

REGION BRETAGNE

n° 17_DITMO_03

CONSEIL REGIONAL
14 et 15 décembre 2017
DELIBERATION

**Contribution du Conseil régional de Bretagne aux Assises nationales de la
mobilité**

Le Conseil régional convoqué par son Président le 21 novembre 2017, s'est réuni en séance plénière le vendredi 15 décembre 2017 au siège de la Région Bretagne, sous la présidence de Monsieur Loïg CHESNAIS-GIRARD, Président du Conseil régional.

Etaient présents : Monsieur Olivier ALLAIN, Madame Sylvie ARGAT-BOURIOT, Monsieur Éric BERROCHE, Madame Catherine BLEIN, Madame Mona BRAS, Madame Georgette BREARD, Monsieur Pierre BRETEAU (jusqu'à 15h10), Monsieur Gwenegan BUI (jusqu'à 15h10), Monsieur Thierry BURLLOT, Madame Gaby CADIOU, Madame Fanny CHAPPE, Monsieur Loïg CHESNAIS-GIRARD, Monsieur Marc COATANÉA, Monsieur André CROCQ, Madame Delphine DAVID Monsieur Gérard DE MELLON, Monsieur Stéphane DE SALLIER DUPIN, Madame Virginie D'ORSANNE, Monsieur Richard FERRAND (de 9h30 à 12h30), Madame Laurence FORTIN, Madame Anne GALLO, Monsieur Karim GHACHEM, Madame Claire GUINEMER, Monsieur Philippe HERCOUËT (jusqu'à 12h), Madame Kaourintine HULAUD, Monsieur Bertrand IRAGNE (jusqu'à 15h10), Madame Elisabeth JOUNEAUX-PEDRONO, Monsieur Roland JOURDAIN, Monsieur Pierre KARLESKIND, Madame Isabelle LE BAL, Monsieur Olivier LE BRAS, Monsieur Raymond LE BRAZIDEC, Madame Agnès LE BRUN, Monsieur Patrick LE DIFFON (jusqu'à 14h45), Monsieur Marc LE FUR, Monsieur Patrick LE FUR, Madame Gaël LE MEUR, Madame Nicole LE PEIH (jusqu'à 12h), Monsieur Alain LE QUELLEC, Madame Gaël LE SAOUT, Madame Christine LE STRAT, Monsieur Christian LECHEVALIER, Madame Lena LOUARN, Monsieur Bernard MARBOEUF, Monsieur Martin MEYRIER, Monsieur Philippe MIAILHES, Monsieur Paul MOLAC (jusqu'à 14h15), Madame Gaëlle NICOLAS (jusqu'à 15h10), Madame Gaëlle NIQUE, Madame Anne PATAULT, Madame Isabelle PELLERIN, Monsieur Gilles PENNELLE, Monsieur Stéphane PERRIN, Monsieur Maxime PICARD, Monsieur Pierre POULIQUEN (à partir de 9h30), Monsieur Bruno QUILLIVIC, Monsieur Dominique RAMARD, Madame Emmanuelle RASSENEUR, Madame Agnès RICHARD, Monsieur David ROBO (jusqu'à 14h55), Madame Claudia ROUAUX (jusqu'à 12h), Monsieur Stéphane ROUDAUT, Madame Catherine SAINT-JAMES, Madame Forough SALAMI-DADKHAH, Monsieur Emeric SALMON, Madame Hind SAOUD, Monsieur Sébastien SEMERIL, Madame Renée THOMAÏDIS, Madame Martine TISON, Madame Anne TROALEN, Monsieur Hervé UTARD, Madame Anne VANEECLOO, Madame Gaëlle VIGOUROUX, Madame Sylvaine VULPIANI.

Avaient donné pouvoir : Monsieur Pierre BRETEAU (pouvoir donné à Monsieur Stéphane ROUDAUT à partir de 15h10), Madame Laurence DUFFAUD (pouvoir donné à Monsieur André CROCQ pour la matinée, puis à Madame Gaëlle NIQUE), Monsieur Richard FERRAND (pouvoir donné à Madame Hind SAOUD jusqu'à 9h30), Madame Evelyne GAUTIER LE BAIL (pouvoir donné à Madame Fanny CHAPPE), Madame Anne Maud GOUJON (pouvoir donné à Madame Christine LE STRAT), Madame Sylvie GUIGNARD (pouvoir donné à Madame Martine TISON), Monsieur Philippe HERCOUËT (pouvoir donné à Monsieur Dominique RAMARD à partir de 12h), Monsieur Gérard LAHELLEC (pouvoir donné à Monsieur Eric BERROCHE), Monsieur Jean-Michel LE BOULANGER

.../...

(pouvoir donné à Madame Georgette BREARD), Monsieur Patrick LE DIFFON (pouvoir donné à Monsieur Marc LE FUR à partir de 14h45), Monsieur Jean-Yves LE DRIAN (pouvoir donné à Madame Gaël LE SAOUT), Madame Nicole LE PEIH (pouvoir donné à Monsieur Maxime PICARD à partir de 12h), Monsieur Paul MOLAC (pouvoir donné à Madame Mona BRAS à partir de 14h15), Madame Gaëlle NICOLAS (pouvoir donné à Madame Claire GUINEMER à partir de 15h10), Monsieur Bertrand PLOUVIER (pouvoir donné à Madame Delphine DAVID), Monsieur Bernard POULIQUEN (pouvoir donné à Madame Anne GALLO), Monsieur Pierre POULIQUEN (pouvoir donné à Monsieur Thierry BURLLOT jusqu'à 9h30), Monsieur David ROBO (pouvoir donné à Monsieur DE SALLIER DUPIN à partir de 14h55), Madame Claudia ROUAUX (pouvoir donné à Madame Catherine SAINT-JAMES à partir de 12h).

