5 février 2024 (comme le prévoient les statuts à l'article 21.2.) pour suivre plus précisément les projets girondins (cars express notamment), financés en partie par le versement mobilité additionnel levé à cet effet sur la Gironde. C'est à ce jour la seule commission locale de NAM.

Les CLM sont créées par le comité syndical pour l'exercice des compétences visées aux articles 7.1 à 7.3 des statuts du syndicat, c'est-à-dire potentiellement l'ensemble des compétences que peut exercer le syndicat. Les CLM permettent au comité syndical de disposer d'une instance de concertation, de conseil et de proposition, voire de contre-proposition à l'échelle d'un territoire. S'agissant d'un périmètre d'intervention particulier il ne regroupe que les AOM concernées. Elle peut donc être plus petite qu'un bassin de mobilité ou regrouper des AOM de deux bassins différents.

La composition de la CLM de Gironde, est la suivante :

Tableau n° 6 : composition de la commission locale des mobilités

Collectivité	Délégués titulaires	Délégués suppléants	Voix par délégués	Total des voix
Bordeaux Métropole	3	3	1,75	5,25
Région Nouvelle Aquitaine	3	3	1,75	5,25
Département de la Gironde	1	1	1	1
CA du Libournais	1	1	1,8	1,8
COBAN	1	1	1,8	1,8
CC Jalles-Eau-Bourde	1	1	1,8	1,8
CC Montesquieu	1	1	1,8	1,8
Syndicat Sud Gironde Mobilités	1	1	1,8	1,8
Total	12	12		20,5

Sources : statuts du syndicat

La CLM dispose de son propre règlement intérieur, approuvé lors de la séance du comité syndical du 28 juin 2023. Il ne prévoit aucune fréquence de réunion particulière. Son quorum est atteint lorsque le tiers des délégués, titulaires ou suppléants, représentant au moins le tiers des voix de la commission, sont présents (présentiels et/ou visio-conférence).

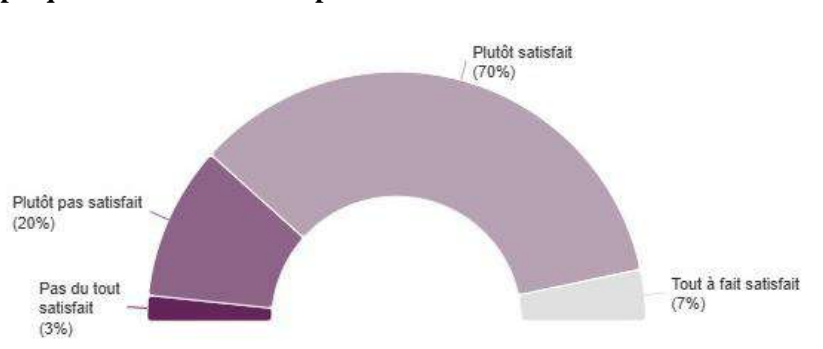
La commission s'est réunie cinq fois au cours de l'exercice 2024, ce qui s'explique par la montée en puissance des projets dont elle est chargée sur son territoire (cars express, covoiturage, les hubs de mobilité). La CLM de Gironde est présidée par un élu de la métropole de Bordeaux.

¹⁷ Article 17 des statuts du syndicat.

2.3.3 Des membres satisfaits du fonctionnement du syndicat

L'enquête de la chambre menée auprès des AOM a montré que près de 80 % des membres de NAM se déclarent satisfaits de leur représentativité dans le syndicat et de son fonctionnement. Les quelques critiques qui ont été formulées portent sur les comités de bassin, où tous les EPCI du territoire sont parfois conviés, détournant éventuellement les débats hors des sujets intéressant en premier lieu les membres de NAM.

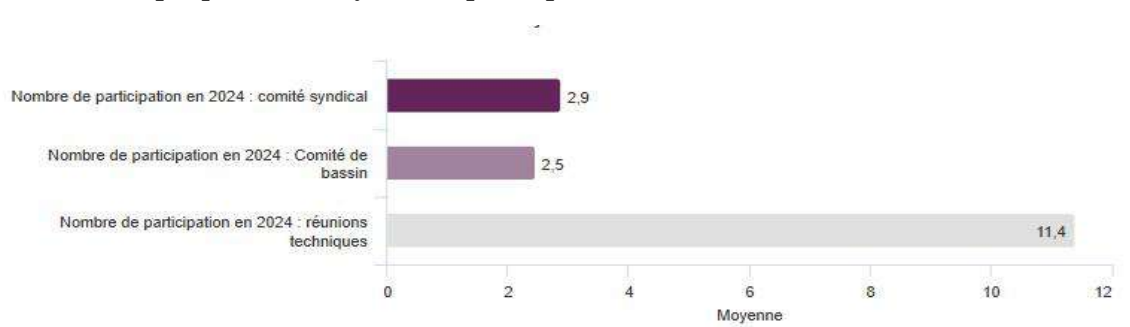
Graphique n° 2 : avis sur la représentativité des membres au sein de NAM



Source : enquête CRC auprès des AOM de la région, 2025

Au-delà des instances statutaires, pour lesquelles les niveaux de participation sont corrects, de nombreuses réunions techniques sont organisées pour préparer et échanger sur les différents sujets concernant les AOM. En moyenne, les membres de NAM ont participé à plus de 11 réunions non statutaires en 2024.

Graphique n° 3 : moyenne de participation des membres aux différentes instances



Source : enquête CRC auprès des AOM de la région, 2025

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE SUR LES STATUTS ET LA GOUVERNANCE

Depuis la création du syndicat en 2018, les statuts ont souvent été modifiés, au gré des adhésions de nouveaux membres ; ils ont également substantiellement évolué avec la croissance de l'activité et des dossiers portés par NAM.

Les statuts reprennent les dispositions réglementaires en vigueur, mais une lecture parfois extensive des dispositions du code des transports pour la définition de ses missions et de leur exercice peut conduire à un éloignement du syndicat de ses compétences obligatoires. Sa mission première et son projet fondateur sont la coordination des autorités organisatrices de la mobilité sur laquelle il doit concentrer ses moyens.

Les modalités de gouvernance du syndicat permettent des réunions régulières et des échanges d'information au niveau régional, comme au niveau plus local, dans le respect des règles statutaires.

3 LA CONTRIBUTION DE NAM À L'EXERCICE DU DROIT À LA MOBILITÉ

À sa création, le syndicat mettait en avant trois dossiers prioritaires :

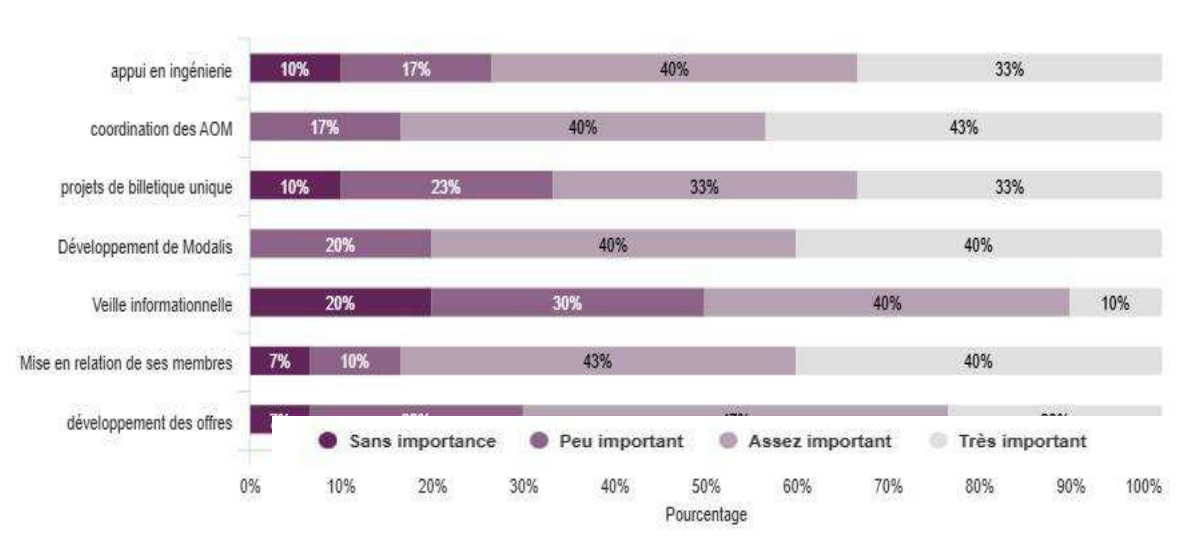
- la coordination des services (optimisation de l'offre globale de transport) ;
- l'information voyageur multimodal (gouvernance des données « transport », innover avec le système d'information multimodal Modalis) ;
- la tarification multimodale (piloter la démarche d'interopérabilité billettique, déployer le support Modalis, développer les accords tarifaires).

Composé aujourd'hui de 35 membres, NAM porte de nombreux projets (études diverses, plateforme et équipements billettiques, ingénierie pour la mise en place de services de mobilité), sous la bannière de la marque Modalis reprise par le syndicat à sa création.

Le développement de Modalis, et en particulier du MaaS, application de mobilité améliorée par ajout de services (traduction de *Mobility as a Service*), est jugé par ses membres comme la mission la plus importante de NAM, après la mise en relation de ses membres. Le MaaS vise à tirer parti des nouvelles technologies pour proposer un service de mobilité intégré, digitalisé et partagé. L'avènement des smartphones associé au développement des technologies 4G/5G et à l'ouverture des données de transport permettent d'imaginer de nouveaux services à destination des usagers : calculateur d'itinéraire multimodal, achat de titres dématérialisés, informations réseaux en temps réel, etc. Autant de fonctionnalités qui simplifient les démarches de l'utilisateur à l'occasion de ses déplacements, au sein d'une offre proposée par différents acteurs.

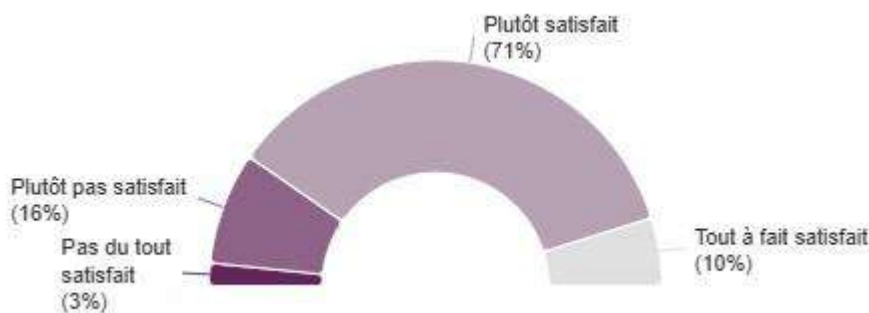
Graphique n° 4 : réponse à la question « quelles missions vous semblent importantes pour votre collectivité ? »

Source : enquête CRC auprès des 60 EPCI AOM de la région, 2025



Après plus de cinq ans d’existence, NAM s’est imposé dans le paysage régional de la mobilité, avec un fonctionnement salué par ses membres.

Graphique n° 5 : avis sur le fonctionnement de NAM



Source : enquête CRC auprès des 60 EPCI AOM de la région, 2025

3.1 Les biens communs

NAM se définit volontiers comme un producteur de « biens communs », à savoir des productions du syndicat mixte qui bénéficient à l’ensemble de ses membres et financées par leurs cotisations. Au premier rang de ces « biens communs » figurent les études sur l’écosystème régional de transport et de mobilité, qui contribuent à améliorer la connaissance de tous, au niveau régional, et de préparer les décisions futures.

3.1.1 Les études

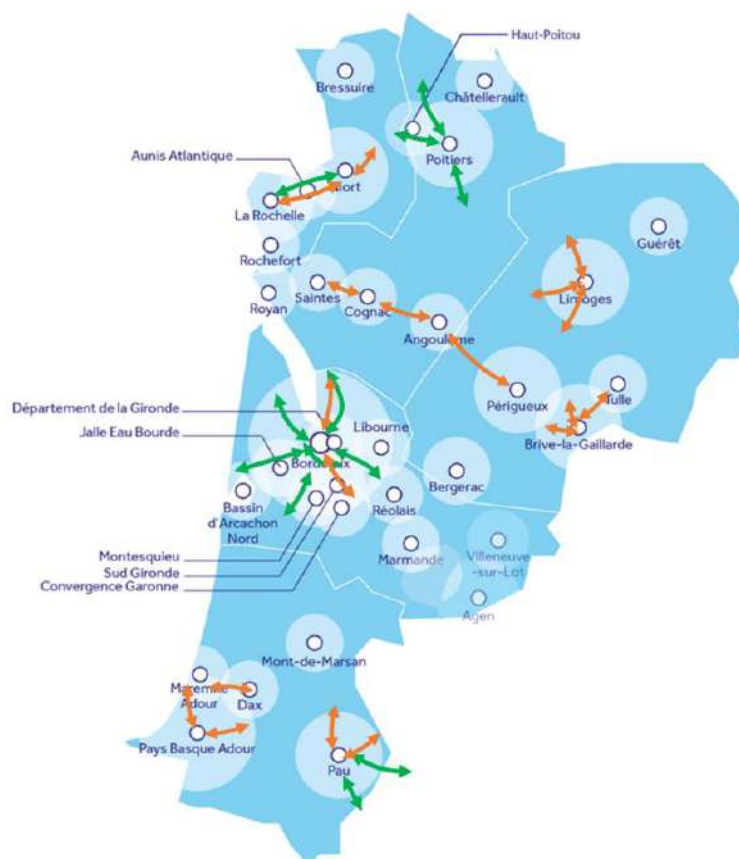
3.1.1.1 L'étude multimodale de 2019 et des hubs de mobilité en 2023

Une étude multimodale a été lancée dès 2019 par le syndicat, avec pour objectif d'établir un diagnostic des mobilités sur tous les bassins de mobilités de la région, tous modes, et de définir notamment des corridors de mobilité qui sont autant de potentiels de développement.

Deux catégories de corridors ont été identifiés :

- les **corridors "cars express"**, pour lesquels les flux sont propices à la mise en place de lignes de cars express ;
- les **corridors "covoiturage"** lorsque les flux ne sont pas suffisants pour une offre de transports en commun à haut niveau de service, mais qu'une solution de mobilité partagée semble pertinente.

Carte n° 4 : principaux résultats de l'étude multimodale de 2019



corridors "cars express" →

corridors "covoiturage" →

Source : NAM

Les résultats de cette étude, publiée en 2020, ont donné lieu à des premières réalisations avec la mise en place de lignes de cars express et de lignes de covoiturage.

Complément à l'étude multimodale, un travail spécifique sur « les *hubs* de mobilité » a été initié en 2023. Un *hub* de mobilité est un point de connexion multimodal, plateforme physique proposant une offre multimodale, de l'information en temps réel, des emplacements de parkings sécurisés, la possibilité d'achat de titres de transport et/ou de location de modes partagés, et une offre de services associée à la vie quotidienne. Il permet l'interconnexion entre les différents modes de transport disponibles (bus, cars, covoiturage, train, transport à la demande, piéton ou vélo, etc.) et propose des offres de services de proximité (commerces de proximité, relais colis, espaces de coworking, etc.).

Ce *hub* de mobilité est le pendant « physique » du MaaS numérique (mobilité améliorée par ajout de services), plateforme numérique où sont répertoriés et géolocalisés ces services pour être mobilisés facilement par l'utilisateur. À terme, l'outil Modalis va organiser l'information, l'accès et la réservation de ces services avec son application Modalis.

L'étude a permis d'identifier 175 sites sur lesquels peuvent être expérimentés, avant déploiement plus global, une politique de services de mobilité, selon le type de *hub* (*hub* de rabattement, *hub* de connexion, *hub* structurant).

Schéma n° 2 : fonctionnalités d'un *hub*



Source : NAM

13 ateliers techniques ont été organisés d'octobre à décembre 2024 sur plusieurs bassins de mobilité. 20 membres de NAM, 19 collectivités non-membres et SNCF Gares & Connexions ont participé à ces ateliers qui avaient pour but de présenter et d'expliquer les résultats des travaux menés par le bureau d'études, d'échanger avec les collectivités, de comprendre les enjeux autour du *hub* et d'intégrer les réflexions/travaux d'aménagement. Ces échanges vont aboutir à court terme à des expérimentations avec des EPCI volontaires.

L'enquête menée auprès des AOM de la région, comme les entretiens, ont relevé la satisfaction globale des membres de NAM, et leur vif intérêt pour ces partages d'information, la possibilité d'expérimenter et de « maquetter » des projets qui donnent lieu à des retours d'expérience.

3.1.1.2 L'enquête Mobilité

En 2021, NAM a décidé de lancer une consultation avec les habitants et les collectivités pour mieux comprendre les usages et les habitudes de déplacement (train, bus urbain, car interurbain, voiture, vélo, etc.). L'objectif était d'anticiper les besoins de mobilité et construire avec les autorités organisatrices de mobilité les réseaux de transports publics à l'horizon 2025-2030.

Bien réparties sur les cinq bassins de mobilité, les 4 500 participations ont permis d'affiner les besoins et les attentes par bassin.



Schéma n° 3 : exemple d'un rendu d'enquête sur le territoire « Gironde Atlantique »

Source : NAM, enquête mobilité, résultats 2023

Cette étude, menée par un bureau d'étude spécialisé et dont les résultats ont été présentés aux seuls membres de NAM, a permis d'objectiver la compréhension des usages et des habitudes de déplacements.

3.1.1.3 Les études tarifaires

Les membres de NAM sont en attente forte d'une réflexion collective sur les politiques tarifaires des différents réseaux. Après le développement de Modalis, c'est la deuxième priorité exprimée par de nombreuses AOM. L'harmonisation tarifaire, qui constitue l'une des compétences obligatoires des syndicats mixtes SRU, est un sujet particulièrement épineux.

La convergence et l'harmonisation des gammes tarifaires a connu quelques avancées avec par exemple l'adoption du « profil jeune », avec une limite d'âge à 28 ans, par 10 réseaux (dont TBM et le TER). De même, à l'initiative des AOM, de nombreux titres combinés ont été mis en place, permettant à l'utilisateur d'utiliser plusieurs services de transport avec le même titre, le tarif ayant été négocié en amont par les AOM.

Par exemple, les usagers des réseaux de Bordeaux Métropole peuvent emprunter les trains ou les cars régionaux au sein des périmètres urbains avec leur titre de transport TBM ou Modalis. Des solutions de ce type sont proposées sur d'autres réseaux. À terme, et avec la montée en puissance de Modalis, cette faculté pourrait être généralisée.

Au-delà, les questions de tarification intégrée (ou de communauté tarifaire) font débat et avancent peu. Elles sont pourtant souvent posées dans le cadre d'une généralisation de titres combinés TER/cars régionaux et réseaux urbains.

La communauté tarifaire repose sur deux principes fondamentaux : la mise en place d'une gamme unique et l'intégration systématique de la multimodalité sur l'ensemble des titres de la gamme permettant une simplification du parcours usager. Cette réflexion est plus avancée en Gironde (avec le projet de RER métropolitain), ou dans le territoire basco-landais concerné par le projet de service express régional métropolitain (SERM), et des premiers scénarios ont été élaborés. Mais ceux-ci ne présagent pas de l'adhésion de toutes les AOM, très attachées à leur liberté tarifaire, et certains sujets, comme par exemple la tarification zonale sur l'aire urbaine de Bordeaux, apparaissent comme des points de fortes crispations.

La chambre observe les fortes attentes exprimées par les AOM sur les questions tarifaires. À titre d'exemple les communautés d'agglomération qui ont adopté la billettique Modalis souhaiteraient que l'intégration tarifaire soit désormais effective avec les cars régionaux qui convergent vers la ville centre et qui utilisent aussi Modalis, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Quand bien même la fixation des tarifs est de la responsabilité des AOM, la coordination tarifaire est une mission obligatoire du syndicat qui peut mettre à profit son statut de tiers exigeant et les solutions apportées par Modalis pour faire avancer ces sujets importants et très attendus des AOM et des usagers.

Des études coûteuses, mais qui ont des déclinaisons concrètes

Globalement, le coût des études menées par NAM s'est élevé à près de 2,2 M€ sur la période. Selon qu'elles relèvent des biens communs ou des études spécifiques, elles sont financées par la cotisation globale des membres ou par des cotisations spécifiques

Exercice	Montant	Sujet des études
2021	165 600 €	Études et recherches, dont étude multimodale
2022	488 560 €	Études et recherches, dont Modalis
2023	476 890 €	Études et recherches, dont Modalis et études cars express
2024	624 670 €	Études cars express, covoiturage et Hubs de Mobilités
2025	437 620 €	Études et recherches dont Modalis et 165 000 € pour cars express et covoiturage

Source : réponse NAM

3.1.2 La gestion de l'Open Data

Conformément aux dispositions du règlement délégué (UE) 2017/1926 de la commission du 31 mai 2017, les AOM doivent transmettre au point d'accès national (PAN) les données visées par ce règlement. Il s'agit de l'ensemble des informations sur l'organisation des services de transport administrés par l'AOM (dessertes, horaires planifiés et en temps réel, arrêt, accessibilité PMR et tarifs, par exemple). La loi LOM a renforcé ces dispositions avec l'obligation de transmettre des données plus qualifiées pour les AOM (données statiques et dynamiques sur les données de déplacement) ou les opérateurs (points de recharge des véhicules électriques, leur localisation, leur puissance ou leur tarif, par exemple). C'est à partir de ces données que les opérateurs ou gestionnaires de plateforme d'information voyageurs alimentent leurs outils.

En vertu de l'article L. 1115-1 du code des transports, « *les personnes tenues de diffuser ces données sont les exploitants des services de transport et de mobilité et, le cas échéant, les autorités organisatrices de transport* ». Les AOM sont responsables de la fourniture des données, elles peuvent également déléguer cette responsabilité à leur concessionnaire ou à leur opérateur de système d'information des voyageurs.