Vu le Code général des Collectivités Territoriales, et notamment les articles L 4111-1 et suivants ;

Après avoir pris connaissance de l'avis formulé par le Conseil Economique Social et Environnemental lors de sa réunion du 4 décembre 2017 ;

Vu l'avis de la commission aménagement du territoire du 7 décembre 2017 ;

Au vu du rapport présenté par Monsieur le Président du Conseil régional ;

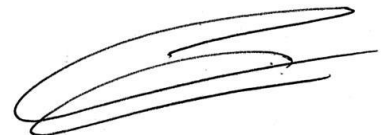
Et après avoir délibéré ;

DECIDE

(Les groupes Front National, Droite, Centre et Régionalistes, et Madame Catherine BLEIN s'abstiennent)

- **D'APPROUVER** la contribution du Conseil régional de Bretagne aux Assises nationales de la mobilité, telle que jointe en annexe.

Le Président,



Loïg CHESNAIS-GIRARD

Annexe

Contribution du Conseil régional de Bretagne aux Assises nationales de la mobilité

Le gouvernement a initié une démarche de concertation avec des « assises de la mobilité » engagées à l'automne 2017 et devant aboutir à une nouvelle loi d'orientation des transports pour le 1^{er} semestre 2018. C'est dans ce cadre qu'il convient de situer la présente contribution avec pour objectif de favoriser l'accessibilité pour tous les territoires et pour toutes les populations, en leur ouvrant la possibilité d'accéder à la diversité des offres, des prestations et des services d'aujourd'hui et de demain.

1. Réécrire un droit à la mobilité pour tous avec des moyens réels pour agir

Le **droit à la mobilité est un droit fondamental** reconnu et non discutable, mais c'est un droit formel qui demande à devenir réel. Or la mobilité est aujourd'hui trop fréquemment vécue comme un cumul de contraintes plus que comme une liberté. Les déterminants sociaux influent souvent sur l'accès aux services de mobilité. Les lieux d'habitation sont de plus en plus subis et ne permettent pas à chacun de se loger à proximité des offres de transport denses. L'engorgement des centres-villes, la périurbanisation et le sentiment de relégation du milieu rural sont des défis majeurs pour notre société, illustrés par l'analyse des liens entre la géographie, les mobilités et la désespérance de certaines populations.

Réaffirmer ce droit à la mobilité pour tous les français doit se traduire par des objectifs mesurables et opposables de manière à rendre les politiques de mobilité équitables. Il est difficilement concevable que la pertinence des offres de transport dépende uniquement de la richesse d'un territoire pour agir. Il faut réécrire les principes de solidarité pour que chaque citoyen dispose des mêmes chances de réussite.

2. Des bouleversements de toute nature qui forcent un changement de paradigme

Il n'est pas inutile de rappeler au préalable à quel point la question du transport a été historiquement très structurante, voire prescriptive, sur les modalités du développement de nos pays modernes. De même que le développement de l'infrastructure ferroviaire a été la colonne vertébrale du développement industriel au 19^{ème} siècle, la voiture individuelle aura façonné nos économies, la physionomie de nos territoires et villes et jusqu'aux mentalités et comportements de plusieurs générations, tout au long du 20^{ème} siècle. C'est dire que l'enjeu des transports est global et ne peut être isolé ou cloisonné à côté des autres enjeux de développement.

Un nécessaire décloisonnement des approches.

Or force est de constater que le sujet est encore trop souvent pensé de manière thématique sans voir l'ensemble des interactions avec un projet de développement global, voire un projet de société. Un tel cloisonnement, dans lequel les acteurs du transport parlent aux acteurs du transport, apparaît d'autant plus inadapté que nous nous trouvons confrontés à de réels bouleversements des comportements et des attentes. Ces derniers mettent en cause notamment le règne du produit automobile et de sa possession comme un but en soi pour basculer dans une ère de demande de services, d'usages nouveaux, que l'on résume dans le vocable polysémique de « mobilités ».

Ce cloisonnement n'est plus adapté dans un moment où, plus que jamais, la question des mobilités et des services de transport est au cœur des préoccupations de nos sociétés modernes dans leur immense complexité. Elle se situe au croisement de l'aménagement, de l'économie, de l'environnement, de l'accès aux services de la vie quotidienne et de l'épanouissement personnel ; bref de ce qui fait la vie des citoyens et des territoires.

La mobilité quotidienne des français pour aller travailler ou étudier est souvent vécue comme une difficulté qui a du mal à trouver des réponses satisfaisantes. La part du transport quotidien dans l'émission de gaz à effets de serre et de particules fines, est majeure et représente un véritable défi pour construire les villes de demain. La responsabilité des transports dans l'impératif climatique ne se discute pas et son rôle dans la dynamique de croissance économique est

déterminant. On le voit, l'enjeu est celui de la conciliation des défis de qualité de vie, d'aménagement équitable, de transition environnementale et de développement économique.

Le rôle de la puissance publique.

L'autre aspect du bouleversement auquel nous assistons est l'interrogation sur la place de la puissance publique. Motrice sur ces enjeux depuis deux cent ans, elle a d'abord appris à partager la responsabilité avec quelques grands opérateurs industriels, que sont notamment les constructeurs automobiles. Elle est désormais confrontée à l'émergence d'acteurs multiples et nouveaux, eux-mêmes pilotés par les nouveaux usages et leur anticipation. Cette situation de partage des responsabilités, voire parfois de marginalisation de la décision publique, qui semble courir après les évolutions en cours, est encore aggravée par la réalité de la contrainte budgétaire qui réduit sa capacité à peser.

De fait, ces dernières décennies, la puissance publique est souvent en échec pour résoudre les problèmes d'environnement et d'engorgement des villes, réduire la fracture territoriale et sociale, faire du transport un moteur de croissance... Des finances fragiles, une gouvernance parfois compliquée, des péréquations de solidarité inadaptées, des nouveaux acteurs agiles sont autant de défis qui ne peuvent pas être relevés par nos raisonnements anciens.

3. Les trois piliers du système de transports à réinterroger

Un système de transport repose classiquement sur trois piliers indissociables que sont l'offre proposée aux usagers (les infrastructures et les services), la gouvernance qu'elle soit publique ou privée, et enfin les moyens pour financer cette offre de transport. C'est bien ces trois piliers qu'il faut réinterroger, leur mise en cohérence est essentielle pour viser la pleine efficacité du système de transports.

3.1 L'offre de transports, muter d'une stratégie d'équipements vers une stratégie de services

Les réseaux physiques, qu'ils soient routiers ou ferrés sont bien évidemment le socle des services de transports.

Historiquement, les politiques publiques de transports, surtout nationales, ont consisté à se focaliser sur la création de grandes infrastructures routières ou ferroviaires. Ces infrastructures sont reconnues de qualité et en font un avantage compétitif de notre pays. Le transport aérien et le transport fluvial sont des compléments essentiels pour certains territoires, mais convenons qu'ils ne structurent pas l'organisation des transports intérieurs en France. Force est de constater que le financement de ces infrastructures majeures est à bout de souffle et doit être réinterrogé.

Il est urgent d'engager une réflexion plus globale pour questionner les solutions de mobilité proposées, intégrant les infrastructures et les services de transports. C'est l'occasion d'inverser le raisonnement consistant à résoudre les problèmes uniquement par de nouvelles infrastructures pour privilégier une réponse globale à la demande de mobilité, qui ne peut exclure, naturellement, un enjeu d'infrastructures.

Les services de mobilité doivent se concevoir dans une approche transversale, non seulement entre acteurs publics, mais aussi dans une vision large de l'ensemble des offres, publiques et privées, disponibles à l'échelle d'un territoire. L'exigence est de rechercher l'optimisation des différents moyens développés par territoire. Le potentiel de développement des offres de transport réside d'abord dans leur mise en cohérence, pour laquelle le numérique est un outil déterminant pour parvenir à optimiser, coordonner les systèmes organisés par des acteurs publics et privés.

A cette approche transversale renouvelée, intégrant l'ensemble des acteurs, il convient d'ajouter un renouvellement des approches quant aux choix privilégiés pour tel ou tel mode. L'usage de la voiture a longtemps été considéré par certains comme l'ennemi. Les moteurs thermiques polluants et l'encombrement de la voiture dans l'espace public sont apparus comme des nuisances qu'il faut combattre. Le coût économique, sanitaire et sécuritaire n'est pas souvent évalué mais il est gigantesque. Pendant plusieurs années, les efforts des acteurs publics se sont concentrés dans le développement des transports publics en espérant un report modal de la voiture vers les trains, les bus, les métros, les tramways, les vélos... La fréquentation dans les transports publics a augmenté au prix d'investissements considérables et pour autant, l'usage de la voiture n'a pas diminué. Hormis à Paris, la part modale de la voiture reste toujours largement majoritaire et

l'observation des saturations quotidiennes autour des grandes villes montre que la voiture demeure toujours un mode privilégié.

Les technologies du numérique favorisent le développement de nouveaux usages. Le covoiturage, l'autopartage, les services Uber sont devenus, sur un temps très court, des alternatives aux transports publics et à la voiture solo. Parallèlement, les efforts des constructeurs et des pouvoirs publics favorisent l'avènement de nouvelles technologies de propulsion avec l'électrique, voire l'hydrogène.

Ces constats ne doivent pas conduire au renoncement quant aux grands objectifs environnementaux ou d'aménagement, mais sans doute à un renouvellement de la représentation de la place de la voiture dans la société et dans les comportements individuels. Ainsi la voiture pourrait ne plus être « l'ennemie » si elle devenait propre, partagée et jouait un rôle en complémentarité avec les autres modes de déplacements.

Le numérique, accélérateur d'opportunités ou de fractures ?