L'autorité de régulation des transports (ART) s'assure de la mise à disposition effective des données de mobilité par les producteurs de données sur le point d'accès national (PAN), de leur conformité aux formats, de leur mise à jour et qualité d'une part, et veille à ce que celles-ci soient réutilisées de manière à ne pas induire l'utilisateur en erreur (article L. 1115-5 du code des transports).

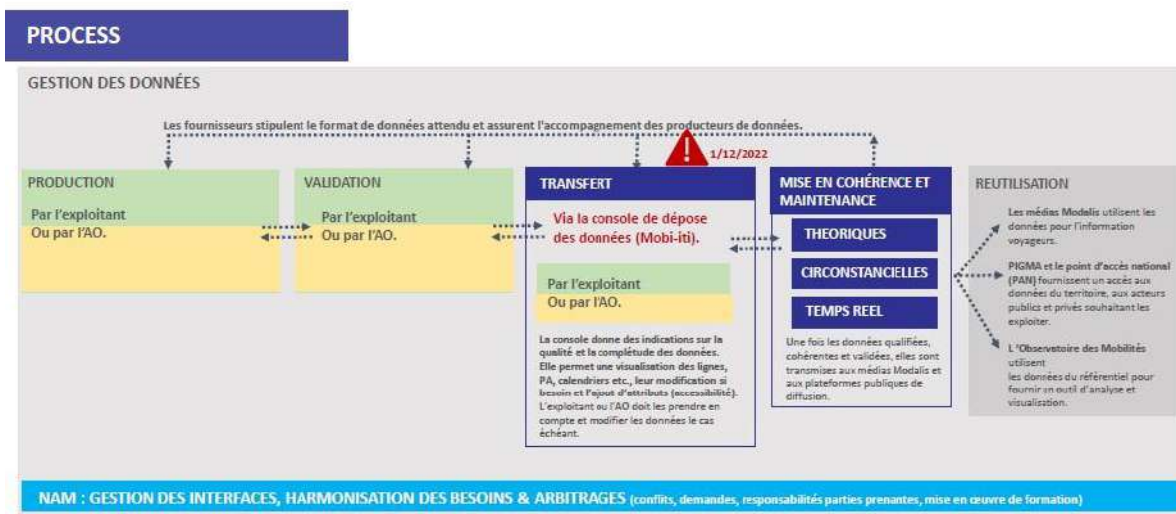
De fait, parce qu'il est un des premiers utilisateurs de ces données avec son calculateur d'itinéraire « Modalis », et parce qu'il a les compétences techniques pour déposer sur le PAN les données transmises par ses membres au format exigé (GTFS et GTFS-RT), NAM est impliqué dans la mise en conformité des données transmises par ses membres. Pour autant, NAM n'est pas responsable de la qualité des données produites par les opérateurs, gérés par les AOM.

Pourtant, la qualité des données constitue un facteur essentiel pour garantir la fiabilité du calculateur d'itinéraire, l'affichage des horaires ou encore la bonne gestion des titres de transport. À cet effet, NAM a mis en place un référentiel multimodal régional (RMR)¹⁸ qui centralise les données transmises par les AOM et leurs exploitants de réseaux.

Pour accompagner les AOM dans cette démarche, NAM a proposé en octobre 2021 à ses membres une « charte des données » validée en conseil syndical du 27 juin 2022 qui rappelle et formalise le rôle des différents acteurs et fixe des bonnes pratiques partagées : désignation d'un responsable de la donnée, respect des formats standards, délais de transmission, vérification des erreurs et participation à un comité *ad hoc*. Il s'agit d'un cadre de progrès pertinent, fondé sur la responsabilisation locale.

¹⁸ Le référentiel multimodal régional (RMR) est une base de données centralisée regroupant l'ensemble des informations transmises par les réseaux de transport de la région : lignes, arrêts, horaires, perturbations, données en temps réel, etc.

Schéma n° 4 : rôle et responsabilité des acteurs dans la chaîne de production de l'Open Data



Source : charte de l'Open Data de NAM, octobre 2021

La charte définit le rôle et la responsabilité de chacun. En particulier, un « responsable données » a été désigné à NAM, et pour chaque AOM. Toutefois, les contributions des AOM à cette base de données sont encore hétérogènes. Certaines transmettent régulièrement des flux complets et fiables, tandis que d'autres rencontrent des difficultés à produire ou mettre à jour les informations requises. Ces écarts se répercutent sur la qualité de l'information diffusée aux usagers. Pour les cars régionaux gérés par la région, on dénombre 21 « responsables données », ce qui n'est pas un gage d'uniformité et de qualité de l'information transmise, quand bien même un outil métier est destiné à la transmission des données. Cette relative dispersion peut expliquer les réclamations transmises à l'AOM sur ce sujet.

Sur ce point, la région a précisé qu'ayant hérité de nombreuses bases de données à la suite du transfert de compétences, elle a engagé « un important travail d'harmonisation de nommage des circuits et des pratiques ». Elle reconnaît toutefois que ce travail reste à finaliser, en particulier sur le plan de transport interurbain. Elle précise qu'« aujourd'hui, les données sont réunies sur une base et pourront être plus facilement exportées dès que les derniers problèmes de compatibilité technique auront été levés par les prestataires et NAM ».

La chambre observe que NAM a mis en place un processus de collecte et de traitement des données de transport efficace au bénéfice de ses membres, à même d'alimenter par ailleurs sa plateforme Modalis avec des données validées. Pour renforcer cette dynamique, il serait utile de systématiser l'intégration de ces exigences dans les contrats passés par les AOM avec leurs exploitants, d'automatiser certaines vérifications de qualité et d'approfondir les outils d'analyse disponibles pour le pilotage de la donnée.

3.1.3 La mise en place d'une centrale d'achat

NAM a instauré une centrale d'achat « mobilité » pour promouvoir la coopération, la mutualisation des achats sur son territoire, et faciliter l'accès aux équipements liés aux services qu'il préconise. Les statuts de la centrale d'achat approuvés par le comité syndical du 28 juin 2023 prévoient qu'elle a pour mission principale d'assurer la passation de marchés publics de fournitures et/ou services et/ou prestations intellectuelles au profit des adhérents.

Mais, elle peut également acquérir des fournitures ou des services pour le compte de ses adhérents.

Dans le premier cas, la centrale d'achat intervient ainsi en qualité d'intermédiaire, alors que dans le second elle intervient en qualité de grossiste (elle est alors chargée de la passation mais aussi de l'exécution des marchés).

Ces missions sont conformes à l'article L. 2113-2 du code de la commande publique.

La création de la centrale d'achat sécurise les achats de NAM pour le compte de ses adhérents qui peuvent acquérir des fournitures et des services sans publicité ni mise en concurrence préalable.

Les membres de NAM sont de droit membres de la centrale d'achat. Mais les statuts de la centrale d'achat prévoient que « *toutes collectivités, groupements ou toutes autres personnes morales de droit public, ainsi [que] toutes entités publiques ou privées (ne présentant pas la qualité d'acheteur au sens du code de la commande publique) engagées dans la mobilité et intervenant sur le territoire de la Région Nouvelle-Aquitaine* » peuvent également en bénéficier en signant une convention d'adhésion à la centrale d'achat. En 2024, la société RATP Dev Brive, Périmouv, Vitalis et la société de transport en commun de Limoges (STCLM) ont adhéré à la centrale. La convention d'adhésion est en fait un simple courrier actant de la volonté d'adhérer à la centrale.

La chambre rappelle que, conformément au principe de spécialité qui sous-tend la constitution d'un syndicat mixte ouvert, un tel syndicat est constitué pour rendre des « *services présentant une utilité pour chacun de [ses membres]* » (cf. article L. 5721-2 du CGCT), à l'exclusion de toute autre personne. Les prestations fournies à des tiers non adhérents du syndicat sont dès lors irrégulières, *a fortiori* s'agissant de personnes morales non prévues à l'article L. 5721-2 du CGCT. Les SEML et plus généralement les sociétés de droit privé ne peuvent adhérer à un syndicat mixte, même ouvert.

Selon NAM, « *la qualité de bénéficiaire des services d'une centrale d'achat ne saurait être confondue avec celle de membre du syndicat mixte* ».

S'il n'est pas interdit sur le principe à un acteur privé, même n'ayant pas la qualité d'acheteur au sens du code de la commande public, d'adhérer à une centrale d'achat prévue par le code de la commande publique, en revanche le syndicat, du fait de l'article L.5721-2 du CGCT, ne peut faire bénéficier des services de sa centrale d'achat à des tiers non membres sans violer le principe de spécialité.

Dès lors, au-delà de la seule conformité aux dispositions de l'article L. 2113-2 du code de la commande publique, la constitution et le fonctionnement d'une centrale d'achat par le syndicat ne peuvent s'envisager que dans le respect des dispositions générales du CGCT et des statuts du syndicat, lesquels restreignent ses interventions – en tout domaine – au seul bénéfice de ses membres qui ne peuvent être que des EPCI ou des collectivités.

Depuis sa création récente, cinq marchés ont été passés *via* la centrale d'achat, les principaux utilisateurs ne sont pas membres de NAM (cf. tableau 2) :

- marché d'acquisition, la fourniture, la pose et la maintenance d'abris-vélos sécurisés (aucun acquéreur fin janvier 2025) ;
- marché de licences et logiciel TAD Modalis, seule l'agglomération Val-de-Garonne a souscrit à ce marché ;

- marché cartes et tickets Modalis, en 2024 ce marché représente 93 % des achats *via* la centrale (cf. tableau ci-après) ;
- un marché d'animation et de promotion du covoiturage ;
- un marché d'acquisition de matériel pour les panneaux d'arrêts de covoiturage (marché disponible depuis mars 2025).

Un marché d'enquêtes auprès des usagers des lignes de cars express devrait être disponible à la fin du premier semestre.

Tableau n° 7 : montant des achats effectués via la centrale d'achat au 29 janvier 2025 (TTC en €)

Acheteur	Cartes et tickets	TAD	Vélo	Total
2024				
Agglo 2B	11 083			11 083
Grand-Cognac			17 210	17 210
NAM	97 596		5 742	103 338
Périgueux	4 050			4 050
STCLM	474 342			474 342
TIU	105 012			105 012
Tulle	2 100			2 100
Val-de-Garonne Agglomération		30 240		30 240
Total 2024	694 183	30 240	22 952	747 376
2025				
Brive Agglo	417			417
Brive RATPDEV	61 254			61 254
COBAN	12 294			12 294
Grand-Angoulême			22 872	22 872
Grand Guéret	290			290
NAM	8 340			8 340
Périgueux	26 275			26 275
Royan-Atlantique			15 323	15 323
STCLM	29 190			29 190
Tulle	4 170			4 170
Total au 25/01/2025	142 230		38 195	180 425

Source : suivi des achats via CA NAM

Depuis 2024, NAM propose à ses membres de bénéficier de commandes groupées auprès de la centrale d'achat du transport public (CATP), centrale gérée par l'association AGIR Transport avec laquelle il a conventionné, pour l'acquisition de systèmes de vélos en libre-service. Trois agglomérations, Grand-Cognac, Grand-Angoulême et Royan-Atlantique, ont ainsi profité de ce marché. L'agglomération de Brive a fait appel directement à la CATP, sans passer par NAM.

La chambre observe qu'à ce jour, la centrale d'achat est peu mobilisée en dehors du marché cartes et tickets Modalis, et le recours à la CTAP soulève des interrogations quant à sa valeur ajoutée.

3.1.4 Modalis, premier MaaS régional de France : un projet ambitieux et prometteur

3.1.4.1 La plateforme numérique Modalis

L'objectif du MaaS, mobilité améliorée par l'ajout de services, est de permettre aux usagers de disposer simplement, avec leur smartphone, de nombreux services de mobilité pour fluidifier leurs déplacements.

Modalis, le MaaS régional néo-aquitain initié et développé par NAM, porte cette ambition de combiner information voyageur, utilisation de services de mobilité et solutions billettiques sur tout le territoire régional.

Initié en 2021, différentes briques constituent Modalis (cf. audit des systèmes d'information, *infra*), correspondant à autant de services pour l'utilisateur : calculateur d'itinéraire, information des voyageurs sur les horaires des services de transport, disponibilité de vélos en libre-service, possibilité d'acheter des titres, etc.

Le déploiement de nouvelles fonctionnalités (achat de titres de transport ou de services locaux, par exemple), sur un nombre croissant de réseaux de la région, et la compatibilité avec les dispositifs physiques de billettique embarqués ou sur quais, donnent au projet une dimension sans égal en France de province.

L'adhésion des trains TER régionaux à la solution Modalis, prévue pour fin 2025, renforce la pertinence du projet et confirme son assise régionale. L'intégration complète des TER dans Modalis comprenant le déploiement des systèmes billettiques pour les trains (près de 300 cars interurbains sont déjà équipés) est un élément important pour l'intégration de Modalis dans la vie quotidienne des usagers néo-aquitains, c'est aussi un défi technologique important. À ce jour, tous les services de transports ferroviaires régionaux (TER) sont distribués *via* des canaux opérés par SNCF Voyageurs (plateforme d'achat en ligne, distributeurs automatiques de titres, guichets en gare, appareils de vente et contrôle).

La plupart des réseaux proposent des outils MaaS pour leur territoire. Par exemple, TBM a mis en service en juillet 2024 une application qui rencontre un succès certain avec près d'un usager sur trois qui l'utilise régulièrement. Il dénombre 15 millions de recherches d'itinéraires et 38 millions de recherches d'horaires depuis son lancement. Le délégataire de la métropole administre l'outil, assure les mises à jour et les montées en version (26 depuis la mise en service) qui a permis à TBM d'être classée en 3^{ème} position en 2025 parmi les applications métropolitaines par ATEC-ITS (organisme en charge de l'innovation dans les transports).

Parce qu'il doit intégrer les spécificités de tous les réseaux, Modalis est plus « généraliste » que les applications locales, son intérêt et sa réelle valeur ajoutée tiennent dans sa couverture régionale : il propose une information et des fonctionnalités pour tous les services de transport du territoire régional, y compris le réseau TER. Une seule application fournit une information usager fiable pour toutes les offres de mobilité proposées en Nouvelle-Aquitaine et, selon l'intégration des réseaux de transport, permet l'achat des titres associés en tout point du territoire. En 2024, 21 millions de recherche d'itinéraires ont été effectués sur Modalis.

La cohabitation de ces différentes applications permet une information spécifique précise pour chacun des réseaux, mais Modalis vise à permettre une fluidité du déplacement sur l'ensemble du territoire régional. Par exemple, l'application TBM fournit l'information pour un déplacement entre Bordeaux et Saintes, mais propose la carte Modalis pour acheter le titre correspondant au voyage, celle-ci étant acceptée sur tous les réseaux concernés (en l'espèce, un titre combiné est même proposé par TER et TBM).

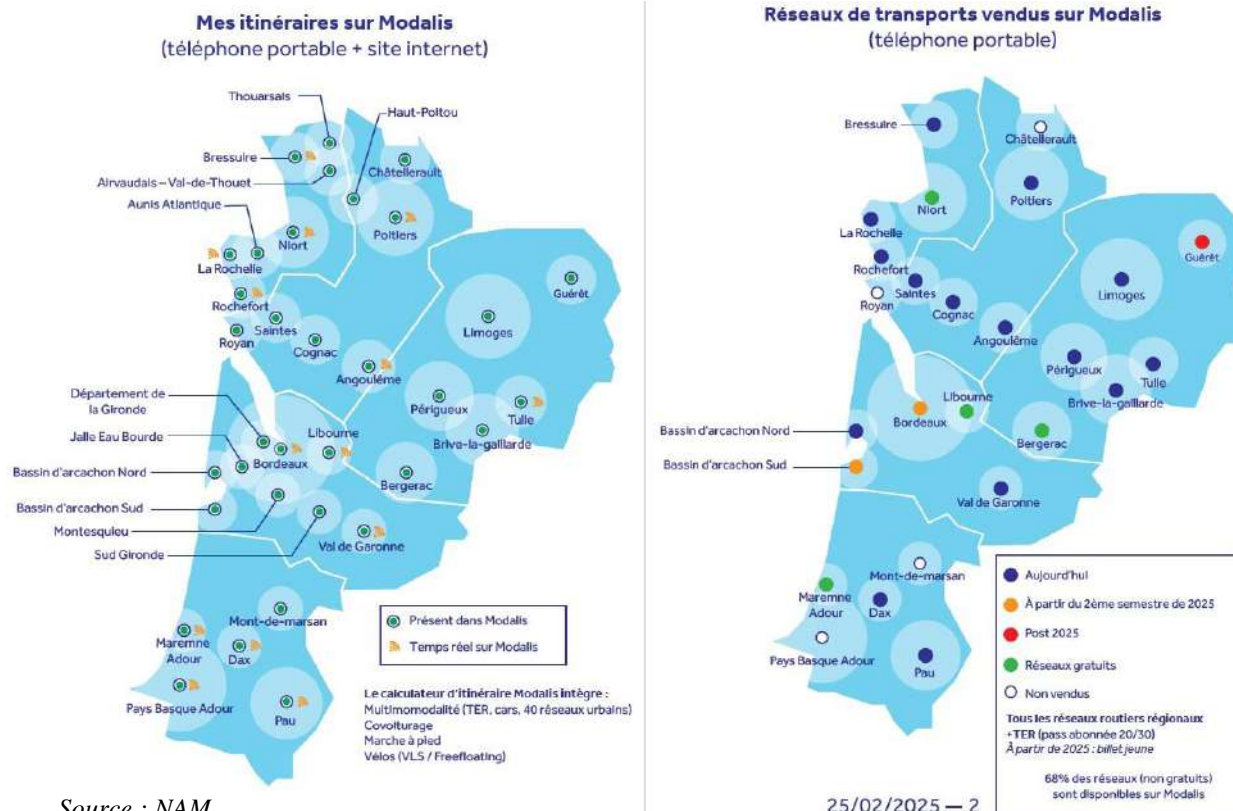
À terme, avec l'adhésion et la compatibilité de tous les réseaux à la plateforme Modalis (envisagée en 2027), le parcours voyageur sera très fortement simplifié.

3.1.4.2 Vers un compte unique Modalis

L'intermodalité en phase de construction sur le territoire régional est aujourd'hui rendue possible par le développement d'une plateforme informatique complexe qui propose l'ensemble des prérequis à l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux administrés par les 60 autorités organisatrices de la mobilité de la région Nouvelle-Aquitaine. Confiés à des prestataires externes (cf. *infra*, sur les systèmes d'information) et pilotés par NAM, les développements de ces différentes « briques » permettent aujourd'hui à plus d'une dizaine de réseaux d'être totalement interopérables et à l'utilisateur de voyager avec la même application qui lui permet d'acheter les titres nécessaires, voire un seul quand les conditions tarifaires ont été réglées par les AOM. L'utilisation de la carte Modalis, liée aux équipements billettiques en cours de déploiement, est une brique complémentaire de facilitation pour l'utilisateur de son parcours « client » sur des réseaux différents. Cette carte physique a son pendant numérique, le compte unique, qui permet d'utiliser l'ensemble des services avec un seul « compte client ».

Depuis 2024, quatre nouveaux réseaux sont disponibles à l'achat et à la validation sur : Pau, Périgueux, Cognac et la COBAN. Désormais, 11 réseaux urbains peuvent être achetés directement sur l'application Modalis, et les gammes de ces réseaux se sont enrichies avec la vente de titres occasionnels ainsi que d'abonnements.

Carte n° 5 : fonctionnalités de Modalis en février 2025



Déployé en 2023, le compte Modalis a évolué en 2024 permettant désormais de centraliser les achats des usagers sur les canaux Maas et billettique. À fin 2024, 160 000 comptes Modalis ont été créés au travers des canaux digitaux et des déploiements de la billettique Modalis. L'outil métier de gestion des comptes clients s'est enrichi sur 2024 et permet l'analyse automatisée de pièces d'identité, la gestion et validation des profils et le suivi des commandes de cartes par les clients.

Le compte unique Modalis doit évoluer en 2025 en s'enrichissant de nouvelles fonctionnalités importantes :

- accessible *via* le dispositif d'identification nationale France Connect, il permettra de simplifier les démarches des usagers en l'enrichissant automatiquement de données fiables, dans le respect du règlement général de protection des données (RGPD) ;
- son accès sera facilité aux gammes tarifaires des différents réseaux en fonction de ses informations personnelles à travers les canaux Maas et billettique, digitaux et physiques.

Enfin, des études seront menées en vue de son interfaçage avec les comptes de mobilité ou citoyens locaux mis en œuvre par les membres du syndicat, comme par exemple sur les territoires de Bordeaux Métropole ou de l'agglomération de La Rochelle, afin de les enrichir.

3.1.4.3 La plateforme et les lignes de covoiturage

La plateforme de covoiturage « Covoit Modalis » portée par NAM a été lancée en avril 2023. Cette solution de covoiturage permet aux utilisateurs de réaliser des covoitages occasionnels ou réguliers sur le territoire, elle est associée à la plateforme Modalis et proposable gratuitement par les AOM locaux.

Les membres de Nouvelle-Aquitaine Mobilités ainsi que les territoires *via* les contrats opérationnels de mobilités de la région peuvent se saisir de l'outil pour animer la pratique du covoiturage. Cette animation peut être portée au travers de la plateforme grâce à l'outil « communautés » qui permet de créer des communautés de covoitureurs par entreprises, associations, zones d'activités, etc.

Fin 2024, Covoit Modalis compte 105 communautés de covoitureurs réparties sur l'ensemble de la région, soit une progression de 65 % en un an.

Avec le compte unique, le paiement en ligne est également possible.