L'émergence de techniques diverses liées à internet, au numérique et aux terminaux, dans une logique de plateforme, en tous genres a révolutionné en quelques années l'usage des transports. Le covoiturage et les services type « uber » sont probablement les deux exemples les plus emblématiques du succès des nouvelles offres de transport.

L'apparition puis le développement de la billettique à usage transports se mutant en billettique de services aux citoyens, des calculateurs d'itinéraires en ligne et des réseaux sociaux, bouleversent aussi le rapport de la société aux transports et aboutissent à banaliser le choix d'un mode en préférant un concept d'immédiateté favorisant lui-même une certaine volatilité des usages. Cette situation nouvelle s'accompagne aussi de nouveaux modes de gestion et des diverses réformes territoriales qui sont venues à leur tour bouleverser le paysage institutionnel et obligent les nouvelles autorités organisatrices des transports à reconsidérer les approches pour fixer les contours de ce que devrait être l'ambition publique du 21^{ème} siècle favorisant ainsi l'émergence d'une offre de services de mobilité qui soit la plus diversifiée, accessible et sécurisée possible.

Contradictoirement, les technologies nouvelles ont à la fois facilité l'accessibilité aux différents modes de transports et atténué le handicap constitué par les distances sans résoudre pour autant les difficultés liées aux transports et déplacements du quotidien : plus on est loin, plus on se rapproche facilement avec la vitesse, plus on est proche et plus la relation est difficile avec des offres insuffisamment denses. L'accroissement de l'étalement urbain qui allonge les distances domicile-travail vient s'ajouter à l'émergence de nouveaux modes et de nouvelles pratiques (vélo en libre-service, covoiturage, taxis, VTC, apparition du low cost, autocars libéralisés...).

Il n'y aura pas de retour en arrière, le numérique et les plateformes seront la colonne vertébrale des solutions de transports. Les acteurs historiques doivent s'adapter et intégrer cette nouvelle donne au risque de disparaître. La puissance publique devra être la garante pour veiller à ce que les solutions proposées puissent inclure toutes les populations et tous les territoires. La fracture territoriale quand elle existe ne doit pas se doubler d'une fracture numérique.

3.2 Une gouvernance éclatée qui ne favorise pas l'exercice par l'État de sa mission de solidarité nationale

En 1982, la LOTI a été l'acte fondateur de l'organisation des transports intérieurs en France. Depuis, plusieurs lois ont fait évoluer le dispositif, la répartition des compétences et les moyens.

L'organisation actuelle des transports est éclatée et segmentée entre la gestion des infrastructures, les services de transport, les sources de financements. La solidarité et la péréquation s'expriment difficilement entre territoires avec des responsabilités dispersées entre Etat, Régions, Métropoles, Agglomérations et Départements. Les lois MAPTAM et NOTRe ont simplifié le paysage en renforçant le rôle des régions et des métropoles, mais le département dispose toujours de la compétence voirie, les communautés de communes et les communes sont toujours prêtes à mener des expériences de mobilité.

En termes d'infrastructures, l'Etat a conservé l'essentiel de la responsabilité pour l'ensemble du réseau ferré et le réseau routier national. Il la partage juridiquement avec les métropoles et les départements qui ont récupéré les compétences voiries d'intérêt local sur leurs territoires. Il la partage surtout de plus en plus largement avec les collectivités sur le plan financier.

Or cette situation ne favorise pas la solidarité nationale dès lors que la capacité à faire repose sur des acteurs qui n'ont pas la compétence et donc pas de ressource dédiée pour agir. Pire, cette procédure qui peut être perçue comme une « mise aux enchères » entre territoires des investissements de l'Etat, en application du principe « aide-toi, le ciel t'aidera », est de nature à favoriser les territoires déjà les mieux lotis.

La solidarité nationale est aussi menacée par l'ouverture annoncée à la concurrence dans le mode ferroviaire qui va reconfigurer le rôle de la SNCF. Certains territoires pourraient être exclus de desserte ferroviaire nationale dès lors que ne joueraient plus que les mécanismes d'allocation des moyens au regard de la rentabilité des marchés. Il faut donc réinventer les principes de la solidarité nationale et territoriale et sans doute pour cela réinterroger le bon périmètre de son exercice pour garantir à chaque territoire les moyens de son développement. A cet égard, l'État, forcément moins bien placé pour appréhender les enjeux systémiques d'un territoire, ne peut plus être la seule échelle pour assurer cette péréquation. Il doit se réinterroger sur son rôle, sur sa capacité à jouer sur les bons leviers permettant d'assurer l'équité territoriale et redistribuer les compétences et les moyens pour agir avec efficacité.

. Une vision top-down d'un Etat seul stratège dans la politique de transports ne semble plus adaptée aux réalités et aux besoins des territoires. La stratégie doit être partagée entre les différents acteurs, à la bonne échelle de l'organisation des mobilités. Chacun perçoit que si l'État est l'échelle de la solidarité nationale et d'une régulation pour prendre en compte les objectifs nationaux et trans-nationaux, s'il a une responsabilité pour fixer un cap stabilisé et sécurisant pour les acteurs économiques prenant des risques sur des technologies nouvelles ; si les agglomérations sont l'échelle de la vie quotidienne, seule l'échelle régionale est celle permettant de développer une stratégie globale d'aménagement et de développement conciliant les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. C'est d'ailleurs ce que pose la « loi portant nouvelle organisation territoriale de la République » (NOTRe) avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Reste à confirmer cette intuition posée par la loi et dépasser quelques incohérences institutionnelles. Les réformes des intercommunalités, les lois NOTRe et « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » (MAPTAM) ont confié aux Agglomérations et Métropoles la compétence transports. Mais les transports scolaires et les transports interurbains, hors périmètre des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents, relèvent désormais de la compétence des Régions qui se voit conférer la responsabilité de coordonner, d'unifier et d'harmoniser le service public régional. Au fond, sans ressources dédiées, les régions ont à assumer tout ce que les autres échelons institutionnels ne font pas.