Au-delà de la plateforme mise en place par NAM et compte tenu du fort intérêt porté par les AOM, des études spécifiques sont conduites dans la continuité de l'étude multimodale sur les « corridors covoiturage ». Après l'analyse des potentiels, des corridors ont été validés et des services y sont associés. Des ateliers ont été menés avec les territoires pour valider les itinéraires et arrêts proposés au 1^{er} semestre 2024. Ces ateliers ont permis un travail plus fin pour permettre la poursuite d'études, ou la mise en œuvre de covoiturage sur ces corridors, comme en Gironde par exemple.

3.2 Les opérations spécifiques

Au-delà des biens communs, produits pour tous les membres, NAM contribue, voire met en œuvre, des projets spécifiques destinés à un territoire avec lequel le projet est conçu. Les projets locaux sont financés par les AOM par des contributions hors cotisations statutaires. NAM peut être amené à les cofinancer au travers du versement mobilité additionnel, voire être exploitant du service, au titre de ses compétences facultatives, qui n'ont pas fait l'objet de transfert de compétences et s'exercent dans un cadre juridique incertain.

3.2.1 Les cars express

Conséquence directe des études multimodales produites en 2021, le développement des cars express apparaît comme une réponse efficace aux dessertes auxquelles le TER ne peut pas répondre efficacement. Les études produites par NAM proposent des solutions opérationnelles, que les membres, en tant qu'AOM, peuvent mettre en œuvre ou non sur leur territoire.

En 2024, a été mise en service la ligne L140E entre La Rochelle et Niort, *via* le pôle d'échange multimodal (PEM) de Ferrières situé à mi-parcours sur le territoire de la CDC Aunis-Atlantique. Ce service express, de six aller-retours par jour, expérimenté pour une période de deux ans, a donné lieu à la signature d'une convention de cofinancement du déficit d'exploitation entre les partenaires : la région Nouvelle-Aquitaine, les agglomérations de La Rochelle et de Niort, la communauté de communes Aunis-Atlantique.

Exploitée par la région, cette ligne affiche d'ores et déjà de bons résultats de fréquentation. Les AOM concernées sont en attente d'un accord qui permettra la formalisation d'une coordination tarifaire avec les réseaux urbains : à ce jour, il n'y a pas d'intégration tarifaire entre les bus de La Rochelle, par exemple, et les cars régionaux.

Dans le cadre du projet de réseau express régional métropolitain de Bordeaux, six lignes de cars express ont été étudiées par la CLM et sont en cours de mise en service. La région a précisé qu'au 1^{er} septembre 2025, seules quatre lignes sur six seront effectivement en service.

Carte n° 6 : projet de bus express girondins



Source : NAM

La conception du projet a été portée par NAM, la région qui est compétente pour les cars régionaux, la métropole de Bordeaux et les autres membres de la CLM de Gironde. La première ligne, Créon/Bordeaux, a été mise en service en 2021. La CLM a ensuite décidé la levée de versement mobilité additionnel (VMA) sur le territoire de la Gironde pour la financer en partie à compter de 2024. Une convention de financement a été établie à cet effet, NAM finançant la moitié de l'exploitation, la région et la métropole à parité la moitié restante (avant la levée du VMA, la ligne était cofinancée à parité par la région et la métropole). Un règlement d'intervention a également été établi pour préciser les modalités d'intervention de NAM pour les investissements réalisés dans le cadre des bus express sur ce territoire (taux d'intervention entre 50 % ou 80 % pour les points d'arrêt, et de 20 % ou 30 % pour les pôles d'échanges multimodaux, selon le type d'EPCI).

D'après le budget primitif 2025 de la CLM, les lignes Blaye/Bordeaux, Créon/Bordeaux, Bassin Nord et Bassin Sud-Ouest seront exploitées en 2025, pour un coût net à charge de NAM de 3,8 M€ pour les quatre lignes. Le VMA collecté en 2025 devrait s'élever à 10,8 M€, soit un excédent pour cette opération de près de 7 M€.

Le projet concernant la région et de nombreuses intercommunalités de Gironde, (dont certaines ne sont pas membres du syndicat mixte), l'intervention de NAM au titre de sa compétence de coordination est légitime et très utile. L'activation du VMA et le cofinancement du service sont réguliers. Toutefois, le niveau de prélèvement est excessif et la contribution apportée par NAM s'apparente à une contribution au financement de la compétence régionale, sur ces lignes, alors que NAM n'est pas autorité organisatrice de la mobilité.

3.2.2 L'expérimentation de vélos en libre-service et son extension en Gironde

L'expérimentation de Vélo Modalis sur la ligne 16 du TER Royan/Angoulême a été lancée par Nouvelle-Aquitaine Mobilités, la région Nouvelle-Aquitaine, les communautés d'agglomération de Grand-Angoulême, de Grand-Cognac, de Royan-Atlantique et de Saintes en juin 2023 pour une durée de 18 mois. Intégré à l'application Modalis, ce service permet de combiner l'usage du vélo et du train ou du car. L'expérimentation a notamment pour objectif de valider les modèles économiques pour des agglomérations de taille moyenne à grande. 160 vélos ont été mis à disposition dans 25 stations déployées dans les huit gares de la ligne 16 du TER et en ville.

L'intérêt de l'expérimentation résidait dans le fait d'avoir une continuité d'offres entre les gares et les territoires urbains sur une ligne ferroviaire complète. Les chiffres d'usage et les retours des AOM sont positifs, permettant d'entrevoir une généralisation de l'expérimentation.

Ce projet propose un schéma contractuel entre Nouvelle-Aquitaine Mobilités, la centrale d'achat du transport public (CATP) et l'opérateur vélo *via* la signature d'un marché subséquent relatif à l'acquisition de système de vélos en libre-service par les AOM qui opèrent le service.

En 2024, les retours d'expérience de l'expérimentation ont permis d'appuyer les études en Gironde dans le cadre de la commission locale des Mobilités Gironde. Financé par le versement mobilité additionnel non consacré aux cars express, il est prévu de déployer entre 800 et 900 vélos sur une centaine de stations hors métropole, pour un coût d'investissement de près de 4 M€ et 1 M€ de fonctionnement en année pleine.

Le schéma contractuel girondin est différent et apparaît plus incertain d'un point de vue juridique dès lors que le service est financé par NAM, *via* le versement mobilité additionnel initialement levé pour financer les bus express, et ce d'autant plus qu'il est prévu qu'il soit administré et exploité par NAM sans transfert de compétence par les AOM du territoire.

Il est indispensable que les AOM concernées prennent une délibération actant leur choix d'en bénéficier et formalisent clairement dans une convention les modalités de gestion et d'exploitation des vélos en libre-service, ainsi que leur financement à moyen terme (à terme, le VMA levé financera les six cars express). Selon la chambre, sans transfert de compétence ni accord formalisé des AOM, l'intervention de NAM comme exploitant du service est porteuse de confusion et de risques juridiques en ce qu'elle conduit à terme à multiplier les acteurs de la mobilité sur un territoire sur la base d'un encadrement juridique incertain. L'exercice d'une partie de la compétence mobilité par un tiers ne garantit pas une intermodalité plus efficace et un parcours simplifié pour l'utilisateur.

NAM, qui n'est pas AOM et à qui aucune compétence de la sorte n'a été transférée, n'a pas vocation à exploiter des services vélos en Gironde, et demain des services de transport à la demande en Creuse, de covoiturage dans les Landes, d'autopartage dans le Lot-et-Garonne ou des lignes de transport collectif dans les Deux-Sèvres par exemple. Cette dispersion vers une exploitation à la carte par NAM de services de mobilités non transférés soulève en outre la question de la pérennité financière de ce type d'opérations.

3.2.3 La billettique interopérable et multimodale Modalis

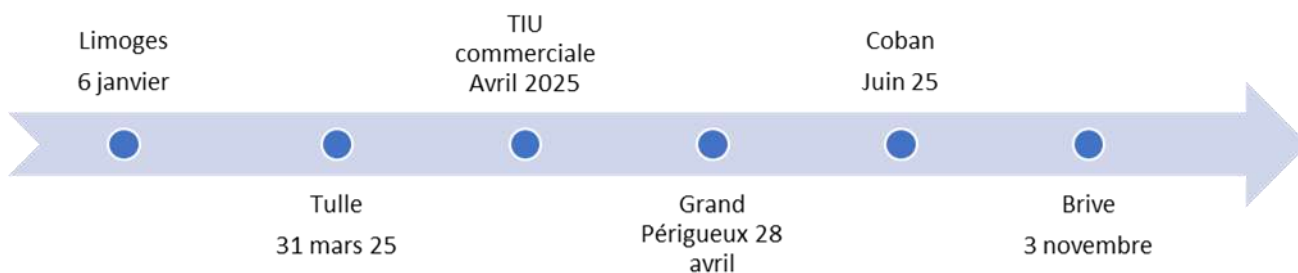
Accessoire essentiel des réseaux de transport collectif, la billettique prend, avec les possibilités offertes par le numérique, une dimension nouvelle permettant à la fois de sécuriser le versement des recettes aux opérateurs de transport et une facilité d'accès et d'utilisation des titres de transport qui sont aujourd'hui la norme (paiement par carte bancaire sur les valideurs embarqués, sans compte dédié, paiement avec son smartphone à partir d'un compte personnel, etc.).

Dans le cadre de l'article L. 1231-10 de code des transports qui donne aux syndicats mixtes de transport compétence pour « *mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et de tarification coordonnée permettant la délivrance de titres de transport uniques ou unifiés* », NAM a entrepris, à la demande de ses membres et pour ses membres, l'instruction et la préparation d'un marché à même d'équiper les réseaux qui le souhaitent d'équipements billettiques modernes et totalement connectés avec la plateforme Modalis.

Ainsi, les réseaux adhérents disposent d'équipements (distributeurs automatiques de titres, valideurs et autres équipements embarqués) totalement interopérables d'un réseau à l'autre. La plateforme Modalis offre en plus la possibilité d'acheter les titres de l'ensemble des réseaux adhérents, validables avec la carte Modalis. Avec l'adhésion du réseau TER en novembre 2025, la carte Modalis permettra par exemple d'effectuer un trajet Guéret/Bordeaux, comprenant les parcours urbains (réseaux Grand Guéret et TBM) avec un titre unique, reconnu sur l'ensemble du parcours voyageur.

Après les bus régionaux, les transports urbains de Guéret et de la communauté du Bocage Bressuirais, six nouveaux réseaux urbains ont adopté le système billettique Modalis en 2025. D'autres AOM sont d'ores et déjà engagées pour les prochaines années, à des niveaux d'intégration différents (la COBAS, Pau, Angoulême, Poitiers, Agen et la Métropole de Bordeaux, notamment).

Schéma n° 5 : calendrier de déploiement de la billettique Modalis sur les réseaux urbains en 2026



Source : NAM

L'intérêt du projet billettique porté par NAM, et sa valeur ajoutée, est de proposer à ses membres un outil interopérable entre tous les réseaux, connecté avec la plateforme Modalis, de mutualiser les frais d'ingénierie pour la mise en place du marché et de massifier les achats pour en réduire le coût pour chaque réseau.

Ce sont ces intérêts bien compris qui ont amené ces différentes AOM à adhérer au projet. Certaines ne disposaient pas des capacités d'ingénierie pour porter seules l'appel d'offres d'une solution billettique, d'autres ont mis à profit l'offre de NAM pour changer leur système en voie d'obsolescence et adopter une solution plus moderne. Pour tous, des économies peuvent être réalisées (entre 15 % et 25 %, selon l'équipementier présent sur leur réseau). Enfin, l'effet réseaux est recherché : par exemple, Tulle, Brive et Périgueux forment un bassin cohérent en termes de mobilité, et les déplacements entre leurs réseaux urbains seront extrêmement simplifiés pour les usagers. Fin 2025, tous les réseaux limousins seront homogènes en termes de billettique, utilisables avec la même carte (Modalis) et une seule application qui permet d'utiliser chacun des réseaux.

Sur le plan technique, et au vu de l'adhésion des membres de NAM, ce projet billettique totalement intégré à la plateforme Modalis est un succès qui concourt à une amélioration significative de la mobilité au niveau régional. Compte tenu des enjeux techniques, il aura été mis en œuvre dans un délai très court, au prix sans doute d'un portage juridique et comptable fragile qu'il convient de sécuriser sans délai (cf. *infra*). La chambre souligne également que cette mise en œuvre présente un risque technique élevé.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE SUR LES PROJETS DE NAM

Après à peine cinq années d'existence, et malgré la crise sanitaire, NAM s'est imposé en Nouvelle-Aquitaine comme un partenaire essentiel des autorités organisatrices de la mobilité.

Les biens communs produits pour ses membres, notamment les études, donnent lieu à des déclinaisons opérationnelles déployées sur l'ensemble du territoire.

En particulier, la plateforme Modalis, premier MaaS régional de France, est en passe d'être adoptée par la plupart des membres du syndicat mixte, à des niveaux de fonctionnalité différents, mais à même d'apporter aux usagers du transport régional une meilleure facilité de déplacement. Au-delà de l'information voyageur disponible pour tous les réseaux de la région, Modalis permet déjà de proposer des titres unifiés sur un nombre important de réseaux urbains, et prochainement sur le TER.

L'exercice par NAM de ses compétences obligatoires a indéniablement permis de contribuer à l'exercice du droit à la mobilité, même si les attentes d'avancées en termes d'intégration tarifaire restent fortes.

La chambre souligne que l'exercice de compétences optionnelles par NAM tend à le positionner comme une AOM alors qu'aucun transfert de compétence correspondant n'existe, ce qui risque de disperser ses moyens. Cela ajoute de la confusion à l'exercice d'une compétence qui souffre déjà d'une multiplicité d'acteurs sur les territoires. Cette dispersion soulève également la question de la pérennité financière de ce type d'opération, sans transfert des moyens associés par les AOM.

4 LA GESTION DU SYNDICAT MIXTE

4.1 Les ressources humaines

4.1.1 Une petite structure dont l'organisation en mode *start-up* n'est plus adaptée

NAM est une petite structure, qui a bénéficié les deux premières années de la mise à disposition de trois agents de la région Nouvelle-Aquitaine pour assurer le portage technique et administratif des projets, puis a recruté son propre personnel.

Son effectif est passé de trois équivalents temps plein (ETP) en décembre 2019, à 19 ETP, en décembre 2024. Sur la même période, les charges de gestion du syndicat sont passées de 553 095 € à 12 821 002 €, et le nombre de projets et les sollicitations des membres ont très fortement augmenté, mettant les équipes en place dans une situation difficile.

Conscient des difficultés, le syndicat a fait réaliser en 2024 un audit organisationnel afin de vérifier l'adéquation de ses ressources aux enjeux à venir. L'audit a constaté un fonctionnement en mode *start-up* caractérisé par la jeunesse des équipes, une organisation qui évolue sans cesse au gré des projets et une recherche perpétuelle de croissance et de *leadership*.

Mais face à l'augmentation de activités de NAM ces dernières années, comme le signale l'audit, ce mode de fonctionnement ne convient plus et peut avoir un impact négatif sur la crédibilité de NAM, sur sa capacité à gérer des projets importants. Les équipes sont en souffrance, surchargées de sollicitations, d'autant que l'audit a constaté que NAM avait pour principe de satisfaire ses membres dans pratiquement toutes leurs demandes. Il a relevé par ailleurs, que les aspects administratifs étaient très lourds pour l'ensemble des équipes et que la multi-compétence des collaborateurs diluait leur efficacité.

Les fonctions supports sont sous dimensionnées et partagées par plusieurs personnes. La fonction RH par exemple est répartie sur quatre personnes :

- la directrice adjointe, en charge du pilotage de la RH ;
- le responsable administratif et financier pour l'exécution financière et la gestion des paies¹⁹ ;
- l'assistante de direction pour l'inscription aux formations ;
- l'assistante assemblée pour l'accueil-information des agents dans le domaine RH, la gestion administrative et statutaire du personnel.

Pour pallier ce sous-dimensionnement, le syndicat a recours à de nombreux prestataires.

En matière de ressources humaines, le syndicat fait appel aux services du centre de gestion de la Gironde pour gérer la paie de ses agents et le recrutement ponctuel de renfort. Le syndicat adhère à l'association AHI 33 pour ses services de prévention et de santé au travail. Quant à ses recrutements, ils sont pris en charge par un cabinet de consultants.

De même, les marchés publics, les affaires juridiques, les actions de communication, les systèmes d'information sont assurés par des prestataires.

¹⁹ Au vu des pièces transmises, le responsable administratif et financier a également été chargé de nombreux recrutements de contractuels.

L'audit préconise de renforcer les équipes de NAM, que ce soit au niveau des fonctions supports (RH, achats, moyens généraux, communication) ou des services opérationnels (parcours voyageur, direction système et billettique). Ainsi, d'après le cabinet conseil, 13 ETP seraient à créer entre 2025 et 2026. Il conseille également de revoir les principes de gouvernance des projets.

Le comité syndical du 16 décembre 2024 a décidé, pour accompagner la montée en puissance du syndicat, de renforcer ses effectifs et de modifier son organisation : outre la création des emplois fonctionnels assimilés à la strate de 40 à 80 000 habitants, il a souhaité renforcer les fonctions supports avec la création d'un poste de gestionnaire des ressources humaines (premier poste fléché ressources humaines au sein de NAM), d'un gestionnaire de la commande publique, d'un assistant gestion et ingénierie financière ainsi que deux postes d'assistants gestion administrative au sein du pôle mobilités et au sein du service billettique.

Si l'organigramme « cible » ne semble toutefois pas encore tout à fait stabilisé, cinq postes font d'ores et déjà l'objet de recrutements en cours dans des fonctions supports. La chambre observe qu'à terme, la mise en œuvre de la nouvelle organisation pourrait conduire à recruter 13 agents supplémentaires, dont 8 dans des métiers plus techniques et en lien avec les missions nouvelles dans lesquelles NAM s'engage, sans que la compétence mobilité lui ait été transférée par une AOM. Cette orientation est contestable.

4.1.2 Les nombreux recrutements de contractuels

Avec la montée en puissance importante et rapide des projets portés par le syndicat mixte, celui-ci a dû procéder à des recrutements nombreux, sur des profils très techniques (en billettique notamment). Le syndicat a indiqué rencontrer des difficultés de par sa spécificité et les contraintes légales à recruter des fonctionnaires sur ces postes.

De fait, NAM a recours à un nombre élevé d'agents contractuels de catégorie A sur emplois permanents qui sont plus nombreux que les agents publics titulaires de catégorie A et représentent en moyenne depuis 2019, 47 % des emplois permanents.

Tableau n° 8 : évolution du nombre d'agents de NAM entre 2019 à 2024

		2019	2020	2021	2022	2023	2024
Catégorie A	Titulaires	2	2	3	3	4	5
	Contractuels (*)	1	3	4	5	8	6
Catégorie B	Titulaires		1	1	1	1	1
	Contractuels (*)						
Catégorie C	Titulaires					1	1
	Stagiaires FPT				1		1
	Contractuels (*)						
Contractuels sur emploi non permanent					1	2	2
dont catégorie A						1 (contrat projet)	1 (contrat projet)
dont catégorie B						1 (contrat projet)	1 (contrat projet)
Autes ETP				1	1	2	3
	dont Apprenti				1	1	1
	dont Renfort du CDG33			1		1	2
Total général ETP au 31/12 de l'année		3	6	9	12	18	19
(*) = sur emploi permanent							

Source : réponse NAM

Les emplois permanents d'une collectivité locale et d'un établissement public sont occupés par principe par des fonctionnaires (article L. 311-1 du code de la fonction publique²⁰).

Il existe cependant des dérogations prévues à l'article L. 332-8 du code de la fonction publique. Il est ainsi possible de recruter un agent contractuel de droit public sur un emploi permanent lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous toute réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la loi.

Depuis 2019, NAM a procédé à 12 recrutements d'agents contractuels de niveau A sur emplois permanents, et à deux recrutements sur contrats de projets financés à 90 % par des fonds européens²¹.

Le contrôle des pièces a permis de constater que les formalités préalables (déclaration de vacance, de publicité sur les postes ouverts, etc.) étaient respectées.

Le syndicat n'a pas transmis les fiches d'appréciation écrites de chaque candidat et les listes de candidatures n'indiquent pas si les candidats titulaires ont bien été reçus en entretien. Mais les contrats de travail mentionnent ces éléments et explicitent les raisons du choix.

Les nombreux recrutements et mouvements de personnel sous contrat soulèvent toutefois un problème de déontologie, plusieurs d'entre eux ayant poursuivi leur activité en entreprise.

²⁰ « Sauf dérogation prévue par le présent livre, les emplois civils permanents de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont occupés soit par des fonctionnaires régis par le présent code, soit par des fonctionnaires des assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des militaires dans les conditions prévues par leur statut ».

²¹ Programme européen d'assistance technique pour les projets énergétiques locaux (ELENA).

En vertu du décret du 30 janvier 2020²², un agent qui quitte ses fonctions pour exercer une activité dans le privé, directement ou en créant ou reprenant une entreprise, a l'obligation de saisir par écrit l'autorité hiérarchique dont il relève avant le début de l'exercice de son activité privée.

L'autorité hiérarchique examine alors « *si cette activité risque de compromettre ou de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service, de méconnaître tout principe déontologique (...) ou de placer l'intéressé dans la situation de commettre l'infraction prévue à l'article 432-13 du code pénal* ». En cas de doute, elle saisit sans délai le référent déontologue pour avis. Si l'avis du référent ne permet pas d'éclairer sa décision, l'employeur se tourne vers la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Un référent déontologue²³ doit être désigné dans toutes les administrations, collectivités et établissements hospitaliers, en application de l'article 28 bis de la loi du 13 juillet 1983, qui stipule que « *tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques* ». Il faut entendre fonctionnaire dans le sens large, c'est-à-dire que la notion englobe les personnes non titulaires sous contrat de droit public.