Dans ses décisions sur l'aménagement des réseaux ferrés et routiers, l'État reste attaché à une vision qui ne traduit sans doute pas bien la complexité de la réalité. S'agissant du réseau ferré, SNCF Réseau retient une acception binaire entre réseau structurant et réseau non structurant. Cette partition basée sur un classement de l'Union Internationale des Chemins de Fer (UIC) non revu depuis plusieurs dizaines d'années traduit assez mal les enjeux locaux de mobilité et ne permet en aucun cas de développer une vision systémique des enjeux. C'est à l'échelle régionale qu'il convient de prioriser les projets au regard de la nature des problèmes à résoudre. L'État seul n'est pas nécessairement le mieux outillé pour déterminer ces choix. D'autant plus que les bonnes solutions ne se dupliquent pas forcément d'une région à une autre.

Nos politiques publiques de transport, qu'elles soient nationales, régionales ou urbaines, perdent parfois le sens du raisonnement et de l'utilité publique. Des services de transports utiles ne voient pas le jour faute de financements pendant que d'autres se mettent en place alors que des solutions plus pertinentes existent. Les critères d'appréciation objectifs et partagés de l'utilité d'un service public n'existent pas vraiment, elle n'est sans doute possible qu'à un niveau adapté de proximité. Par exemple, on ne sait pas financer la rénovation de lignes ferroviaires périurbaines, à trafic dense, car elles ne sont pas dans la bonne classification du réseau. Parallèlement, tous les territoires veulent un service

ferroviaire alors que parfois un service d'autocar serait mieux adapté aux besoins des populations. Le raisonnement objectif doit guider les décideurs pour justifier les choix auprès de tous, citoyens, élus, associations.

Des contrats de plan au bout d'un cycle.

Les contrats de plan État-Région restent les instruments proposés par l'État pour donner une vision moyen terme des projets d'infrastructures à mener sur une région administrative. Mais ils sont l'expression même d'un système en bout de cycle, n'étant plus ni des documents stratégiques, ni le résultat d'une vision globale des enjeux de mobilités, ni un exercice de solidarité, ni même, il faut le dire, un réel processus contractuel quand on connaît le caractère assez léonin des modalités de négociation. Ils gardaient au moins l'intérêt d'être un cadre de sanctuarisation d'engagements pluriannuels de l'État. On sait ce qu'il en est dans la réalité du rapport entre les engagements pluriannuels et la dure réalité de l'annualité budgétaire.

L'État adosse ses financements sur l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) dont le budget est alimenté en majorité par la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). L'AFITF consacre l'essentiel de ses moyens pour les contrats de plan État-région (CPER), mais en même temps sert souvent de variable d'ajustement de l'État tant sur le niveau de ses ressources que sur ses engagements à payer. L'État a signé des CPER que l'AFITF ne peut pas honorer en l'état actuel des choses. Si les moyens dont dispose l'État pour agir ne sont pas revus à la hausse (ce qui peut être débattu), il faut retrouver une crédibilité dans la signature de l'État pour assurer une planification des projets moins ambitieuse mais réaliste.

Par ailleurs et même si ce n'est pas strictement interdit, les CPER ont rarement prévu de cofinancer des services de mobilités mais visent quasiment exclusivement des infrastructures. Au regard des nouveaux enjeux déjà évoqués, il faut probablement revoir en profondeur ces dispositifs pour muter vers des contrats de mobilités pour une programmation engageante et réaliste vers des services de mobilités incluant ou pas des infrastructures.

3.3 Les financements à bout de souffle, des ressources inégalement réparties

Les systèmes de transport, que ce soit pour les infrastructures ou les services, sont très consommateurs de capitaux et de financements publics dont on connaît aujourd'hui la rareté. Les défis qui sont devant nous appellent d'autres réflexions qui visent à mieux utiliser et valoriser l'ensemble des ressources existantes, infrastructures, services et données d'intérêt général.

Ces ressources sont très dispersées, cloisonnées et peu en relation avec la réalité des besoins et une nécessaire vision systémique. Certaines sont fléchées comme le versement transport et la TICPE, d'autres sont alimentées par l'impôt national ou local. Plusieurs sources contribuent aux financements des projets et des services de transport : le budget de l'État, les collectivités locales, les établissements publics, l'AFITF...

Les métropoles et agglomérations absorbent une grande part des dynamiques territoriales et économiques. Les effets positifs pour ces territoires sont largement atténués par des situations de pollution de plus en plus fréquentes mais aussi par un engorgement automobile qui frise la thrombose sur les axes d'accès au cœur des villes. Tous les efforts de développement des transports urbains et des transports ferroviaires périurbains ne font que limiter l'essor de l'automobile, sans parvenir à en diminuer structurellement l'usage. Le métropolisation appelle ainsi une réflexion sur l'affectation des ressources et l'organisation des services de mobilité dans des espaces qui vont bien au-delà des territoires administratifs compétents.

Mais les enjeux ne sont pas que ceux de la puissance publique. Les entreprises sont aussi de plus en plus directement concernées par la question de la localisation de leurs salariés et par l'impact de l'éloignement des liaisons domicile travail, de relégation géographique. Elles sont confrontées à des difficultés de recrutement et plus généralement, pour des questions de productivité et de bien-être au travail, ont intérêt à ce que leurs salariés accèdent facilement à leurs lieux d'emploi. Les entreprises participent à l'effort en aidant les salariés dans l'achat de leur abonnement de transport, certaines d'entre elles sont soumises au versement transport. Est-ce suffisant, est-ce trop, est-ce juste ? La taxation des entreprises en lien avec les systèmes de transport est un sujet central dans le système de ressource, en complément de l'impôt, pour traduire la solidarité.

Après la puissance publique et les entreprises, le dernier financeur, mais pas le moindre, est l'usager. La part payée par l'usager est-elle suffisante au regard de la part payée par le contribuable ? Il n'est pas choquant de dire que la part assumée par un abonné du transport (de surcroît avec la part employeur à 50%) est très faible au regard du service rendu. Les abonnés du transport public ne sont pas nécessairement un public fragile qui nécessite un effort de solidarité anormalement haut. Le raisonnement n'est pas forcément le même pour les occasionnels pour lesquels le coût moins subventionné est souvent un frein comparé au coût marginal de la voiture. Les publics fragiles, les jeunes, doivent avoir des conditions d'accès spécifiques et avantageuses pour lever les freins dès lors que n'existe pas d'alternative. Ce débat usager/contribuable appartient d'abord aux autorités organisatrices de transports qui doivent assumer pleinement leur politique tarifaire.

La taxation de l'usager peut prendre différentes formes entre des formules incitatives ou dissuasives. Du péage urbain à l'incitation fiscale pour les voitures propres, en passant par le prix de l'essence et le tarif du transport public sont autant de leviers pour faire évoluer les comportements. La réglementation jouera un rôle déterminant dans les mutations à venir.

On le voit, les bonnes solutions ne seront trouvées que dans une **appréhension globale des enjeux** et non dans une logique segmentée de recherche de financements dédiés à chaque infrastructure ou à chaque service pris isolément.

Au-delà de cette nécessaire nouvelle approche, on ne peut s'interdire d'avoir une réflexion sur de nouvelles sources de financement. La redevance d'infrastructure routière est de nouveau mise en avant par l'État et quelques Régions avec des attentes pour une évolution de la directive européenne eurovignette. Sans revenir sur l'épisode écotaxe, ce sujet est emblématique d'une mauvaise vision de la régionalisation si elle consiste pour l'État à se défausser de sa responsabilité de solidarité territoriale en déléguant aux régions la responsabilité de lever une taxe nouvelle sans prendre en compte que certaines le pourront et d'autres pas.

Il apparaît légitime que l'État et les collectivités locales se préoccupent de la contribution des transporteurs en transit sur le réseau routier non concédé qu'il soit national ou départemental. Il est admis que ces usages doivent contribuer à l'effort d'entretien du réseau et aux externalités induites. La vraie question est de savoir comment ne pas alourdir les charges qui pèsent sur l'économie de production implantée dans les territoires. Par exemple, le territoire périphérique de la Bretagne induit des coûts de transports pour importer et exporter les marchandises. Il faut un système juste, un système qui ne favorise pas les délocalisations vers des lieux de production proches des flux nationaux et européens.

En résumé, notre système de ressources est hétérogène, assez peu lisible pour les utilisateurs des réseaux et ne favorise en rien, ni l'exercice des solidarités, ni la mise en œuvre de stratégies globales de développement des mobilités. Plus globalement, personne ne sait vraiment dire ce que coûte tel ou tel mode. On peut avoir une vague idée du coût marginal mais rarement du coût complet. Éclairer les décideurs et les utilisateurs est ainsi un enjeu important pour que notre système fiscal soit plus en relation avec les usages et donc mieux accepté.

L'échelon régional est assurément le plus pertinent

Même si l'accouchement est un peu difficile, le « Grand Paris » démontre que résoudre les problèmes de mobilité demande une approche globale des solutions, des financements et de la gouvernance. Même si tous les concepts du Grand Paris ne sont pas répliquables dans les autres régions de France, c'est bien à une échelle « régionale », à une échelle de grand bassin de vie que la pertinence s'exprime pour tous les transports du quotidien. C'est aussi à cette échelle « régionale » que la solidarité entre territoires sera la mieux gérée. Les offres de transport sont à organiser en réseau entre les axes structurants et les axes de maillage en rabattement, entre les modes lourds et les modes plus légers, entre les offres publiques et les offres privées. Les tarifs et les services aux voyageurs sont aussi à concevoir dans un même mouvement pour gommer les frontières administratives au bénéfice de l'usager.

Pourquoi cette réflexion nationale, valable pour la région parisienne ne le serait pas pour les autres territoires régionaux ?