NAM s'est affilié²⁴ au centre de gestion de la Gironde qui exécute cette mission pour le compte des collectivités affiliées. Il a donc accès à ce service, mais ne l'a jamais utilisé.

La consultation de quatre dossiers d'anciens contractuels partis en entreprise a permis de constater qu'un seul contrat mentionne l'obligation d'informer son employeur en cas de départ dans le privé. Les dossiers ne comportent aucun élément sur l'activité privée, ni courrier de l'agent, ni analyse ou décision de NAM.

La chambre régionale des comptes rappelle à NAM son obligation d'exercer un contrôle sur la compatibilité du projet d'activité privée envisagée par l'agent contractuel avec ses fonctions exercées au cours des trois années précédant son départ, dans l'intérêt de l'agent, comme de la structure.

En réponse, NAM s'est engagé à mettre en œuvre différentes actions pour respecter les règles déontologiques, (modification du règlement intérieur, formation du personnel, revue des contrats...). Ces points restent à concrétiser.

Recommandation n° 1 : se conformer aux règles déontologiques en vigueur en cas de départ des agents contractuels, pour éviter les éventuels conflits d'intérêts [**mise en œuvre partielle**].

²² Décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

²³ Décret n° 2017-519 du 10 avril 2017, relatif au référent déontologue dans la fonction publique.

²⁴ Délibération du comité syndical n° 2019-09 du 11 mars 2019.

4.1.3 La mise en œuvre du régime indemnitaire et de la NBI

Par délibérations du 11 mars 2019²⁵, le syndicat a créé l'emploi fonctionnel de directeur général des services, mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) ainsi que la prime de responsabilité des emplois administratifs de direction (PREAD). Cette prime, à hauteur de 15 % du traitement (taux maximum autorisé), instituée par le décret n° 88-631 du 6 mai 1988, est accordée aux agents occupant un emploi fonctionnel de direction placés à la tête de l'administration d'une collectivité ou d'un établissement public local.

Cette délibération sur les ressources humaines, comme d'autres, a fait l'objet d'observations du contrôle de légalité.

La préfecture a en effet considéré que le syndicat ne remplissait pas les conditions cumulatives définies par le décret n° 2000-954 du 22 septembre 2000 (compétences, importance du budget, nombre et qualification des agents) pour que le syndicat soit assimilé à une commune de 20 000 à 40 000 habitants. Dès lors, la création d'un emploi fonctionnel de DGS sur cette strate a été jugée non conforme, tout comme le versement de la prime de responsabilité. Ce courrier a fait l'objet d'un recours gracieux, mais n'a pas donné lieu à contestation devant le juge administratif. En mai 2024, le renouvellement de ce détachement, sans publicité de vacance du poste, a fait l'objet d'une observation du contrôle de légalité.

Ayant demandé conseil à la préfecture sur la possibilité d'être assimilé à une strate de 40 000 à 80 000 habitants et bien que la préfecture ait répondu que les conditions n'étaient pas réunies, le comité syndical du 16 décembre 2024 a décidé de créer deux emplois fonctionnels de DGS et DGA, considérant être placé dans une situation assimilée à celle d'une commune de 40 000 à 80 000 habitants. Une délibération visait également la création d'un emploi d'ingénieur en chef, emploi qui ne peut s'exercer en vertu de l'article 3 du décret n° 2016-200 du 26 février 2016 que dans les communes de plus de 40 000 habitants. Ces délibérations ont été considérées comme irrégulières par la préfecture qui n'a pas engagé de procédure contentieuse, à la suite de l'argumentaire développé par NAM, expliquant notamment que la haute technicité des projets et leur caractère novateur justifiaient ce classement.

La chambre souligne que l'absence de déféré préfectoral ne signifie pas validation de régularité. L'assimilation à une commune de 40 000 à 80 000 habitants demeure irrégulière, comme la prime de responsabilité associée (de l'ordre de 7 000 € par an). La chambre rappelle qu'en matière de versement indu de rémunération, il revient à l'ordonnateur d'assurer le recouvrement des sommes qui ont été ainsi versées à tort dans un délai de trois ans.

Le RIFSEEP, créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 applicable aux cadres d'emplois équivalents de la fonction publique territoriale (FPT), régi par l'article L. 714-5 du CGFP, est composé de deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et le complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

Le syndicat a bien mis en place l'IFSE et le CIA qui fait l'objet d'un arrêté individuel. Les montants maximums pris en compte sont ceux fixés par les textes.

²⁵ Modifiée par les délibérations du 21 septembre 2020, 14 mars 2022, 6 mars 2023 et 16 décembre 2024 (au fur et à mesure des décrets d'application dans la fonction publique d'État).

Seul le directeur bénéficie de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) à hauteur de 35 points d'indice majorés pour l'exercice des fonctions de direction du syndicat. Aucun autre agent ne perçoit de NBI, alors que la délibération du 27 juin 2022 autorise le recrutement d'un apprenti et la possibilité de verser une NBI de 20 points au maître d'apprentissage.

La chambre invite le syndicat à corriger sans délai ces pratiques, ce que le syndicat indique avoir fait.

4.2 L'organisation des fonctions commande publique et juridique

4.2.1 Une organisation de la commande publique dépendante du prestataire

Depuis 2019, et compte tenu de ses besoins mais de ses faibles moyens en interne, le syndicat a recours à un prestataire chargé d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) dans le domaine des achats publics, toujours le même, qui aide à la formalisation des besoins, réalise la procédure. Il rédige les cahiers des clauses administratives particulières (CCAP), élabore les grilles d'analyse des offres sur la base des cahiers des clauses techniques particulières (CCTP) rédigés par les directions techniques de NAM.

Une commission d'appel d'offres a été instituée en décembre 2020, elle est composée de cinq membres élus.

Début 2025, outre les directions techniques, la fonction achat public est répartie sur quatre personnes qui assurent également d'autres fonctions au sein du syndicat :

- la directrice adjointe est notamment chargée du pilotage de la commande publique et de la gestion de la centrale d'achat ;
- l'assistante de gestion financière assure au sein de la direction finances le traitement comptable et le suivi financier des achats ;
- deux assistantes de gestion administrative de la cellule billettique et du pôle mobilité s'occupent de la gestion des commandes passées *via* la centrale d'achat.

L'audit organisationnel évoqué précédemment avait relevé le fait que l'assistante de direction de NAM avait été amenée à rédiger des appels d'offres, il insistait sur la nécessité de professionnaliser la fonction achat et préconisait de créer une cellule achat composée de trois ETP.

Si le nouvel organigramme ne va pas aussi loin, il prévoit néanmoins la création d'un poste spécifique de gestionnaire de la commande publique au sein d'une direction « finances et commande publique », ce qui laisse supposer le recrutement d'un gestionnaire ainsi que d'un cadre A ayant des compétences dans ces domaines.

Concernant le respect des procédures, la comptable s'interroge sur la capacité de NAM à s'assurer du respect de l'égalité de traitement des candidatures et des offres lors de la passation du marché d'AMO marchés publics. De 2019 à 2024, un prestataire a été sélectionné chaque année sur la base d'une consultation sur devis dans le cadre d'opérations inférieures à 40 000 €. Après avoir réalisé, à la demande de NAM, un audit sur ses achats, fin 2023, il a suggéré des pistes d'amélioration.

L'auditeur a proposé une nomenclature d'achat qui doit être intégrée d'après NAM dans le logiciel finances, courant 2025 avec l'arrivée du ou de la futur(e) directeur/rice « finances et commande publique ». Il a élaboré un guide interne des achats et a animé une journée de formation relative à la gestion de l'exécution des marchés publics à l'attention de l'ensemble des agents de NAM, en janvier 2024.

L'auditeur a également conseillé de passer des appels d'offres dans certains secteurs récurrents dont les dépenses cumulées dépassaient le seuil des 40 000 €. Ainsi, un marché d'AMO marchés publics a été lancé en mai 2024, il s'agit d'un accord-cadre à bons de commande avec un maximum de 100 000 € par an pour une durée de quatre ans. La CAO a retenu la proposition de l'ancien prestataire qui forme un groupement conjoint avec un cabinet d'avocat. NAM a indiqué que la directrice adjointe avait supervisé l'ensemble de la procédure, rédigeant le marché et le rapport d'analyse des offres, sans intervention de l'AMO.

En décembre 2024, la comptable a rejeté les premiers mandats de paiement ayant identifié plusieurs difficultés :

- sur la forme du marché : le CCTP ne détaille pas toutes les prestations attendues, le bordereau de prix unitaires présente un tarif global des différents forfaits par unité d'œuvre et ne permet pas le contrôle de la liquidation ;
- sur la répartition au sein du groupement entre le titulaire et le co-traitant : NAM a pris un avenant qui prévoit une répartition à chaque bon de commande mais pas sur la durée du marché ;
- sur la sous-traitance du marché : le nouveau DC4 transmis n'est pas assez précis pour s'assurer que la prestation sous traitée est bien facturée au montant prévu. Les bons de commandes ont été modifiés mais ne fournissent pas le détail des prestations.

Les précisions et modifications apportées par NAM ont été considérées comme insuffisantes pour la comptable qui a suspendu le paiement des prestataires du marché jusqu'à transmission par NAM des pièces nécessaires qui ont permis de relancer le paiement des prestations.

4.2.2 Une organisation de la fonction juridique entièrement sous traitée

À l'instar des fonctions ressources humaines et achat public, la fonction juridique de NAM est entièrement externalisée. En l'espèce, elle est confiée à des cabinets d'avocats spécialisés. Le champ des spécialités juridiques qui concernent le syndicat est extrêmement étendu, et certains domaines d'expertise appellent à des compétences spécifiques, mais le suivi juridique courant du syndicat n'exclut pas une spécialisation dans le domaine de l'achat public ou des contrats par exemple.

Compte tenu de la dimension des contrats portés par NAM, il apparaît nécessaire de se doter de compétences internes qui assurent un suivi régulier et portent une attention continue à la sécurité juridique des engagements juridiques du syndicat.

En 2024, un cabinet a présenté à lui seul plus de 100 000 € d'honoraires, justifiés au vu des sollicitations. À ce niveau d'activité du syndicat, et compte tenu du coût du recours à des prestataires extérieurs, il paraît opportun que NAM se dote d'une fonction juridique internalisée et pérenne, ce qui est prévu pour 2026 d'après NAM. Par ailleurs, le préambule des statuts dispose que NAM donne la priorité à la mutualisation des moyens humains et techniques

existants au sein de ses membres, ce qui lui permettrait de se rapprocher de services juridiques compétents pour les affaires qui le concerne.

4.2.3 Le montage contestable de l'acquisition des équipements billettiques

4.2.3.1 La question en suspens de la dévolution des matériels

Pour acquérir du matériel billettique à même de répondre à ses objectifs de converger vers une billettique unique et interopérable sur les réseaux de transport de la région, et en l'absence de centrale d'achat, NAM a lancé un marché public, à la demande de ses membres et pour ses membres²⁶. NAM est alors pouvoir adjudicateur pour l'acquisition d'équipements sur la base d'une lecture assez extensive de sa compétence obligatoire de « *mise en place [...] de tarification coordonnée permettant la délivrance de titres de transport uniques ou unifiés* » : la billettique est un accessoire indispensable et stratégique de l'exploitation d'un service de transport collectif, assez éloignée des discussions tarifaires au sens du code des transports. Pour autant, la coordination et la convergence vers une intermodalité effective peut nécessiter l'intervention d'un tiers qui organise la compatibilité des spécificités techniques des différents réseaux.

C'est avec le même argument, recevable, que NAM a fait le choix d'une procédure formalisée pour ce marché particulier, estimant que, compte tenu de la diversité des situations de ses membres en termes d'équipements billettiques (type de matériel, fonctionnalités attendues, vétusté du matériel installé, etc.), le groupement de commandes risquait de ne pas aboutir. En l'espèce, NAM a opté pour un accord-cadre à bons de commande, à la suite d'un dialogue compétitif. La rédaction, l'analyse des offres et le dialogue compétitif de ce marché très technique ont été confiés au chef du projet billettique de NAM, expert reconnu dans le domaine.

Le marché, attribué à la société Kuba, comprend pour 29 M€ la fourniture d'une plateforme numérique (un bien commun) répondant aux fonctionnalités attendues (paiement par carte bancaire sur les réseaux, transparence des réseaux, possibilité d'utiliser la plateforme Modalis pour acheter ses titres, paiement des exploitants, etc.), et des équipements physiques inhérents, biens destinés à chaque réseau (valideurs, distributeurs de titres, matériels de contrôle, etc.).

Dans la continuité d'un environnement technique maîtrisé, les EPCI de Guéret en juin 2024, puis du Bocage Bressuirais, la région pour les cars régionaux de 10 départements, la communauté urbaine Limoges Métropole, les communautés d'agglomération de Tulle et de Périgueux ont adhéré au dispositif en 2023 et 2024. Concrètement, NAM acquiert les équipements, paye Kuba et se fait rembourser à « l'euro » par les AOM.

Réglées par des conventions assez sommaires et évolutives, les questions de la dévolution de ces matériels acquis au départ par NAM ont été mal anticipées et deux situations très différentes sont aujourd'hui présentes : soit l'AOM est *in fine* propriétaire des matériels (Périgueux et Brive, par exemple), soit NAM est propriétaire des matériels et les met à disposition (la région, Guéret, Limoges et Tulle, par exemple).

²⁶ Le marché s'adresse aux membres de NAM qui contrôlent le syndicat *via* le conseil syndical, ce sont eux qui définissent la commande (contrôle du service), on peut considérer que NAM agit en quasi-régie, ce qui dispense les AOM de passer elles-mêmes le marché.

La région et NAM ont expliqué que le portage du projet par NAM lui a permis de bénéficier d'une subvention au titre du FEDER 2021-2027 qui complète les contributions des membres aux dépenses d'investissement de la plateforme et réduit le coût des équipements physiques liés supporté par les AOM. Mais conformément aux règles européennes, seul le propriétaire des équipements est éligible au FEDER. Pour bénéficier de ce cofinancement, NAM doit être propriétaire des biens pendant au moins cinq ans après le versement du solde de la subvention, une rétrocession aux AOM pouvant ensuite être envisagée. La région a précisé que les AOM qui ont choisi d'être propriétaires des matériels n'ont pas pu bénéficier des fonds européens.

La chambre considère que cette situation complexe résulte du choix initial fait par NAM (marché unique, dossier FEDER unique, notamment), et que des solutions alternatives étaient possibles. En particulier, NAM aurait pu, conformément à son rôle de coordination et d'appui aux AOM, assurer l'ingénierie pour le montage de leur dossier FEDER, et les équipements billettiques auraient pu être proposés *via* la centrale d'achat de NAM. Cette solution aurait permis à chaque AOM de bénéficier du FEDER, de la massification des achats et de disposer de la pleine propriété des équipements, solution plus lisible et plus simple à la fois comptablement, juridiquement et fiscalement.

Par ailleurs, ces éléments ne semblent pas avoir été clairement présentés aux AOM, et jamais évoqués par elles ni présents dans les conventions (la fin de la mise à disposition est prévue au terme de l'amortissement, et non à cinq ans), la chambre considère que cette diarchie pour la gestion d'un bien essentiel à l'exploitation du service est source de difficultés à terme. Cet avis est partagé par les AOM consultées.

Quand l'AOM n'est pas propriétaire des biens, l'exploitant s'expose au risque de ne pas maîtriser ses relations avec le fournisseur (dont l'interlocuteur est NAM), de dispersion de l'information et de dépendance en termes de maintenances lourdes par exemple. De fait, l'intermédiation de NAM est inutile et complique la relation client/fournisseur.

Dans la situation où NAM est propriétaire, il doit alors satisfaire à toutes les obligations du propriétaire et faire face à toutes les difficultés d'exploitation liées au matériel, ce qui n'est pas sa vocation et qui ne relève ni de ses compétences techniques, ni de ses compétences statutaires (la propriété et la gestion d'un patrimoine technique sont très éloignées de la coordination des AOM, qui est la mission première du syndicat).

Si le marché billettique portée par NAM s'avère aujourd'hui être une réussite technique, un point essentiel de son objet a été négligé, aux dépens des exploitants.

4.2.3.2 Le traitement de la TVA, un sujet important non anticipé

Pour fournir les équipements aux AOM, en l'absence de centrale d'achat, NAM est le pouvoir adjudicateur et achète les biens à Kuba. Compte tenu de ses missions premières (la coordination de ses membres), NAM ne relève pas d'une activité industrielle et commerciale et n'est pas soumis à la TVA, il fait application de la nomenclature M57 sur le plan comptable.

En conséquence, qu'il cède les biens ou qu'il en reste propriétaire pour les mettre à disposition, la contribution de l'AOM est appelée au coût consenti par NAM à Kuba, mais sans retracer le montant de la TVA puisque NAM ne peut pas facturer de TVA. Dans les deux cas (mise à disposition ou cession), les AOM qui, elles, exercent toutes une activité qui donne lieu à récupération de la TVA ne peuvent bénéficier de cette faculté.

Concrètement, les AOM financent, TVA comprise, un bien qui pourrait leur coûter 20 % de moins, perdant par là même une partie de l'avantage procuré par la massification de l'achat.

La région ne partage pas cet avis. Elle considère que la non récupération de la TVA est largement compensée par les gains liés au cofinancement du FEDER et à la mutualisation des achats. Elle indique que grâce à 7,3 M€ de financements FEDER obtenus directement par NAM, le financement de la billettique s'élève à 14,1 M€, alors que si elle avait acheté directement elle aurait payé 20,2 M€ sous réserve d'avoir obtenu les mêmes conditions financières.

Comme indiqué précédemment, la chambre considère qu'il était possible de bénéficier du FEDER et de récupérer la TVA.

Néanmoins, alerté sur cette difficulté par un de ses membres, NAM a fait une demande de rescrit fiscal à la DDFiP le 27 novembre 2024, pour être assujéti à la TVA. Par courrier en date du 17 avril 2024, l'administration fiscale a répondu que lorsque NAM acquiert les matériels en son nom et les livre aux AOM, il est soumis de plein droit à la TVA pour cette activité économique d'achat-revente. Elle considère qu'il en est de même en cas de mise à disposition des équipements billettiques, car les sommes versées par les AOM concernées sont la contrepartie d'une prestation de service individualisée qui s'apparente sur le plan de la TVA, à une prestation de location mobilière.

NAM considère dès lors que, compte tenu de la réponse de la DGFIP, « *le sujet relatif à la TVA est solutionné dans son principe et les conséquences du rescrit de la DGFIP seront tirées* ». La chambre rappelle toutefois que toutes les opérations ayant été traitées hors TVA, il conviendra de régulariser les opérations de cession ou de mise à disposition, en intégrant la TVA. Elle invite NAM à se rapprocher des AOM et du comptable public pour procéder à la régularisation des écritures, ce qui semble être initié.

Limoges Métropole a indiqué pour sa part que ses services étaient prêts à engager les discussions nécessaires avec NAM « *afin de lever les remarques émises notamment sur la propriété des équipements et la possibilité pour Limoges Métropole de bénéficier de la récupération de la TVA* ».

4.2.3.3 Les désordres financiers liés à la comptabilisation des opérations

La confusion décrite sur les modes de dévolution du matériel a été déclinée dans les enregistrements comptables, sur les deux types d'opération.

Faisant application de la nomenclature budgétaire et comptable M43, les AOM ne peuvent pas verser de subventions d'équipement comme indiqué dans les conventions signées par les deux parties. Concrètement, les biens ont été enregistrés comme un achat et inscrits à l'actif comme des immobilisations par les AOM, qu'ils soient mis à disposition ou cédés par NAM (imputation sur le compte 2182 ou 2188). Sur le plan bilantiel, les biens acquis apparaissent donc à la fois dans la comptabilité de NAM et des AOM, ce qui n'est pas régulier.

Dans la comptabilité de NAM, et quel que soit le mode de dévolution final, tous les biens sont inscrits à l'actif (compte 2188, éligible au FCTVA), même quand ces biens ont été cédés aux AOM (le schéma comptable retenu pour la première opération – communauté d'agglomération de Guéret –, a été reconduit pour les opérations suivantes, malgré des conventions qui mentionnaient l'acquisition par l'AOM). Enfin, dans le cas d'une mise à disposition par NAM, l'opération doit faire l'objet d'une écriture spécifique, retracée au compte 242. Malgré les instructions très précises du comptable public, aucun procès-verbal de

mise à disposition n'a été établie et la transcription comptable de la mise disposition est en attente²⁷.

Sur l'opération d'acquisition de matériels billettiques, la chambre fait le constat de désordres financiers, juridiques et comptables importants, aux dépens de toutes les parties. Cette situation aurait pu être évitée en anticipant davantage, en consacrant autant d'attention aux questions administratives qu'aux questions techniques et en ne négligeant pas les alertes des AOM ou des comptables publics.

La chambre invite NAM à régulariser dans les meilleurs délais les écritures comptables des acquisitions et mises à disposition des matériels achetés et à se rapprocher des AOM concernés pour qu'ils en fassent de même.

Recommandation n° 2 : tirer les conséquences financières de l'assujettissement de NAM à la TVA vis-à-vis des membres concernés et régulariser les opérations comptables avec ses membres [non mise en œuvre].

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE SUR LA GESTION DE NAM

Doté de très peu de moyens humains à sa création, NAM a fait le choix d'externaliser la plupart des fonctions supports de son activité technique.

Le syndicat ne dispose pas en propre de moyens pérennes pour administrer ses ressources humaines, l'achat public ou le suivi juridique des opérations qu'il conduit. Cette situation atteint ses limites, compte tenu de l'activité importante du syndicat. La chambre fait le constat de désordres récurrents qu'il convient de résorber sans délai, l'insécurité juridique de certaines opérations pouvant nuire à terme à la bonne exécution des missions principales du syndicat.

Enfin, la chambre invite NAM à une vigilance accrue sur l'application des règles déontologiques pour les agents contractuels qui rejoignent des entreprises privées et qui pourraient se trouver dans une situation de conflit d'intérêts.

5 L'AUDIT DU SYSTÈME D'INFORMATION DE MODALIS

Le projet Modalis s'inscrit dans un contexte national de développement accru des dispositifs de type "Mobilité as a Service", visant à fédérer l'ensemble des offres de mobilité autour de services numériques unifiés. Porté par NAM, le dispositif repose sur une plateforme régionale articulante plusieurs briques fonctionnelles : calcul d'itinéraires, billettique, gestion des comptes usagers, interfaçage avec les systèmes des opérateurs, et centralisation des données de mobilité.

²⁷ En revanche les règles de l'amortissement des matériels sont respectées, c'est l'AOM, qui assure le contrôle des biens, qui amortit. NAM n'amortit pas la billettique acquise.

La solution technique retenue vise à assurer l'intégration progressive des différentes mobilités du territoire (transports ferroviaires, autocars interurbains, réseaux urbains, mobilités partagées), dans un environnement géographique vaste, contrasté et marqué par une diversité d'acteurs. L'ambition affichée est de proposer un parcours usager homogène et accessible, fondé sur l'interopérabilité des systèmes et la centralisation au sein d'un point d'entrée unique.

Ce positionnement confère au projet une portée stratégique pour l'organisation des mobilités régionales, en tant que socle commun aux autorités organisatrices de transport. Toutefois, le recours à des développements spécifiques confiés à des prestataires extérieurs, notamment pour la brique « compte usager », soulève des interrogations en matière de souveraineté numérique, de maîtrise technique et de capacité à garantir l'évolutivité du système dans le temps.

Au-delà des dimensions techniques, NAM doit concilier les impératifs d'innovation et d'agilité avec le respect du cadre réglementaire (RGPD, accessibilité, interopérabilité), tout en s'adaptant aux contraintes contractuelles des opérateurs locaux. La gouvernance du système, la gestion des données générées, la qualité de service perçue par les usagers et la pérennité de l'architecture applicative constituent autant d'enjeux structurants pour les années à venir.

En réponse, NAM a précisé avoir recruté au 1^{er} septembre 2025 un chef de service billettique chargé notamment du suivi de la RGPD, de la sécurité informatique, de la gestion des sites internet, du maintien en conditions opérationnelles du système d'informations NAM, etc.

5.1 Une gouvernance à consolider avec plus d'implication des usagers et une meilleure maîtrise de l'externalisation

5.1.1 Une phase de conception bénéfique pour la montée en compétence de NAM

La phase de conception du projet Modalis a été conduite sous la responsabilité de NAM, dans le cadre d'une gouvernance articulant un pilotage régional centralisé et des relais territoriaux assurés par les comités de bassin. Ce dispositif visait à garantir un suivi global du programme tout en tenant compte des spécificités locales.

NAM a engagé une démarche structurée, tant sur le plan stratégique qu'opérationnel. Une feuille de route régionale a été élaborée, accompagnée d'un allotissement fonctionnel du marché, structuré autour des principales composantes du système d'information : information voyageur, billettique, compte usager, référentiel de données, observatoire, etc. Cette organisation a permis une clarification des responsabilités entre les différentes briques et une identification plus aisée des interfaces critiques.

La maîtrise d'ouvrage s'est appuyée sur des compétences externes pour accompagner l'élaboration de cette structuration, notamment dans la définition de la feuille de route, l'organisation des lots et la formalisation des livrables attendus. Elle a toutefois conservé un rôle actif dans la rédaction des cahiers des charges, assurée en grande partie en interne, avec un appui ponctuel. Ce choix a permis à NAM de rester maître de la formulation des besoins, des exigences fonctionnelles et des critères d'interopérabilité.

Cette phase préparatoire a eu plusieurs effets positifs : elle a contribué à une meilleure appropriation des enjeux techniques par les équipes internes, à une montée en compétence progressive sur les différentes dimensions du MaaS et à l'instauration des premiers outils de

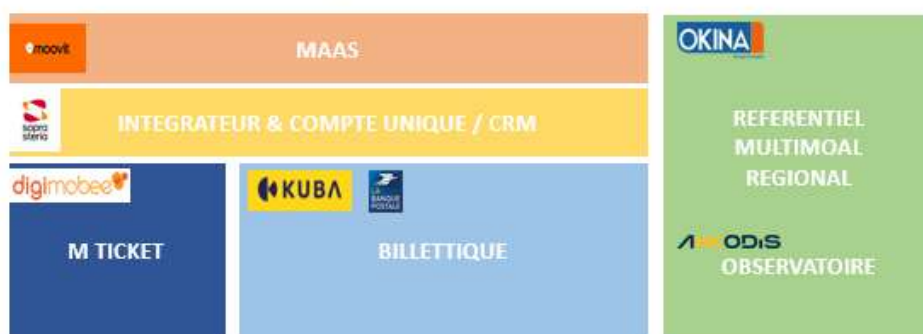
gouvernance du programme. Elle a également permis d'adapter les orientations techniques aux réalités du territoire, tout en conservant une cohérence d'ensemble.

5.1.2 Un pilotage opérationnel concentré autour du prestataire principal

La phase de mise en œuvre du projet Modalis repose sur une gouvernance opérationnelle articulée autour de NAM, en tant que maître d'ouvrage, et d'un titulaire de marché chargé du lot principal. Ce lot regroupe des développements techniques structurants, en particulier le compte usager régional, le bus applicatif²⁸, ainsi que la coordination transversale du programme.

Schéma n° 6 : organisation fonctionnelle du projet Modalis

UN ALLOTISSEMENT DEFINIT COMME TEL, EN 2022 :



EN 2025, AJOUT D'UN ACTEUR DEDIE A L' ADMINISTRATION, EXPLOITATION ET LA MAINTENANCE DES SYSTEMES :



Source : NAM

Ce même titulaire a également été mobilisé en amont pour accompagner NAM dans l'analyse des offres relatives aux autres lots du programme, passés selon une procédure de dialogue compétitif. Ce positionnement précoce, sans confusion des rôles, a permis d'anticiper certaines interdépendances techniques et de renforcer la cohérence d'ensemble du système.

La coordination entre fournisseurs est assurée à travers un comité inter-lots hebdomadaire, animé par le titulaire du lot principal, sous la supervision de NAM. Cette instance réunit l'ensemble des prestataires techniques et permet le suivi transversal de l'avancement, des dépendances fonctionnelles et des points de vigilance. Elle s'appuie sur un tableau de bord partagé, mis à jour régulièrement, recensant la feuille de route, les jalons de livraison, les plannings détaillés et les actions thématiques en cours.

²⁸ Le bus applicatif (ou *Enterprise Service Bus* – ESB) désigne une infrastructure logicielle permettant d'assurer l'interopérabilité entre les différentes briques d'un système d'information. Il standardise les échanges entre applications hétérogènes et centralise la gestion des flux de données, des protocoles et des messages.

La gouvernance du programme a été formalisée dès son lancement par un plan de management, tandis qu'un plan d'assurance qualité encadre plus spécifiquement le suivi du lot principal. Une matrice responsable, approuvateur, consulté et informé (RACI) qui répartit les rôles de chacun, a été établie à l'échelle du programme, identifiant les périmètres de responsabilité des différentes parties prenantes.

Cependant, l'effectivité de ces outils demeure inégale selon les lots. Le suivi est structuré et documenté pour les briques les plus centrales du système, notamment celles relatives au compte usager, au bus applicatif et à la billettique. Ces lots font l'objet de réunions régulières, de comptes rendus formalisés, et d'une gestion identifiée des risques. À l'inverse, d'autres composantes du programme – en particulier l'application MaaS et le module de ticket mobile – sont pilotées de manière plus informelle, sans cadre de suivi homogène. Aucune solution partagée de gestion de projet n'a été déployée à l'échelle du programme, ce qui limite la consolidation des données de pilotage et la traçabilité des décisions transversales.

L'absence d'un référentiel commun de gouvernance opérationnelle, conjuguée à l'hétérogénéité des méthodes entre prestataires, limite la lisibilité de l'avancement global du projet. Un renforcement de la coordination inter-lots, appuyé sur des outils communs, une clarification des circuits de décision et une homogénéisation des pratiques de suivi, apparaît nécessaire pour sécuriser les phases à venir et renforcer le rôle de la maîtrise d'ouvrage dans le pilotage effectif du programme.

Sur ce point, NAM a indiqué que le nouveau Directeur général adjoint Modalis, recruté en juillet 2025, est notamment chargé « *de consolider le dispositif en place et la gestion des relations et des interfaces sur les différents réseaux et avec les différentes AOM* ».

5.1.3 Une implication inégale des parties prenantes et des usagers peu associés

Le cadre international de bonne gouvernance des systèmes d'information COBIT²⁹, notamment dans son principe intitulé « *Évaluer, diriger et surveiller* », insiste sur la nécessité d'impliquer l'ensemble des parties prenantes dans les décisions qui orientent un projet numérique. Cette implication vise à garantir que les choix effectués répondent aux besoins réels et bénéficient d'un soutien large.

Dans le cadre du projet Modalis, les AOM, membres de NAM, participent activement à la gouvernance du programme. Elles sont représentées dans les instances statutaires du syndicat et impliquées dans les comités de bassin, qui permettent un suivi territorial du déploiement.

Les opérateurs de transport et les services techniques des AOM sont également associés, par le biais de groupes de travail thématiques organisés par NAM. Ces échanges permettent d'identifier les contraintes opérationnelles, d'ajuster les modalités techniques et de faire remonter des besoins spécifiques liés aux territoires.

²⁹ COBIT (*Control Objectives for Information and Related Technologies*) est un cadre international de gouvernance des systèmes d'information élaboré par l'ISACA, une organisation professionnelle mondiale regroupant des experts en audit, contrôle et gouvernance des systèmes d'information. Ce référentiel propose des principes et bonnes pratiques visant à aligner les projets numériques avec les objectifs des organisations, en insistant notamment sur la transparence, la gestion des risques et l'implication des parties concernées.

En revanche, la place accordée aux usagers dans la gouvernance du projet reste très limitée. Aucun dispositif formel de consultation, de représentation ou de test n'a été mis en œuvre. Les retours d'expérience ne font pas l'objet d'une analyse structurée, et les usagers ne disposent d'aucun canal pérenne pour faire entendre leurs besoins dans les évolutions du service. Ils ne sont pas associés aux arbitrages fonctionnels, ni représentés dans les instances de suivi.

Ce déséquilibre nuit à la prise en compte des attentes concrètes des utilisateurs finaux et freine l'amélioration continue des outils numériques.

La chambre recommande à NAM de mettre en place une démarche d'association des usagers, sous forme de panels, d'enquêtes régulières ou de groupes de test, permettant de recueillir des retours avant, pendant et après la mise en œuvre des services. Ce type de dispositif renforcerait la capacité du projet à répondre aux besoins réels des usagers de Modalis et à ajuster ses orientations en fonction.

En réponse, NAM indique qu'il ne souhaite pas « *sur-solliciter* » les usagers et qu'il envisage une enquête de satisfaction tous les 12 mois, qui complètera l'analyse des requêtes effectuées par les utilisateurs du site.

5.2 L'utilisateur à mettre au centre du dispositif

5.2.1 Un parcours utilisateur encore peu piloté et insuffisamment fondé sur les retours des utilisateurs

L'expérience utilisateur constitue un levier essentiel pour l'appropriation et la pérennité d'un dispositif numérique de service public. Dans le cadre du projet Modalis, cette dimension a initialement été abordée de manière secondaire. Aucune enquête préalable, aucun test d'usage ni panel représentatif d'usagers n'a été mobilisé lors de la phase de conception. Cette carence a limité la capacité de la maîtrise d'ouvrage à aligner les parcours proposés sur les pratiques réelles des usagers.

Le site internet Modalis et l'application mobile associée intègrent les fonctionnalités de base attendues (recherche d'itinéraires, horaires, tarification, achat de titres), mais présentent plusieurs limites structurelles. L'ergonomie, la clarté de navigation et la cohérence entre les différents canaux sont fréquemment mises en cause. NAM a indiqué que le site Modalis était en cours de refonte, sa mise en production est prévue pour juillet 2026.

Une analyse des commentaires³⁰ publiés sur les principales plateformes de téléchargement (Google Play et App Store) fait apparaître des retours d'usagers largement convergents : lenteurs d'affichage, dysfonctionnements techniques récurrents, échecs lors des paiements ou instabilité au démarrage de l'application. L'arborescence confuse, l'absence de repères explicites dans les parcours de souscription ou d'achat de titres, et les incohérences entre

³⁰ Évaluations des utilisateurs sur les magasins de téléchargement de l'application Modalis : Google Play 2,6/5 avec 674 avis, Apple Store 2,9/5 avec 626 avis. **Les points positifs** : application jugée utile pour planifier des trajets en transports en commun dans la région Nouvelle-Aquitaine. L'intégration de multiples réseaux urbains et interurbains facilite la consultation des horaires et itinéraires. **Les points à améliorer** : bugs fréquents : problèmes d'affichage du clavier, absence de certains réseaux dans la billetterie. Ergonomie perfectible : navigation peu intuitive, manque de tutoriels pour l'achat et la validation des titres. Fonctionnalités limitées : absence de dématérialisation de la carte Modalis, validation manuelle ou par QR code selon les réseaux.

le site et l'application alimentent une frustration qui se traduit par des notes moyennes inférieures à 3/5 sur l'ensemble des canaux.

Les usagers relèvent également un déficit de personnalisation, une mauvaise gestion des comptes et, dans certains cas, l'absence de certains réseaux dans l'offre de billetterie numérique. La note attribuée à l'application consacrée à l'achat de titres de transport est particulièrement basse sur iOS, illustrant une insatisfaction spécifique sur la qualité de service liée à la billetterie mobile.

Par ailleurs, l'organisation du service client est fragmentée. Le canal numérique est opéré par un prestataire, tandis que la gestion des réclamations liées à la billetterie Modalis est assurée par un autre interlocuteur. Enfin, les réseaux de transport qui ne sont pas équipés de la billetterie Modalis conservent leurs propres dispositifs de traitement des réclamations. Ce morcellement complique la lisibilité du dispositif pour les usagers et limite la capacité à agréger les retours de manière transverse.

En l'absence de dispositif de suivi structuré, ces retours ne font pas l'objet d'une centralisation ni d'une analyse systématique. La relation usager repose principalement sur les services après-vente des prestataires, sans guichet unifié, ni outil partagé de gestion des sollicitations. La maîtrise d'ouvrage ne dispose à ce jour d'aucun système permettant de qualifier, tracer ou exploiter les demandes reçues, que ce soit à des fins statistiques, d'orientation des priorités ou d'amélioration continue.

NAM a amorcé la structuration d'une gouvernance fonctionnelle à travers la création d'un service spécifique aux parcours usagers. Cette initiative vise à intégrer une logique d'écoute, d'analyse des usages et d'amélioration progressive des interfaces numériques. Toutefois, elle reste à consolider par la mise en place de panels représentatifs, de tests d'usage réguliers et d'un plan d'actions partagé avec les prestataires techniques, incluant un traitement structuré des retours d'expérience.

La chambre recommande à NAM de mettre en place un dispositif unifié de gestion de la relation usager, permettant d'agréger l'ensemble des sollicitations issues des différents canaux, d'en assurer le traitement coordonné et d'en tirer des enseignements utiles pour orienter les évolutions fonctionnelles du système.

5.2.2 Une conformité aux règles d'accessibilité numérique pour les personnes en situation de handicap encore insuffisamment assurée

L'accessibilité numérique constitue un enjeu réglementaire et de service public pour toute plateforme relevant d'une autorité publique. Conformément à la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 relative à l'égalité des droits et des chances, et au décret n° 2019-768 du 24 juillet 2019, les services numériques proposés par les collectivités doivent se conformer au référentiel général d'amélioration de l'accessibilité (RGAA)³¹. Ce référentiel impose des

³¹ Le référentiel général d'amélioration de l'accessibilité (RGAA) encadre l'accessibilité des services numériques publics en France. Il impose que les sites web, applications mobiles, documents numériques et intranets soient conçus pour être utilisables par toutes les personnes, y compris celles en situation de handicap. Le RGAA comporte 106 critères techniques regroupés en thématiques (structure des pages, navigation, contenus multimédias, formulaires, contrastes, alternatives textuelles, etc.). Il oblige également les organismes publics à publier une déclaration d'accessibilité, un schéma pluriannuel de mise en accessibilité et des plans d'action annuels.

exigences précises en matière de lisibilité, de navigation, de compatibilité avec les aides techniques et de mise à disposition de documents accessibles.

À ce jour, les canaux numériques de Modalis – site internet, application mobile et documents associés – ne peuvent pas être considérés comme conformes aux obligations en vigueur. Une analyse préliminaire fait état de nombreux manquements : contrastes visuels insuffisants, navigation au clavier incomplète, formulaires non compatibles avec les lecteurs d'écrans, et documents PDF non accessibles. Aucune déclaration d'accessibilité n'est publiée sur les interfaces numériques, en contravention avec les obligations réglementaires. Aucun schéma pluriannuel ni plan d'actions annuel n'est accessible à ce jour, alors même qu'ils sont requis pour toute entité publique.

Depuis le 1^{er} janvier 2024, l'autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) est chargée de veiller au respect de ces obligations. En cas de manquement, plusieurs sanctions sont prévues. Le défaut de conformité technique peut donner lieu à une amende pouvant atteindre 50 000 €, tandis que l'absence de déclaration d'accessibilité ou de publication des plans obligatoires peut entraîner une sanction complémentaire de 25 000 €.

Cette situation expose NAM à un double risque : d'une part, un risque juridique en cas de contrôle ou de recours et, d'autre part, un risque de rupture d'égalité d'accès, notamment à l'égard des usagers en situation de handicap ou peu familiers des outils numériques. Elle affaiblit également la capacité de NAM à inscrire le dispositif Modalis dans une logique d'universalité de service.

Bien que les exigences d'accessibilité aient été intégrées dans les cahiers des charges contractuels, leur mise en œuvre opérationnelle ne fait l'objet d'aucun suivi structuré. Aucun audit RGAA complet n'a été conduit à ce jour, et aucun plan d'action pluriannuel n'a été établi pour corriger les écarts identifiés ou anticiper les obligations à venir.

NAM a pris note de la recommandation de la chambre et a contracté avec une société pour réaliser en octobre 2025 un audit d'accessibilité numérique sur les applications mobiles et le site Modalis. Cette démarche doit permettre l'élaboration d'un schéma pluriannuel de mise en accessibilité pour une mise en conformité progressive de ses médias et services.

<p>Recommandation n° 3 : procéder à un audit d'accessibilité numérique sur l'ensemble des canaux du dispositif Modalis, et publier une déclaration conforme au référentiel général d'amélioration de l'accessibilité (RGAA) [mise en œuvre partielle].</p>

5.3 Protection des données personnelles : un socle à renforcer

Le projet Modalis implique la gestion d'un volume important de données personnelles, notamment dans le cadre du compte usager régional et des services de billetterie dématérialisée. Ces données incluent, entre autres, les informations d'identification, les historiques de parcours, les transactions et les préférences d'usage. Le traitement de ces données repose sur des échanges inter-systèmes impliquant plusieurs prestataires, dans un environnement technique interopérable mais fragmenté.

Dans ce contexte, la protection des données à caractère personnel et la sécurité des systèmes d'information constituent des enjeux majeurs. Ils concernent à la fois la conformité réglementaire et la maîtrise des risques opérationnels liés à l'intégrité, à la disponibilité et à la confidentialité des données.

Le règlement général sur la protection des données (RGPD), entré en application en 2018, impose à tout responsable de traitement un ensemble d'obligations destinées à garantir la licéité, la sécurité et la transparence des traitements de données à caractère personnel. Ces obligations couvrent notamment la désignation d'un délégué à la protection des données (DPO), l'information des personnes concernées, la tenue d'un registre des traitements, l'évaluation des risques, la sécurisation des données, l'encadrement des relations avec les sous-traitants, ainsi que la régulation des transferts vers des pays tiers.

Dans le cadre du projet Modalis, NAM a initié une démarche de conformité, qui témoigne d'une prise de conscience progressive, mais reste aujourd'hui incomplète. Le syndicat a désigné un DPO conformément à l'article 37 du règlement. Cette mission est assurée par Gironde Numérique. Une première sensibilisation interne a été effectuée, mais elle ne s'est pas traduite par un programme structuré de formation à l'échelle de l'organisation. NAM a par ailleurs amorcé la constitution de son registre des traitements, conformément à l'article 30 du RGPD. Ce registre reste à ce jour partiel et nécessite des travaux complémentaires de consolidation, de vérification et de mise à jour régulière pour devenir un outil opérationnel de pilotage des obligations.

Conformément à l'article 35 du RGPD, une analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD) a été menée sur le dispositif numérique central du projet. Elle a permis d'identifier des risques liés notamment à la sécurité des données, à la traçabilité des accès et aux flux entre briques fonctionnelles. Un plan de traitement a été établi et priorisé, mais il n'existe à ce jour aucun mécanisme formalisé de suivi de sa mise en œuvre. Il convient également de relever que cette AIPD a été conduite par le prestataire en charge du développement de certains composants concernés, ce qui limite l'indépendance de l'évaluation.