La question n'est pas de poursuivre le but d'une structure intégrée comme pourrait le devenir le Grand Paris. Mais d'imaginer, **à l'échelle régionale**, les modalités d'une gouvernance fédérée et cohérente, maîtrisant des sources de financements bien identifiées et convergentes et développant des offres de transports coordonnées, le tout autour d'un projet stratégique et politique globalisé.

La dialectique « naturelle » entre Métropoles et Régions n'est pas à négliger dans l'approche du sujet. La Métropole souhaite conserver voire étendre l'ensemble de ses prérogatives en termes de choix de projet et de sources de financements. La Région se veut garante d'un accès équitable de tous les territoires aux emplois, aux services. Mais cette dialectique peut être vertueuse dès lors qu'elle conduit à un projet partagé permettant de mieux inscrire les enjeux métropolitains dans un périmètre plus large qui est celui de sa zone d'influence et de rayonnement. Il s'agit ainsi de renforcer à la fois ses droits et ses devoirs à l'égard des autres territoires.

C'est donc à l'échelle du territoire régional que doit s'organiser et se décider les actions à mener pour maîtriser l'ensemble de la chaîne de déplacements. L'État régulateur conservera un rôle de facilitateur voire d'incitateur quand des projets portés à l'échelle régionale contribueront à satisfaire des objectifs nationaux ou européens. Pour confirmer sa capacité à assurer la cohérence des mobilités, l'échelon régional doit être doté d'un « paquet fiscal » conforme à cette responsabilité, permettant d'assurer une corrélation entre la dynamique territoriale, la dynamique fiscale et le contrôle démocratique.

4. En Bretagne ...

La Bretagne est fortement interpellée par le discours du Président de la République à Rennes le 1er juillet. D'abord parce que l'enjeu des transports est au cœur des défis du développement régional et qu'il a rythmé de nombreuses luttes et permis des réussites de la région.

Les mobilités et les transports sont consubstantiels de l'identité bretonne. Depuis le second Empire, des combats divers ont jalonné son histoire pour donner à l'ensemble de la péninsule bretonne une accessibilité au monde. La connexion ferroviaire de la Bretagne au territoire national résulte de combats menés au 19ème siècle tandis que le plan routier breton est en voie de finition. Avec ses 2700 km de côtes, la Bretagne a également organisé son débouché par la mer et élaboré des dispositifs très spécifiques permettant des investissements sur ses ports avec des modes de transports conciliant transport de passagers et de marchandises, préfigurant ainsi les autoroutes de la mer sur des navires battant pavillon français. C'est aussi en raison de cette exigence de connexion et d'ouverture sur le monde que la Bretagne est devenue la région de France disposant du plus grand nombre d'aéroports qui, régionalisés aujourd'hui, sont tous à l'équilibre d'exploitation.

La Bretagne s'honore d'avoir mené, depuis 25 ans, un projet de ligne à grande vitesse vital pour son développement. Elle l'a porté avec la constante préoccupation de la proximité comme corollaire de la vitesse. La Bretagne n'a pas porté un projet unique pour relier seulement une ville A à une ville B, Paris à Rennes, Brest ou Quimper, elle a mené de front plusieurs projets pour améliorer l'accessibilité de toute la Bretagne à Paris et à l'Europe mais aussi pour démultiplier les possibilités de déplacements à l'intérieur de son territoire.

Les déplacements du quotidien concentrent l'essentiel des moyens du Conseil régional depuis 15 ans. Sur cette période, la Bretagne aura consacré deux fois plus de moyens pour les transports du quotidien que pour la LGV. A ce titre, elle aura été bien au-delà de ses compétences propres, consentant sur son budget un effort sans précédent. La Bretagne a mené un projet global pour aller vite mais aussi pour aller partout, tout cela réfléchi dans une cohérence d'ensemble avec une large concertation auprès des territoires. En 2017, l'offre TGV a été augmentée de 10% et l'offre TER a aussi été augmentée de 10%.

Le concept de BGV, tel qu'il a été engagé et mené à bien en Bretagne a donc été profitable à tout le territoire régional mais également, en collaboration étroite avec les Pays de la Loire, pour améliorer le débouché de la Bretagne vers le sud-est et Angers. Cette conception « décentralisatrice » du TGV permet aussi de rapprocher les villes moyennes entre elles et de faire gagner un maximum de temps aux territoires les plus éloignés situés à l'extrémité de la péninsule. Rappelons également que le co-financement du projet par la collectivité régionale s'est opéré par un dispositif vertueux évitant de

transférer des dettes aux générations futures. La part de SNCF Réseau au projet (42%) est assise sur des ressources affectées (péages) et SNCF Mobilités dispose d'un modèle sain même pour desservir la pointe bretonne avec un cadre contractuel novateur entre la Région Bretagne et SNCF.

Cependant, à ce stade et malgré ces avancées importantes, il reste que la pointe bretonne s'est moins rapprochée de la capitale régionale que cette dernière de Paris. Il convient donc de considérer l'accessibilité du Finistère et l'accessibilité en Finistère comme des enjeux stratégiques régionaux de première importance. Le projet de Lignes Nouvelles Ouest Bretagne Pays de la Loire (LNOBPL) porte concomitamment le double objectif de rapprocher la pointe bretonne de Rennes et de rapprocher Nantes de Rennes pour améliorer les transports du quotidien.