S'agissant de l'information des personnes concernées, une politique de confidentialité a été élaborée et publiée, en conformité avec les articles 12 et 13 du règlement. Elle figure à la fois sur le site internet et sur l'application mobile Modalis. Ce document expose les finalités des traitements, leurs bases légales, les données collectées, les durées de conservation, les modalités d'exercice des droits et la liste des prestataires sous-traitants impliqués. Elle répond ainsi aux exigences de transparence et de lisibilité imposées par le texte. Il n'est toutefois pas prévu, à ce jour, de déclinaison pédagogique ou d'actions spécifiques d'accompagnement des usagers sur leurs droits.

L'encadrement des sous-traitants reste, quant à lui, partiellement formalisé. Plusieurs prestataires intervenant dans le cadre du projet accèdent ou traitent des données à caractère personnel, au sens de l'article 28 du RGPD. Si certains contrats intègrent bien des clauses spécifiques relatives à la protection des données, aucun état des lieux systématique n'a encore été réalisé, et l'harmonisation des pratiques contractuelles reste à conduire.

Le projet Modalis implique une pluralité d'AOM, qui concourent ensemble aux traitements de données personnelles dans un cadre mutualisé. Afin de sécuriser juridiquement cette situation, une convention de responsabilité conjointe est en cours de rédaction, conformément à l'article 26 du RGPD. Ce document vise à préciser les rôles respectifs des membres dans la définition des finalités et des moyens des traitements, en lien avec les

principales composantes du système (compte usager, plateforme billettique, application, gestion de la relation client, observatoire). À ce jour, ce texte n'a pas encore été validé ni diffusé.

Enfin, NAM indique que certaines données peuvent être transférées en dehors de l'Union européenne, notamment en lien avec l'hébergement *via* les services de fournisseurs *cloud* internationaux. Ces transferts doivent, en application des articles 44 à 49 du RGPD, être encadrés par des dispositifs garantissant un niveau de protection équivalent. La politique de confidentialité mentionne l'utilisation de clauses contractuelles types ou de décisions d'adéquation, sans toutefois en préciser la nature ni le périmètre. Les éléments relatifs à la localisation effective des données, aux garanties apportées par les sous-traitants ou aux éventuelles tensions juridiques induites par des législations extraterritoriales (notamment le *cloud* Act américain) ne sont pas documentés de manière publique à ce jour.

NAM a engagé les premières étapes d'une mise en conformité, à travers la désignation d'un DPO, la production d'une politique de confidentialité et la réalisation d'une AIPD. Toutefois, des fragilités subsistent : registre incomplet, absence de suivi du plan de traitement des risques, formalisation inachevée de la responsabilité conjointe, documentation partielle des garanties liées aux transferts.

La chambre recommande à NAM de finaliser la convention de responsabilité conjointe avec ses membres, consolider son registre de traitements, mettre en place un tableau de bord de suivi de la mise en œuvre du plan de traitement de l'AIPD et procéder à un audit juridique des contrats de sous-traitance. NAM gagnerait également à documenter précisément les modalités d'encadrement des transferts de données vers des pays tiers, afin d'apporter les garanties requises en matière de conformité et de sécurité.

5.4 Une interopérabilité inégalement assurée et une qualité des données encore perfectible

5.4.1 Une interopérabilité technique satisfaisante à l'échelle du système, mais limitée avec les systèmes externes

Le dispositif Modalis repose sur une architecture modulaire, conçue pour garantir le bon fonctionnement des différentes composantes du système d'information régional. Pour cela, un composant central, appelé bus applicatif, permet aux différents modules (gestion des comptes usagers, billettique, calculateur d'itinéraires, etc.) de communiquer entre eux. Cette organisation repose sur l'utilisation de formats de données standardisés³², ce qui permet une cohérence technique globale au sein du système géré par NAM.

Toutefois, cette interopérabilité reste principalement interne au système Modalis. Elle ne garantit pas, à ce jour, une connexion fluide avec les systèmes d'information locaux mis en place par certaines AOM, qui ont fait le choix de conserver leurs propres outils, notamment de billettique. Ces systèmes tiers présentent des caractéristiques techniques très diverses et leur compatibilité avec Modalis n'est pas toujours assurée.

³² Les formats standardisés tels que GTFS (*General Transit Feed Specification*), NeTEx (*Network Timetable Exchange*) ou SIRI (*Service Interface for Real Time Information*) sont des protocoles ouverts utilisés pour échanger des données de transport entre différents systèmes numériques.

NAM n'a pas vocation à homogénéiser ces systèmes extérieurs, mais leur capacité à échanger correctement les données avec le système régional constitue une condition importante de succès. En l'absence d'un cadre de référence partagé, ces différences techniques peuvent entraîner des incohérences dans les parcours proposés aux usagers et limiter la portée du service.

Ce constat invite à poursuivre les efforts de structuration technique à l'échelle régionale, notamment par l'élaboration d'un référentiel d'interopérabilité partagé, précisant les formats attendus, les règles d'échange et les exigences minimales pour assurer la compatibilité des données.

5.4.2 Une démarche de qualité des données structurée mais à approfondir

La qualité des données constitue un facteur essentiel pour garantir la fiabilité du calculateur d'itinéraire, l'affichage des horaires, ou encore la bonne gestion des titres de transport. À cet effet, NAM a mis en place un référentiel multimodal régional (RMR)³³, qui centralise les données transmises par les AOM et leurs exploitants de réseaux.

Toutefois, les contributions des AOM à cette base de données sont encore hétérogènes. Certaines transmettent régulièrement des flux complets et fiables, tandis que d'autres rencontrent des difficultés à produire ou mettre à jour les informations requises. Ces écarts se répercutent sur la qualité de l'information diffusée aux usagers.

Pour accompagner les AOM dans cette démarche, NAM a élaboré en 2022 une charte de gouvernance des données qui va être actualisée et présentée au comité syndical fin 2025. Ce document, de nature volontaire, fixe des bonnes pratiques partagées : désignation d'un responsable de la donnée, respect des formats standards, délais de transmission, vérification des erreurs et participation à un comité *ad hoc*. Il s'agit d'un cadre de progrès pertinent, fondé sur la responsabilisation locale.

Cette dynamique peut encore être renforcée. Il serait utile de systématiser l'intégration de ces exigences dans les contrats passés par les AOM avec leurs exploitants, d'automatiser certaines vérifications de qualité et d'approfondir les outils d'analyse disponibles pour le pilotage de la donnée.

Sur ce point, NAM a indiqué : « *concernant les vérifications de qualité, le Référentiel Multimodal Régional procède à des vérifications automatiques lors des imports. Ces analyses sont directement transmises au producteur de la donnée* ». « *De plus, des tests sur la véracité des données (horaires, itinéraires, etc.) sont aussi réalisés de manière ponctuelle, par l'agent NAM en charge de la thématique et par une société spécialisée* », ce qui permettra d'améliorer la qualité d'ensemble.

³³ Le référentiel multimodal régional est une base de données centralisée regroupant l'ensemble des informations transmises par les réseaux de transport de la région : lignes, arrêts, horaires, perturbations, données en temps réel, etc.

5.5 Une gestion encore incomplète des risques

Le projet Modalis repose sur un écosystème numérique interconnecté, au sein duquel circulent de nombreuses données sensibles : données personnelles (compte usager, informations de paiement, historiques de trajets), données techniques (transactions, accès aux services) et données en temps réel. Dans ce contexte, les exigences en matière de sécurité des systèmes d'information et de protection des données prennent une importance stratégique.

Une analyse de risques fondée sur la méthode EBIOS³⁴ a été conduite dans le cadre du projet. Elle a permis d'identifier les principales menaces susceptibles d'affecter le système, en tenant compte des interconnexions entre les briques critiques (application, billettique, compte usager, observatoire). Un plan de traitement des risques a été rédigé, déclinant des mesures préventives et correctrices par prestataire. La chambre invite NAM à formaliser ce plan dans une politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI) couvrant l'ensemble du système, désigner un référent en charge de la sécurité (RSSI) et organiser des audits réguliers, en particulier vis-à-vis du prestataire principal dont il reste dépendant.

En termes de réversibilité³⁵, les contrats signés prévoient une cession dite « à titre non exclusif », ce qui signifie que NAM peut utiliser les livrables fournis, sans toutefois en devenir propriétaire au sens strict. Le marché passé avec le prestataire principal prévoit les clauses de réversibilité. Celles-ci précisent que, en cas de fin de contrat ou de changement de prestataire, ce dernier doit transférer à NAM l'ensemble des éléments nécessaires à la continuité du service : documents de suivi, manuels de fonctionnement, données produites dans le cadre du marché et éléments permettant de reprendre les outils en l'état. Au-delà de ces dispositions contractuelles, NAM est invité à formaliser une stratégie d'ensemble sur la maîtrise progressive des briques critiques qui définira clairement les composants à reprendre, les compétences à acquérir, les étapes de transfert possibles, les modalités de collaboration avec les prestataires concernés, les compétences à renforcer et les conditions de mise en œuvre de ces clauses de réversibilité.

En effet, la continuité et la disponibilité des services numériques constituent des exigences fondamentales pour tout système de transport public multimodal. En l'absence d'alternatives immédiates, un dysfonctionnement du site ou de l'application Modalis peut priver les usagers de moyens essentiels d'information ou d'accès à l'achat de titres de transport. NAM n'a pas encore validé son plan de continuité d'activité (PCA) ou de reprise d'activité (PRA) consolidé à l'échelle du système. Si certains prestataires disposent de dispositifs de redondance pour les composants critiques dont ils ont la charge, ceux-ci ne couvrent pas l'ensemble du périmètre fonctionnel. Selon la chambre, la supervision technique du système reste aujourd'hui perfectible pour l'ensemble des briques.

Le suivi des incidents s'appuie sur plusieurs outils et, depuis le début de l'année 2025, la notification d'un marché d'exploitation et de maintenance MaaS et billettique a permis d'amorcer une structuration plus avancée du suivi des anomalies. Le titulaire de ce marché, un prestataire spécialisé, met à disposition un outil destiné à centraliser les signalements d'anomalies en

³⁴ La méthode EBIOS (Expression des Besoins et Identification des Objectifs de Sécurité) est un cadre méthodologique élaboré par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) pour réaliser des analyses de risques informatiques. Elle permet d'identifier les menaces, les vulnérabilités, les événements redoutés et les impacts potentiels sur un système numérique. L'objectif est de définir des mesures de sécurité proportionnées aux enjeux et aux risques identifiés.

³⁵ Disposition contractuelle qui définit les conditions dans lesquelles un client peut récupérer ses données, ses applications ou ses services en cas de cessation du contrat avec un fournisseur.

environnement de production, d'intégration et de préproduction. Ce dispositif est accessible à NAM, à ses membres ainsi qu'aux autres titulaires des lots techniques.

Néanmoins, la coexistence de plusieurs outils (Jira, support Excel, GLPI) et l'absence de cadre formalisé pour la qualification, la priorisation et le traitement des anomalies limitent encore la lisibilité globale du processus. Il apparaît important pour la chambre de finaliser le plan de continuité d'activité pour les briques critiques du système Modalis qui identifiera les scénarios de crise prioritaires et définira les canaux de continuité dégradée pouvant être mobilisés en cas d'indisponibilité prolongée (guichets relais, centre d'appel, solutions sans contact, etc.).

NAM a indiqué que ces questions étaient prioritaires et qu'elles seraient traitées dès septembre 2025 afin d'aboutir d'ici à l'année 2026.

Recommandation n° 4 : finaliser une politique de sécurité des systèmes d'information et un plan de continuité d'activité pour les briques critiques du système Modalis [non mise en œuvre] .
--

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE DE L'AUDIT DES SYSTEMES D'INFORMATION

Compte tenu de la forte intensité numérique des projets portés par NAM, la chambre a procédé à un audit des systèmes d'information qu'il gère. La montée en compétence de NAM sur ces questions est incontestable et les systèmes sont maîtrisés. Sur le plan technique, NAM est en capacité de piloter ses prestataires. Toutefois, des sujets importants doivent être finalisés et validés : la réversibilité des systèmes est encadrée, mais pas réellement testée, comme le plan de continuité d'activité ou le plan de reprise de l'activité qui gagneraient à être précisés.

Enfin, la chambre observe que l'utilisateur gagnerait à être mis au centre du projet : c'est vrai pour l'accessibilité numérique qui doit être améliorée (conformité aux normes en vigueur RGAA), comme pour le parcours utilisateur insuffisamment fondé sur les retours d'utilisateurs.

Conscient de ces sujets d'attention, NAM a indiqué être en train de consolider ses moyens pour garantir la sécurité et la réversibilité des systèmes déployés et s'engager à mettre ses outils en conformité par rapport à la réglementation à court terme.

6 LA SITUATION FINANCIÈRE DU SYNDICAT MIXTE

6.1 Une structure jeune qui monte en puissance

6.1.1 Une mise en place qui respecte le cadre réglementaire

NAM relevait, à sa création, de la nomenclature comptable M14 et, depuis l'exercice 2022, de la nomenclature comptable M57. Au 1^{er} janvier 2025, l'organigramme du syndicat indique deux ETP en charge des questions de finances et de gestion budgétaire : un chef de service et un assistant de gestion, dont le poste a été pérennisé en juin 2024 et qui doit être doublé en 2025, après la publication de recrutement en janvier 2025.

Le syndicat dispose d'un règlement budgétaire et financier (RBF), qui a été adopté le 10 décembre 2021 pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022 et qui fait la transition entre les deux nomenclatures comptables. À l'origine, le syndicat ne disposait que d'un budget principal, jusqu'au 5 février 2024, date à laquelle a été créé le budget annexe « commission locale des mobilités » (CLM). Il s'agit d'un budget avec autonomie financière retraçant l'exercice des compétences de la commission locale des mobilités de Gironde et financé par le produit du versement mobilité additionnel (VMA).

Tableau n° 9 : calendrier budgétaire du syndicat Nouvelle-Aquitaine Mobilités

Exercice	Remise des RAR au comptable	DOB	Vote du BP	Vote du CA/CG et CFU	Vote d'un BS	DM1	DM2
2021		7 déc. 2020	25 janv. 2021	14 mars 2022	31 mai 2021		
2022		24 janv 2022	14 mars 2022	6 mars 2023		26 sept. 2022	12 févr. 2022
2023	16 janvier 2024	23 janv 2023	6-mars 2023	25 mars 2024		28juin 2023	9 oct. 2023
2024	22 janvier 2024	5 févr 2024	25-mars 2024	24 mars 2025		30sept. 2024	16 déc. 2024

Source : syndicat NAM

Au vu du calendrier budgétaire, NAM respecte le phasage budgétaire. La structure est jeune, ce qui explique que les premiers restes à réaliser (RAR) n'apparaissent qu'en 2023. Le budget est régulièrement adopté dans les deux mois suivants le débat d'orientation budgétaire, dont le rapport est par ailleurs d'excellente qualité. Il se présente davantage comme un rapport d'activité détaillant l'état des actions entreprises et leurs avancées, suivi d'une mise en perspective des missions statutaires du syndicat (mobilité intégrée, multimodalité) et leurs déclinaisons opérationnelles à venir.

6.1.2 Une croissance rapide du syndicat qui se traduit dans son budget

L'évolution des produits et des charges du budget principal démontre la montée en puissance rapide du syndicat, qui n'a pourtant pas encore atteint son stade optimal d'exercice.

Tableau n° 10 : évolution des produits et charges du syndicat

	2020	2021	2022	2023	2024*
Produits de gestion	2 420 012	2 327 020	3 378 501	4 867 209	13 754 978
<i>Dont dotations et participations</i>	<i>2 357 370</i>	<i>2 267 019</i>	<i>3 316 553</i>	<i>4 807 051</i>	<i>4 700 763</i>
<i>Dont fiscalité</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>8 994 215</i>
Charges de gestion	1 980 292	2 011 720	2 465 161	3 350 057	12 215 636
<i>Dont charges de personnel</i>	<i>426 751</i>	<i>469 933</i>	<i>564 390</i>	<i>914 385</i>	<i>1 052 941</i>
<i>Dont charges à caractère général</i>	<i>842 057</i>	<i>925 919</i>	<i>1 322 959</i>	<i>1 755 161</i>	<i>2 141 104</i>
EBF	439 720	315 300	913 340	1 517 153	1 539 342
CAF nette	439 720	315 300	913 340	1 517 153	1 539 342
Emprunts	0	0	0	0	0

Sources : comptes de gestion et Grands livres 2024

* Comptes 2024 non disponibles. Calculés avec les grands livres 2024

Jusqu'en 2023, sa principale source de revenus résidait dans les participations et cotisations de ses membres. La mise en place du versement mobilité additionnel (VMA) en 2024 modifie la physionomie des produits. Ce surcroît de recettes est affecté entièrement au budget annexe de la commission locale des mobilités (CLM) pour n'être utilisé exclusivement qu'à la mission pour laquelle il est perçu, et sur le territoire de la Gironde.

Les chiffres traduisent une montée en puissance rapide du syndicat sur la période contrôlée. Les produits des participations des membres ont été multipliés par 2, soit + 2,3 M€, permettant de couvrir largement l'évolution des charges de personnel, multipliées par 2,5 (+ 0,6 M€). Cette évolution des produits est la conséquence de l'augmentation du nombre d'adhérents ainsi que du niveau des cotisations des membres (la cotisation de la région était de 0,85 M€ à l'origine du syndicat, elle est de 1,3 M€ en 2024, la métropole de Bordeaux contribue à hauteur de 300 K€ aujourd'hui, la communauté urbaine de Limoges Métropole a vu sa cotisation passer de 60 K€ à 80 K€ par exemple.

Les charges augmentent également fortement, au gré de la montée en puissance des projets. : multipliées par sept depuis 2019, les charges à caractère général s'élèvent à plus de 2 M€ en 2024.

L'excédent brut de fonctionnement reste à un très bon niveau, supérieur à 30 % des produits de gestion, et le syndicat n'ayant aucun emprunt, cet excédent contribue entièrement la capacité d'autofinancement des investissements du syndicat.

Le niveau des charges de personnel est élevé, mais mesuré pour un syndicat mixte à faible intensité capitalistique. Entre 2019 et le 1^{er} janvier 2025, les effectifs sont passés de trois à 19 ETP. Le syndicat prévoit en 2025 de renforcer ses équipes techniques et notamment la cellule billettique ainsi que, et surtout, ses fonctions supports : finances, ressources humaines et commande publique, ce qui apparaît supportable pour le budget du syndicat, surtout s'il concentre son action sur ses compétences obligatoires.

La chambre observe que la situation financière du budget principal du syndicat est saine, à même de faire face aux dépenses correspondant à ses compétences obligatoires.

6.2 Le budget annexe de la commission locale des mobilités de Gironde

Avec le souci d'isoler du budget principal les opérations spécifiques sur le département de la Gironde, et pour assurer la transparence sur l'utilisation du VMA collecté à cette fin, la commission locale des mobilités de Gironde a été créée en 2024, avec un budget annexe consacré aux opérations.

En effet, la loi a donné la faculté aux syndicats mixtes de transport de lever un montant additionnel au versement mobilité. Par délibération du 22 juin 2023, NAM a décidé de lever le versement mobilité additionnel, au taux maximum de 0,5 %, sur le département de la Gironde. Celui-ci est très encadré sur son assiette et son niveau³⁶, mais relativement ouvert sur son utilisation. Ainsi, l'article L. 5722-7 du CGCT dispose que « *le syndicat mixte mentionné à l'article L. 1231-10 du code des transports peut prélever un versement destiné au financement des services de mobilité dans une aire urbaine d'au moins 50 000 habitants et dans les communes multipolarisées des grandes aires urbaines, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, dès lors que ce syndicat inclut au moins la principale autorité compétente pour l'organisation de la mobilité. Les conditions d'assujettissement, de recouvrement et de remboursement de ce versement sont identiques à celles prévues par les articles L. 2333-64 à L. 2333-75 du présent code* ».

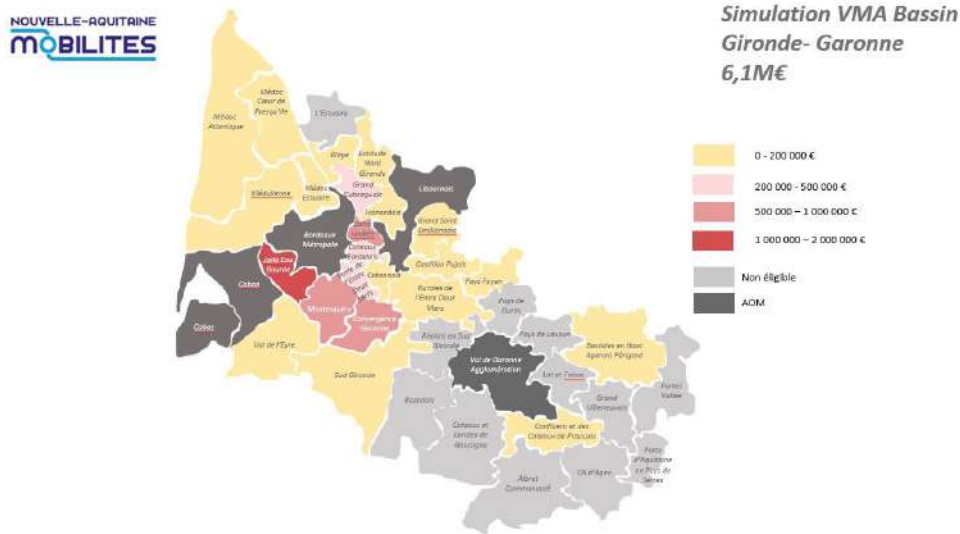
Issu des études multimodales, il est apparu utile de mettre en place six lignes de cars express, appuyées par des lignes de covoiturage. Opérées par la région qui est l'AOM des cars régionaux, il a été convenu que NAM financerait la moitié du coût d'exploitation de ces lignes avec la recette issue du VMA institué ; région et métropole de Bordeaux finançant à parité la moitié restante.

La chambre observe qu'à partir de 2024, via la commission locale des mobilités de Gironde, NAM a décidé de financer avec la levée du VMA des compétences de la région, ce qui n'est pas sa vocation première, même si le VMA semble libre d'utilisation.

Assis sur la masse salariale des établissements de 11 salariés ou plus, l'Urssaf a produit diverses estimations sur les montants de VMA pouvant être collectés, sur la base du taux maximum applicable. Pour ses prévisions, NAM a choisi d'opter pour une fourchette « moyenne » de 6,1 M€, qu'il a réajustée à 6,3 M€ lors de l'adoption de son budget annexe primitif. *In fine*, 8 994 215 € ont été perçus en 2024 (10,8 M€ sont prévus pour 2025), sur tout le territoire éligible de la Gironde.

³⁶ Le VMA peut se cumuler avec le VM en respectant deux règles. D'une part, il ne peut pas dépasser un taux de 0,5 % au maximum. D'autre part, le cumul des taux du VM et du VMA ne doit pas dépasser le taux maximum institué sur le périmètre du VM seul.

Carte n° 7 : cartographie des prélèvements du versement de mobilité additionnel en Gironde



Source : NAM - Urssaf

En 2024, les dépenses liées à la mise en service des lignes de cars express se sont élevées, en fonctionnement, à moins de 3,5 M€. Le montant du versement mobilité levé par NAM est bien supérieur aux dépenses qu’il devait financer et l’excédent de fonctionnement généré est versé en section d’investissement, alors qu’à l’origine, seul le financement en fonctionnement des cars express est prévu.

Tableau n° 11 : résultat de l’exercice 2024 du budget annexe CLM Gironde

		Fonctionnement	Investissement
Dépenses	Prévu	7 259 605,35	3 368 915,01
	Réalisé	3 255 312,51	0,00
Recettes	Prévu	7 259 605,35	3 368 915,01
	Réalisé	8 708 410,35	0,00

Source : délibération d’affectation du résultat 2024

Avant virement à la section d’investissement, l’excédent prévisionnel de la section de fonctionnement du budget annexe s’élève à plus de 5 M€.

D’après le budget primitif 2025 de la CLM, les lignes Blaye/Bordeaux, Créon/Bordeaux, Bassin Nord et Bassin Sud-Ouest seront mise en service en 2025, pour un coût net à la charge de NAM de 3,8 M€ pour les quatre lignes. Le VMA collecté en 2025 devrait s’élever à 10,8 M€, soit un prélèvement supplémentaire pour cette opération de près de 7 M€.

Le même budget primitif pour 2025 fait apparaître de nombreux projets à même d’utiliser ces excédents en investissement comme en fonctionnement. Ainsi, NAM projette près de 10,5 M€ d’investissement en 2025 qui permettent de financer des points d’arrêt ou des PEM pour les cars express ; le même type d’équipement pour le covoiturage, et près de 3 M€ pour la mise en place de vélos Modalis (entre 800 et 900 vélos, et entre 103 et 116 stations).

NAM a indiqué que, dans l'attente d'analyses juridiques et financières, il est que prévu que l'exploitation des vélos en libre-service qu'il aura financés en investissement lui soit confiée.

Dans la pratique, et à la faveur du prélèvement surestimé du versement mobilité additionnel, NAM finance des services de mobilités qui sont la compétence de ses membres (voire de communautés de communes non membres), le prélèvement excessif du VMA est par ailleurs utilisée pour investir dans des équipements de mobilité (vélos, stations vélos notamment) qu'il est amené à exploiter.

Selon la chambre, le taux de VMA retenu est très supérieur à la couverture des besoins initiaux (financement de la moitié de l'exploitation des cars express régionaux en Gironde). L'excédent de VMA collecté par NAM conduit le syndicat à administrer des services de mobilité en lieu et place des AOM membres, ce qui n'est pas sa vocation.

NAM considère que la levée du VMA, discutée en commission locale des mobilités de la Gironde et validée par le conseil syndical, a permis la mise en place de services de mobilité qui ont été identifiés collectivement lors de la concertation territoriale, ce qui correspond à sa mission. La chambre maintient toutefois que cette approche conduit le syndicat à prélever un impôt en dehors des règles rappelées ci-dessus.

Recommandation n° 5 : adapter le niveau de fiscalité aux compétences légalement dévolues au syndicat [refus de mise en œuvre].

__ CONCLUSION INTERMÉDIAIRE SUR LA SITUATION FINANCIÈRE DE NAM __

Malgré une hausse importante de ses charges de fonctionnement, la situation financière de NAM est très saine. Le syndicat ne supporte aucune dette et dégage une capacité d'autofinancement confortable pour financer ses investissements.

Le comité syndical a décidé en juin 2023 d'utiliser la faculté qui lui est donnée de lever le versement mobilité additionnel sur le département de la Gironde au taux maximum autorisé, pour financer les six lignes de car express, opérées par la région, et qui sont une première contribution au futur RER métropolitain bordelais.

La recette de cet impôt supplémentaire est très supérieure au financement contractualisé sur les cars express, de l'ordre de 10 M€ en deux ans. NAM a décidé d'investir cet excédent dans le déploiement d'équipements pour les services de covoiturage, de vélos en libre-service et d'abris sécurisés, et pourrait exploiter ces services de mobilité. La chambre considère que le prélèvement excessif du VMA doit être corrigé, il ne doit pas amener NAM à se disperser et administrer des services de mobilité en lieu et place des EPCI sans transfert de compétence.

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des abréviations	70
Annexe n° 2. Principaux résultats de l'enquête administrée aux 60 AOM.....	72

Annexe n° 1. Liste des abréviations

<i>AO2</i>	Autorité organisatrice de second rang
<i>AOM (L/R)</i>	Autorité organisatrice de la mobilité
<i>ART</i>	Agence de régulation des transports
<i>CDC</i>	Communautés de communes
<i>CEREMA</i>	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
<i>COM</i>	Contrat opérationnel de mobilité
<i>DGITM</i>	Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités, du Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.
<i>EPCI</i>	Établissement public de coopération intercommunale
<i>GTFS</i>	Format de données standardisé (General Transit Feed Specification, traduction littérale)
<i>Intégration tarifaire</i>	Système de tarification permettant aux usagers d'utiliser plusieurs modes de transport avec un seul billet ou abonnement, sur une zone donnée et des réseaux gérés par des opérateurs différents qui ont conclu des accords tarifaires
<i>Loi LOM</i>	Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités
<i>Loi MAPTAM</i>	Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
<i>Loi Notré</i>	Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
<i>LOM</i>	Loi d'orientation des mobilités
<i>MAAS</i>	Mobility as a Service, traduit utilement par mobilité améliorée par association de services
<i>NAM</i>	Nouvelle-Aquitaine Mobilités
<i>PAMS</i>	Plan d'actions commun sur la mobilité solidaire
<i>PDM(s)</i>	Plan de mobilité (simplifié)
<i>PDU</i>	Plan de déplacement urbain
<i>PEM</i>	Pôle d'échange multimodal
<i>PMR</i>	Personnes à mobilité réduite
<i>RER M</i>	Réseau express régional métropolitain
<i>RMR</i>	Référentiel multimodal régional
<i>SCoT</i>	Schéma de cohérence territoriale
<i>SERM</i>	Services express régionaux
<i>SIM</i>	Système d'information multimodal
<i>SM SRU</i>	Syndicat mixte type « Loi SRU »
<i>SNM</i>	Système numérique multimodal
<i>SRADDET</i>	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

<i>Systeme billettique</i>	Ensemble des outils numériques et physiques qui permettent l'achat de titre de transport, leur validation et le paiement des opérateurs
<i>TAD</i>	Transport à la demande
<i>Tarifs combinés</i>	Accord tarifaire entre plusieurs opérateurs pour des services différents qui permet aux voyageurs d'utiliser plusieurs modes de transport avec un seul abonnement ou billet, souvent à un prix réduit par rapport à l'achat séparé des titres de transport
<i>Tarifs uniques et unifiés</i>	Un tarif unique indique un prix fixe pour un trajet donné, tandis qu'un tarif unifié harmonise les prix sur plusieurs services ou zones, ce qui permet une meilleure lisibilité et accessibilité des transports pour les usagers
<i>TER</i>	Train express régional
<i>TUS</i>	Transport d'utilité sociale
<i>VAE</i>	Vélo à assistance électrique
<i>VM(A)</i>	Versement mobilité (additionnel)

Annexe n° 2. Principaux résultats de l'enquête administrée aux 60 AOM

Population étudiée : Echantillon total
Taille de l'échantillon 60 réponses

Chambre régionale
des comptes



Résultats de l'enquête auprès des autorités organisatrices de la mobilité.

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
NOUVELLE-AQUITAINE, 2025

Population étudiée : Echantillon total
Taille de l'échantillon 60 réponses

Le champ de l'enquête.

Une enquête a été menée par la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine auprès des 60 autorités organisatrices de la mobilité (AOM) de la région, qu'elles soient ou non adhérentes à NAM.

Cela concerne la métropole de Bordeaux, les deux communautés urbaines (Limoges et Poitiers), 21 communautés d'agglomération, 3 syndicats mixtes et 33 communautés de communes qui ont pris la compétence mobilité. Les 92 communautés de commune qui ont transféré la compétence à la région n'ont pas été enquêtées.

Le questionnaire a été administré sous forme numérique, en 3 fois : 1^{er} envoi le 26/02/2025, puis deux relances par mail les 17/03 et le 14/04.

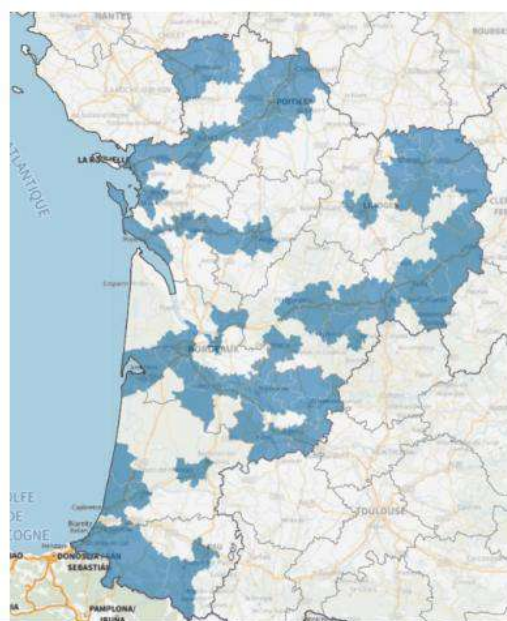
Les derniers non-répondants ont été contactés par téléphone. Seule la communauté d'agglomération de Tulle n'a pas répondu à l'enquête.

Les premiers enseignements de l'enquête sont présentés au fil du RIOP, cette exploitation plus complète pourra être adressée aux AOM sollicitées, à la publication du rapport provisoire.

Etes-vous étes adhérent de NAM ? :

	N		N
oui	35	... communauté de communes qui exerce la compétence mobilité	33
non	25	... communauté de communes qui a transféré sa compétence mobilité	0
TOTAL	60	... communauté d'agglomération, urbaine ou syndicat mixte	27
		TOTAL	60

Territoires enquêtés

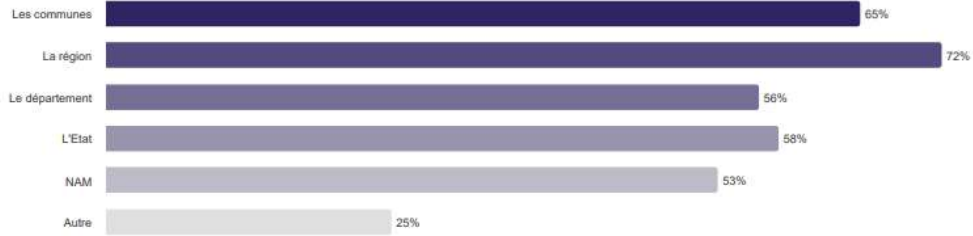




Population étudiée : Echantillon total
 Taille de l'échantillon 50 réponses

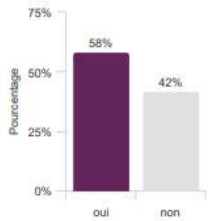
Les partenaires des AOM en matière de mobilité

Quels sont les principaux partenaires de vos projets :

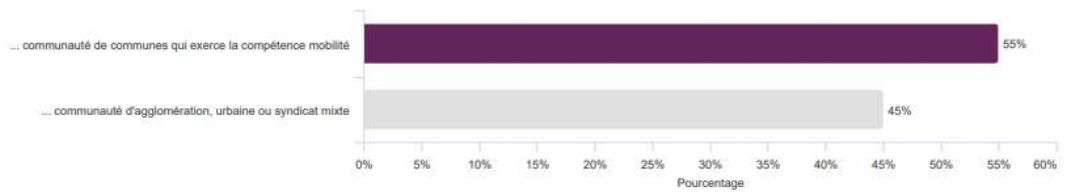


Vous pouvez détailler les résultats selon différentes modalités en cliquant sur les graphiques ci dessous

Etes-vous adhérent de NAM ? :

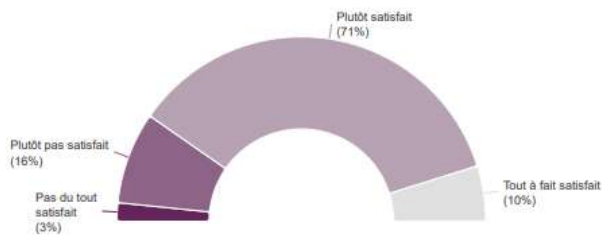


Type de structure



Nouvelle Aquitaine Mobilité : l'avis des membres.

Quel avis avez vous sur le fonctionnement de NAM :



Décrivez en quoi NAM pourrait être source d'économie pour votre structure :

Q Rechercher...

- “ mutualisation ”
- “ Achats groupés d'équipements et de prestations ”
- “ Conception d'outils de coordination des offres Travaux d'harmonisation des gammes tarifaires ”
- “ application mutualisée Modalis (calculateur, achat ticket) ”
- “ mutualisation des moyens et meilleure coordination des offres des différentes AOM ”



Raisons avancées pour ne pas adhérer

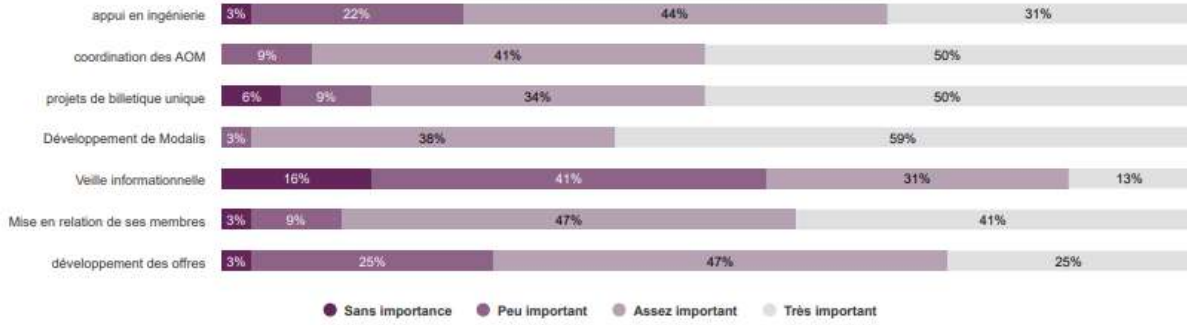
- “ non, pas pour l'instant. Nous ne sommes pas convaincu de la plus valeur d'une adhésion à NAM et nous trouvons que l'abonnement est trop élevé ”
- “ à réfléchir ”



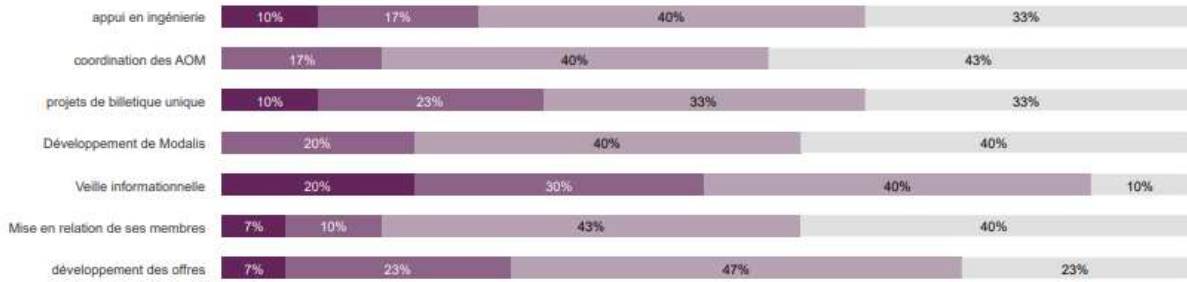
Population étudiée : *Echantillon total*
 Taille de l'échantillon 60 réponses

Les attentes vis à vis de NAM

Quelles missions/compétences de NAM vous semblent importantes pour ses membres : ___



Quelles missions/compétences de NAM vous semblent importantes pour votre collectivité :





Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3 place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX CEDEX

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine

Monsieur Vincent LENA
Conseiller maître à la Cour des comptes
Président de la Chambre Régionale des Comptes de
Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes
CS 30059
33064 BORDEAUX CEDEX

Bordeaux, le 14 novembre 2025

Objet : retours sur le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Nouvelle-Aquitaine relatif au contrôle des comptes et de la gestion du Syndicat Mixte Nouvelle-Aquitaine Mobilités depuis 2020.

Monsieur le Président,

Le 17 octobre 2025, la Chambre Régionale des Comptes de Nouvelle-Aquitaine (« **la Chambre** » ou « **la CRC** ») a transmis à Nouvelle-Aquitaine Mobilités (« **NAM** » ou « **le Syndicat** ») ses observations définitives, arrêtées le 4 septembre 2025.

C'est avec une grande attention que j'ai pris connaissance du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte Nouvelle-Aquitaine Mobilités, depuis 2020 et jusqu'au 1^{er} semestre 2025. Conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du code des juridictions financières, je souhaite apporter une réponse aux observations de la Chambre.

Tout d'abord, je tiens à vous remercier pour le travail effectué et la qualité des échanges intervenus lors de ce contrôle, qui montre que « *NAM s'est imposé en Nouvelle-Aquitaine comme un partenaire essentiel des autorités organisatrices de la mobilité* ». Ce rapport nous servira en tout état de cause à améliorer nos pratiques pour continuer à conforter les résultats déjà obtenus.

Ainsi, bien conscient des enjeux liés à sa croissance, aux attentes des membres et des usagers, et très attentif aux recommandations de la Chambre, Nouvelle-Aquitaine Mobilités s'assure de mettre d'ores et déjà celles-ci en œuvre.

Je me permets cependant de revenir sur quelques points du rapport d'observations définitives sur lesquels je voudrais apporter quelques remarques et précisions.

1. Remarques générales concernant la synthèse du rapport d'observations définitives

a) « Une contribution indéniable à l'exercice du droit à la mobilité, mais une lecture extensive des compétences du syndicat »

Comme le remarque la Chambre, c'est bien l'exercice des compétences obligatoires qui a permis à NAM de s'imposer en Nouvelle-Aquitaine comme un partenaire essentiel des Autorités Organisatrices des Mobilités.

Les compétences des syndicats définis par la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (syndicats dits « SRU ») sont définis au sein de deux articles très courts du code des transports (L.1231-10 et L.1231-11). Le nombre de syndicats SRU en France reste relativement faible et réparti entre ceux à dynamique régionale (HDF Mobilités, Atoumod et Bretagne Mobilités depuis l'été 2025) et ceux à dynamique départementale ou périurbaine (SMTCO, SMMAG, Hérault Transport, SMTSN...). La diversité de leurs missions et de leur exercice démontre la grande souplesse des deux articles définissant les compétences des syndicats SRU : c'est la force de leur agilité.

Par ailleurs, la rareté et le caractère récent des syndicats SRU régionaux en font des objets peu connus.

Ils interrogent d'autant plus qu'ils agissent. **Mais il est important de souligner que les actions de NAM s'inscrivent dans des projets délibérés à l'unanimité des membres et via des procédures pleinement encadrées juridiquement et financièrement.**

D'ailleurs, comme le note la Chambre, la satisfaction des membres est bien liée au fait que les études portées par le syndicat ont des déclinaisons opérationnelles et que des services concrets sont produits par NAM.

b) Une gestion interne perfectible, des systèmes d'information maîtrisés, mais des processus de contrôle non aboutis.

NAM a amorcé, dès le premier semestre 2024, un travail de fond sur son organisation, au regard de la montée en puissance des missions. L'analyse, externalisée, a permis de mettre en avant les besoins de la structure au regard des actions portées, mais aussi en comparaison à des organisations similaires.

C'est pourquoi des délibérations cadres en termes de RH ont été votées en décembre 2024 pour permettre de recruter des agents expérimentés, aussi bien au niveau du management que des fonctions supports et techniques.

Cette montée en puissance se fait par étape et en totale concertation avec les membres, au fur et à mesure du développement des projets. NAM a bien pris note de plusieurs recommandations de la Chambre en la matière et s'inscrit pleinement dans cette démarche d'amélioration continue.

c) Une situation financière saine, mais une fiscalisation excessive dans le cadre d'un budget annexe.

NAM tient à souligner la jeunesse de la structure ainsi que sa forte croissance. Avec 35 membres, un taux d'adhésion des AOM « avant LOM » le plus élevé pour un syndicat régional et le plus grand territoire géographique de France, NAM se félicite de proposer un niveau de contribution raisonnable aux membres pour un niveau de service élevé.