Au-delà des sujets d'infrastructures, les autorités organisatrices de transport en Bretagne disposent d'une expérience pour mener des projets communs. Le GART Breizh (groupement des autorités responsables de transport) réunit de manière très informelle toutes les autorités pour réfléchir et penser les problématiques de mobilité à l'échelle régionale. Les projets de billetterie (KorriGo) et de site d'informations multimodales (BreizhGo) sont des émanations du GART Breizh qui font aujourd'hui (un peu) référence en France.

Est-ce suffisant pour être performant sur la chaîne de déplacement de toutes les bretonnes et de tous les bretons ? Évidemment pas. En dépit de nos atouts, nous sommes encore loin de cette organisation régionalisée, permettant cohérence, solidarité et projet stratégique partagé.

Les travaux en cours pour le SRADDET volet mobilités offrent sans doute un espace d'échange pour travailler collectivement ces sujets. Mais sans renouvellement du cadre général de l'organisation aux différentes échelles, sur les principes évoqués dans la présente contribution, l'élaboration d'un document de planification sera d'un effet limité. Or une réponse « molle » ne correspondrait pas aux enjeux d'aujourd'hui et de demain.

5. En synthèse

Le moment voulu par le gouvernement pour concerter et réécrire une loi d'organisation du transport en France est important. 35 ans après la LOTI qui a joué son rôle pendant de nombreuses années, il est nécessaire de réinterroger les systèmes de transports, les gouvernances et les moyens alloués. L'urgence climatique et sanitaire, les nouvelles attentes des citoyens, les engorgements permanents autour des grandes villes, les fractures territoriales et les sentiments de relégation sociale sont autant de défis que nous devons collectivement résoudre. Ces défis n'appellent pas des réponses techniques qui, seules, seraient inopérantes si n'était pas posé un nouveau pacte politique national portant l'enjeu des mobilités comme une priorité et autorisant un très profond renouvellement des approches.

Ceci pose pour la puissance publique une question de souveraineté en ce sens que, face à la révolution numérique, à l'émergence de nouveaux acteurs, dont les géants du monde digital, à l'irruption de la concurrence, aux évolutions sociologiques, qui précèdent de plus en plus loin les réponses de l'action publique, le risque d'une perte de contrôle global n'est pas que théorique. Il en résulterait alors un système régi par les seules forces du marché, à l'encontre des intérêts de nos concitoyens et de nos territoires. Mais ce défi de souveraineté pour la puissance publique, sa capacité à continuer sa mission de régulation et de solidarité ne saurait être résolu par la seule réaffirmation du rôle de l'État.

Les solutions exigent, selon les analyses présentées dans cette contribution, un vrai renouvellement des regards :

- Inverser la logique ancienne pour cesser de définir les services de transports au regard des seules infrastructures et de l'offre et placer les usages au premier rang,
- Dépenser la segmentation des approches pour faire des mobilités un enjeu global, en décloisonnant les acteurs, publics comme privés,
- Conforter l'Etat dans son rôle de régulateur et de garant des solidarités nationales,
- Régionaliser les approches pour développer une stratégie opérationnelle cohérente et unifiée,
- Mettre en œuvre une gouvernance réellement cohérente,
- Repenser les sources de financement et les modèles économiques au niveau national et au niveau régional.

Les besoins de mobilité diffèrent d'une région à une autre, il faut donc une maîtrise des actions au bon niveau, au niveau qui fasse sens au regard des usages. L'échelon régional est celui qui apparaît naturel pour porter une politique des mobilités cohérente et adaptée.

Au moins deux erreurs sont à éviter dans ce moment de réflexion commune avec les assises de la mobilité.

La première erreur serait de brider la pensée refondatrice au motif que l'argent public n'est plus disponible. Sachons au contraire, autant que possible, faire de cette contrainte une opportunité pour innover dans les approches et savoir renverser les logiques anciennes dès lors qu'elles ne sont définitivement plus opérantes.

La deuxième erreur serait d'appliquer des mesures homéopathiques par peur de bousculer des organisations, des habitudes. Il faut des solutions de mobilité de notre temps et pas du temps passé. Il faut une réflexion d'abord centrée sur les usages et moins sur l'ordre établi des strates administratives ou des ressources existantes. Il n'en résulterait que de fausses solutions inadaptées aux attentes de nos concitoyens qui sont grandes, s'agissant, comme souligné précédemment, d'enjeux de société majeurs et de la concrétisation d'un droit réel à la mobilité pour tous.

Comme souvent, les difficultés et les obstacles se concentrent plus dans l'organisation que dans les solutions techniques foisonnantes. Notre défi et les vraies innovations se mesureront à notre capacité collective à fonder un nouveau modèle organisationnel apte à répondre aux enjeux de mobilité du 21ème siècle. Au moyen-âge, celui qui était riche possédait les terres, au 20ème siècle industriel, les capitaux étaient le socle du pouvoir, aujourd'hui la richesse et la puissance sont détenues par celui qui détient la donnée. Ne laissons pas les grands acteurs du numérique imposer leurs choix, imaginons une puissance publique refondée pour être pleinement à la manœuvre au bénéfice de tous les territoires et de tous les citoyens.