Néanmoins, dans le cadre de son budget annexe lié à la Commission Locale des Mobilités, NAM ne peut considérer qu'il y aurait une fiscalisation excessive au regard du caractère très récent de la mise en œuvre du Versement Mobilité Additionnel et du déploiement à venir d'un panel de mobilités sur les territoires concernés : cars express, covoiturage, stratégie vélo, aménagement de pôles d'échanges...

Les premiers exercices dégagent mécaniquement et heureusement des résultats positifs, ce qui permettra au syndicat de garantir la soutenabilité financière des projets (notamment cars express) et de conserver une situation financière saine à horizon de la mise en œuvre de l'ensemble de l'offre de services.

2. Réponses aux recommandations

Recommandation n°1 : se conformer aux règles déontologiques en vigueur en cas de départ des agents contractuels, pour éviter les éventuels conflits d'intérêts

Pleinement mobilisé sur les enjeux de déontologie, le Syndicat dispose d'ores et déjà d'un référent dédié via son adhésion au Centre de Gestion de la Gironde.

Le Syndicat renforce également son dispositif en procédant à l'intégration de la fonction de déontologue dans son règlement intérieur, en assurant la formation des agents aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts, en révisant l'ensemble des contrats de travail pour y intégrer ces exigences, et en formalisant un courrier de fin de fonctions rappelant les règles applicables, notamment en matière de contrôle déontologique.

NAM considère qu'au vu des éléments précédemment développés, cette recommandation est mise en œuvre.

Recommandation n°2 : tirer les conséquences financières de l'assujettissement de NAM à la TVA vis-à-vis des membres concernés, et régulariser les opérations comptables avec ses membres

NAM avait engagé, avant même le contrôle de la CRC, les démarches nécessaires pour sécuriser son régime fiscal en sollicitant un rescrit auprès de la DGFIP, afin de déterminer son assujettissement à la TVA au regard des modalités de gestion des équipements billettiques. La position de l'administration est désormais établie. Ainsi, le Syndicat est soumis à la TVA pour l'ensemble des hypothèses de gestion des équipements, qu'il s'agisse d'une mise à disposition ou d'une acquisition pour le compte des membres avec transfert de propriété.

Disposant désormais d'une grille de lecture claire quant à ses activités soumises à TVA, le Syndicat a immédiatement entrepris de régulariser l'ensemble des écritures comptables, en lien avec ses membres. Pour sécuriser durablement sa gestion des sujets billettiques, NAM a consolidé et finalisé une délibération tendant à la création d'un budget annexe, sans autonomie financière, dédié au système billettique, au 1^{er} janvier 2026. Cette délibération entraînera une modification des statuts en conséquence.

Ce budget regroupera l'ensemble des dépenses et recettes afférentes à la billettique et sera assujetti à la TVA, conformément à la réglementation applicable. Son suivi sera assuré en application du référentiel comptable M57.

NAM considère qu'au vu des éléments précédemment développés, cette recommandation est en cours de mise en œuvre.

Recommandation n°3 : procéder à un audit d'accessibilité numérique sur l'ensemble des canaux du dispositif Modalis, et publier une déclaration conforme au référentiel général d'amélioration de l'accessibilité (RGAA)

NAM a toujours veillé à associer les usagers au projet Modalis. Ainsi, leurs attentes et leurs difficultés sont systématiquement partagées avec le prestataire et une enquête de satisfaction est régulièrement menée auprès des utilisateurs de la plateforme.

NAM a pris note des observations de la Chambre quant à l'accessibilité de la plateforme Modalis et a ainsi mandaté un audit des applications qui a été réalisé dans le courant du mois d'octobre 2025 et un audit du site internet dont la réalisation est en cours.

La déclaration d'accessibilité, publiée sur le site de NAM, sera mise à jour à la suite des conclusions de ces audits. L'accessibilité numérique sera intégrée comme entrant majeur dans la conception des futurs canaux digitaux dans le cadre du renouvellement des marchés liés à Modalis en 2027 et du futur schéma d'accessibilité.

NAM considère qu'au vu des éléments précédemment développés, cette recommandation est en cours de mise en œuvre.

Recommandation n°4 : finaliser une politique de sécurité des systèmes d'information et un plan de continuité d'activité pour les briques critiques du système Modalis

Conscient de l'importance des flux et types de données circulant au travers des services Modalis proposés ainsi que des enjeux stratégiques liés au respect des règles et normes en termes de RGPD et Cybersécurité, NAM accorde une importance majeure à la sécurité de ses systèmes.

Le Syndicat s'est fortement mobilisé pour renforcer la sécurité de ses systèmes d'information et la conformité de ses pratiques numériques.

Une véritable professionnalisation interne a été engagée, avec le recrutement, depuis septembre 2025, d'un ingénieur référent en charge des projets billettiques, de la cybersécurité et du RGPD. Dès sa prise de fonctions, cet agent a conduit un diagnostic de sécurité et engagé plusieurs chantiers prioritaires, notamment la rédaction d'une convention de responsabilité conjointe RGPD, délibérée lors du Comité Syndical du 3 novembre 2025.

Le Syndicat s'appuie également sur un réseau d'expertise externe, notamment le Cybercampus Nouvelle-Aquitaine, auprès duquel il a sollicité un accompagnement pour l'élaboration d'un diagnostic cybersécurité complet de la structure et des services Modalis.

Cette démarche s'inscrit dans une perspective d'adhésion au Cybercampus en 2026 et de mise en conformité avec les normes ISO 27001 (cybersécurité), ISO 27701 (protection des données) et ISO 42001 (intelligence artificielle).

Enfin, une enveloppe budgétaire dédiée à la sécurité informatique sera inscrite dès 2026, afin de financer la cartographie des risques, la supervision des flux et la mise en œuvre de plans de continuité d'activité.

NAM considère qu'au vu des éléments précédemment développés cette recommandation est en cours de mise en œuvre.

Recommandation n°5 : adapter le niveau de fiscalité aux compétences légalement dévolues au Syndicat

Le Syndicat considère que le niveau de Versement Mobilité Additionnel (VMA) est strictement proportionné au périmètre des compétences dévolues et exercées par NAM.

Il convient de rappeler que l'exercice 2024 est le premier relatif à la perception du VMA, générant de fait des incertitudes sur le montant de perception attendu. A fin de bonne gestion, NAM avait pris des hypothèses moyennes prudentielles issues des simulations de l'URSSAF. Enfin, la mise en exploitation de l'ensemble des lignes de cars express se fera à compter de 2026-2027, date à laquelle la contribution de NAM au cofinancement sera alors maximale et à hauteur de 7 à 8 M€/an.

De plus, le VMA n'est pas surabondant puisqu'il finance une feuille de route multimodale actée collectivement en Gironde, en concertation avec l'ensemble des territoires concernés. Il est ainsi affecté non seulement aux cars express mais également à des projets structurants comme les lignes de covoiturage, la stratégie vélo, les pôles d'échanges et toute initiative répondant aux besoins des territoires. Il est d'ailleurs à noter que l'Etat a officiellement sollicité NAM pour cofinancer des aménagements d'infrastructures de voies réservées pour le covoiturage sur autoroute.

En effet, la Commission Locale des Mobilités de Gironde (« CLM »), instance de concertation inédite, décentralisée, pensée comme un espace de gouvernance de proximité au bénéfice des AOM, a pour finalité une meilleure structuration des politiques de mobilité à l'échelle péri-urbaine. Elle dispose à cette fin d'un budget dédié, défini par les membres et financé par le versement mobilité additionnel, ce qui représente une garantie de son action.

D'ailleurs, la CRC a souligné le caractère structurant de la Commission Locale des Mobilités observant que « [celle-ci] *permet* au comité syndical de disposer d'une instance de concertation, de conseil et de proposition, voire de contre-proposition à l'échelle d'un territoire » (p. 22).

De fait, l'ensemble du produit du VMA s'inscrit dans le cadre législatif en vigueur. D'une part, la CRC confirme que « l'utilisation du VMA semble libre d'utilisation » (p66) et d'autre part que les projets « *concernant la Région et de nombreuses intercommunalités de Gironde, l'intervention de NAM au titre de sa compétence coordination des offres est légitime et très utile* » (p39).

Il ne s'agit donc en aucun cas d'une substitution à l'action des AOM locales mais bien d'une mise en œuvre d'une mission de coordination au bénéfice de la cohérence de l'offre de mobilité à l'échelle du territoire, au demeurant en lien avec les travaux relatifs au développement des hubs de mobilité. Ceux-ci constituent, comme le rappelle la Chambre, « *le pendant « physique du MaaS numérique »* » développé par NAM (p. 27).

La Commission Locale des Mobilités continuera d'instruire, dans le cadre des débats d'orientations budgétaires et du vote des différents BP, le niveau de fiscalité nécessaire à la soutenabilité financière pluriannuelle des projets décidés au bénéfice de la mise en œuvre d'un réseau structurant, intégré, multimodal en complète coordination avec les réseaux régionaux, urbains et locaux.

En aucun cas NAM ne refuse de mettre en œuvre cette recommandation. Au contraire, celle-ci fait l'objet d'un débat permanent avec les membres de la Commission Locale des Mobilités, via les avis budgétaires obligatoires, mais également ceux décisionnels des actions du Syndicat. Par ailleurs, les nombreux COPIL dédiés aux missions, ainsi que le Comité de Bassin Gironde – Garonne associent l'ensemble des EPCI concernés, qu'ils soient ou non AOM, membres ou non de NAM.

Sur la seule année 2025, plus de trente Commissions, Comités de Bassin, ateliers territoriaux et COPIL se sont tenus à cet effet. Cette coopération partenariale sans faille a permis le vote d'avis à l'unanimité et offre, pour la première fois à cette échelle et au sein d'un même espace, une gouvernance politique unifiée, un budget et une ingénierie mutualisés. Le corollaire est le déploiement rapide de services de mobilités à l'échelle du périurbain, immédiatement coordonnés aux offres des différentes AOM et ayant prouvé leur pertinence.

3. Remarques complémentaires concernant le rapport de la Chambre Régionale des Comptes

Chapitre 1 relatif à la LOM

La Chambre précise (page 8) que « la LOM prévoit des dispositions en matière de gouvernance et de répartition des compétences entre Autorités Organisatrices des Mobilités (AOM) **sans toutefois circonscrire précisément la compétence mobilité** ».

NAM souhaite indiquer que c'est fort de ce constat de la multiplicité des acteurs, adossé à la grandeur du territoire néo-aquitain, de la forte augmentation des déplacements périurbains et de la nécessité de faciliter l'accès aux réseaux de transports collectifs, que **la Région Nouvelle-Aquitaine et les Autorités Organisatrices de Mobilités Urbaines, ont créé Nouvelle-Aquitaine Mobilités (NAM) en 2018, en anticipation de la LOM.**

NAM rejoint parfaitement la lecture de la Chambre qui indique (p11) que le « *syndicat mixte SRU est un outil de coordination destiné exclusivement aux transports, permettant aux AOM de différents niveaux de s'associer pour optimiser l'offre de transport* ». C'est pourquoi l'article 1^{er} des statuts stipule que la vocation de NAM est « de développer, faciliter et promouvoir les transports en commun et l'intermodalité sur son périmètre ».

Chapitre 2 relatif à NAM (statuts, organisation, gouvernance)

- a) La Chambre indique que la « compétence (mobilités) est réputée insécable pour les AOM et invite le syndicat à encadrer strictement l'exercice de services de mobilités par des conventions détaillées sur la plan juridique et financier.
- b) Elle rappelle également que le transfert de la compétence mobilité par un EPCI à NAM est non seulement possible, mais apparaît comme une disposition plus opérationnelle que la délégation.
- c) Elle note une lecture « parfois extensive » des dispositions du code des transports pour la définition de ses missions et de leur exercice.

NAM souhaite tout d'abord indiquer qu'actuellement, il n'exerce aucune compétence en lieu et place de ses membres, autres que ses compétences obligatoires, à savoir :

- La coordination des services de transport de voyageurs organisés par ses membres,
- La mise en place d'un système d'information multimodale à l'attention des usagers,
- La mise en place d'une tarification coordonnée permettant la délivrance de titres de transports uniques ou unifiés.

Ainsi, si ses statuts organisent la possibilité d'exercer certaines compétences par délégation ou transfert « dans le respect de la réglementation en vigueur », **NAM reste pleinement concentré sur ses missions premières et dans le cadre plein et entier des feuilles de route politiques définies à sa création et réitérées post municipales 2020 et régionales 2021.**

La délibération n° 2019_0311_05 valide notamment le fait de « développer des services vélos + transports en commun » ou « développer la complémentarité entre les différents réseaux de transport », mais également de « mettre en œuvre le projet Mobilités 2030 ».

Par ailleurs, NAM ne remet pas en cause le fait pour une AOM de prendre la compétence dans sa globalité. Néanmoins, celles-ci peuvent, comme l'indique France Mobilités, « choisir de confier l'organisation d'un service à un syndicat mixte SRU dont elles seraient membres » ; ce que confirme d'ailleurs l'article L.1231-11 du code des transports dans sa rédaction issue de la LOM en précisant que « **le syndicat SRU peut, en lieu et place de ses membres, organiser des services de mobilité** ». Ainsi, un syndicat mixte SRU peut organiser certains services, indépendamment du fait de ne pas avoir la qualité initiale d'AOM.

NAM confirme que dans le cas où une compétence facultative complémentaire devait lui être confiée, en conformité avec les recommandations de la Chambre, il privilégierait le transfert à la délégation et l'encadrerait par des délibérations et conventions particulières détaillées indiquant la compétence transférée, les financements associés et l'adaptation nécessaire des règles de gouvernance en lien avec l'article 7.2 et/ou 7.3.

NAM considère donc exercer pleinement ses compétences obligatoires, sans lecture extensive qui le ferait s'écarter de la LOM, des orientations politiques ou de ses statuts. Au contraire, la dynamique collective organisée autour d'une gouvernance innovante permettant à la fois d'investir sur les biens communs Modalis et le déploiement d'offre à l'échelle territoriale est saluée par ses membres.

La Chambre souligne à ce titre que « [l]'enquête menée auprès des AOM de la région, comme les entretiens, ont relevé la satisfaction globale des membres de NAM, et leur vif intérêt pour ces partages d'information, la possibilité d'expérimenter et de « maquetter » des projets qui donnent lieu à des retours d'expérience ».

Chapitre 3 relatif à la contribution de NAM à l'exercice du droit à la mobilité

a) 3.1.1.3 : les études, notamment tarifaires

La Chambre indique que les membres sont en attente forte d'une réflexion collective sur les politiques tarifaires et que l'harmonisation tarifaire constitue l'une des compétences obligatoires du syndicat, tout en étant un sujet particulièrement « épineux ». La Chambre note que les questions de tarification intégrée « avancent peu ».

La chambre indique par ailleurs des études coûteuses, mais ayant des déclinaisons concrètes.

NAM se félicite que la Chambre relève l'importance des enjeux tarifaires et notamment la nécessité d'aller plus loin dans les projets d'intégration tarifaire, en lien avec les projets de Services Express Régionaux – Métropolitains, où les enjeux de mobilités multimodales (trains, cars, réseaux urbains, covoiturage, vélos...) sont exacerbés. NAM s'engage à poursuivre les travaux en ce sens.

Bien conscient des enjeux forts pour les usagers, mais aussi les membres et leurs exploitants, NAM pilote d'ores et déjà plusieurs études et a organisé un voyage d'études afin de faire de la pédagogie sur l'intérêt des intégrations tarifaires.

NAM tient à souligner que malgré la complexité de la thématique, plusieurs actions concrètes se déploient à l'échelle régionale et que les temps longs d'appropriation par les réseaux membres ne doivent pas cacher la dynamique de fond autour des harmonisations statutaires et des études d'intégration tarifaire.

NAM ne peut considérer ses études comme coûteuses. D'une part, le budget annuel moyen d'études multimodales de 440 K€ représente **un montant moyen de 12 500 € par an et par membre, montant négligeable pour des études de ce niveau qualitatif** et en comparaison aux budgets locaux en la matière. D'autre part, comme le note la Chambre, toutes les études de NAM font l'objet d'une déclinaison opérationnelle concrète : déploiement de lignes express, de services vélos, d'harmonisations tarifaires...

b) 3.1.3 : la mise en place d'une centrale d'achat

La Chambre indique que, dans le cadre de la centrale d'achat de NAM, les prestations fournies à des tiers non adhérents du syndicat seraient irrégulières. La Chambre s'interroge également sur la pertinence de la Centrale d'Achat au regard du volume de commandes passées.

Au regard du droit existant, en particulier sur le fait que le code de la commande publique n'impose d'autre restriction que la qualité d'acheteur pour se constituer centrale d'achat et que NAM ne déroge par ailleurs pas au principe de spécialité, **NAM ne considère pas que le fonctionnement de sa centrale d'achat soit irrégulier. Néanmoins, à partir des observations de la Chambre, NAM a engagé une réflexion et des actions afin de responsabiliser les membres sur la commande, notamment via des conventions tripartites ou via les Contrats Opérationnels des Mobilités portés par la Région.**

Enfin, il convient de noter que le faible volume de commande n'est exclusivement lié qu'à la jeunesse de la centrale d'achat et au fait que les marchés commencent juste à être référencés en son sein.

c) 3.2.2 : l'expérimentation de vélos en libre-service et son extension en Gironde

Selon la Chambre, l'exploitation d'un tel service par NAM sans transfert de compétence ni accord formalisé des AOM est porteuse de confusion.

Pourtant, l'offre portée par NAM est exclusivement un service de vélos libre-service en coordination d'une part avec les réseaux régionaux (ferroviaire et cars) et d'autre part avec les réseaux locaux déployés par les AOM dans le cadre de leur compétence de mobilité locale. **Il ne s'agit en aucun cas d'une substitution à l'une ou l'autre des compétences, mais bien de garantir à l'usager une offre coordonnée telle que définie par les statuts via la compétence de coordination des offres, et déclinée dans de nombreuses délibérations depuis lors.**

Ce schéma est d'ailleurs le seul à pouvoir garantir à l'usager la continuité tarifaire préconisée par la Chambre et souhaitée par les membres, mais également à offrir un parcours client intégré de bout en bout via le MaaS Modalis.

A contrario, NAM estime qu'une lecture a minima de la compétence de coordination entrainerait de fait une multiplication des acteurs. Ainsi, à l'échelle de la Gironde, il serait possible d'avoir jusqu'à 28 systèmes différents de Vélos libre-service, de solutions technologiques et de tarifications.

Néanmoins, indépendamment du fait que NAM valide l'ensemble de son action au sein de ses instances délibérantes, les EPCI directement concernés par ces projets délibèrent actuellement pour valider les dispositifs et leur dimensionnement. Des modèles de délibération et de convention sont fournies par NAM aux EPCI concernés.

Enfin, NAM tient à rappeler que son action ne se disperse pas. Au contraire, l'ensemble des actions de NAM s'inscrivent dans le cadre d'une gouvernance clairement établie et encadrée par les statuts :

- Une gouvernance à l'échelle régionale pour piloter tous les travaux liés aux projets Modalis (services d'information voyageurs et de ventes dits de « mobilité intégrée » ou « MaaS »), via le Comité Syndical,
- Une gouvernance à l'échelle des bassins de mobilité pour piloter les actions de coordination des offres, via les comités de bassin et la Commission Locale des Mobilités de Gironde.

Aucun service n'est déployé par NAM en dehors de ce cadre, lequel permet, le cas échéant, la création de budget annexe et la constitution d'équipes dédiées aux projets locaux.

Chapitre 4 relatif à la gestion du Syndicat

La Chambre relève que le syndicat « *ne dispose pas en propre de moyens pérennes pour administrer ses ressources humaines, l'achat public ou le suivi juridique des opérations qu'il conduit* ».

NAM a engagé une réflexion dès le premier semestre 2024 sur sa feuille de route RH et la nécessité de se structurer afin de faire face aux différents projets et leur complexité technique et juridique. C'est

pourquoi le Comité Syndical s'est prononcé en décembre 2024 sur 2 évolutions nécessaires à l'atteinte des objectifs :

- Le positionnement du syndicat NAM sur la strate 40 – 80 000, comme tous les autres syndicats SRU équivalents ; C'est la seule option pour attirer des cadres et profils en lien avec les exigences des missions de NAM et les recommandations de la Chambre en la matière.
- La création d'un poste de DGA pour tous les projets « biens communs », de plusieurs postes administratifs (gestionnaire RH, commande publique, juridique...) et de renforts techniques.

Ces créations sont financées via 3 budgets :

- Celui principal, financé par les contributions des membres et les subventions, pour les missions mutualisées,
- Celui de la CLM, financé par le VMA, pour les actions spécifiques au territoire,
- Celui de la billettique, financé exclusivement par les membres concernés.

Chapitre 5 relatif à l'audit du système d'information Modalis

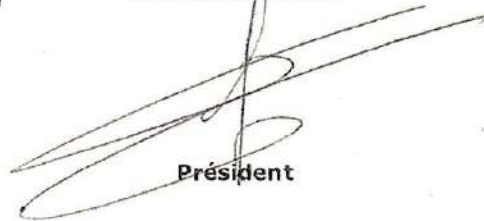
NAM est également conscient des enjeux d'amélioration de la qualité de la donnée, du référencement de la totalité des réseaux et de l'unification des Centres de Relation Clientèle. **Ces 3 actions relèvent du libre arbitre des membres.** NAM se félicite que 70% des réseaux soient d'ores et déjà distribués par Modalis.

NAM s'engage à mettre en place un dispositif de travail visant à répondre à la recommandation de la Chambre relative à l'unification des Centres de relation clientèle.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée et respectueuse.

Bien cordialement

Renaud LAGRAVE



Président

Envoyé en préfecture le 16/12/2025

Reçu en préfecture le 16/12/2025

Publié le



ID : 033-200081735-20251215-DELIB_2025_055-DE