

Commission « Aménagement des territoires et mobilités »
Rapporteurs : Jean-Marie BERTHO, Evelyne LUCAS et Gilles POUPARD

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Communication relative aux rapports des délégués de service public pour l'exercice 2017 »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Le Code général des collectivités territoriales précise dans son article L1411-3 que le délégué produit chaque année à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public. Le rapport doit permettre à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

Dans ce cadre, ont été transmis au Conseil régional les rapports liés aux compétences exercées par la Région en 2017 :

- au titre de la compétence d'autorité organisatrice du transport régional de voyageurs, pour l'organisation des lignes routières interurbaines et scolaires ;
- au titre de la compétence d'autorité organisatrice du transport maritime régional, pour l'organisation des liaisons maritimes vers les îles ;
- au titre de la compétence « propriété, gestion, exploitation et aménagement » des ports concernés ;
- au titre de la compétence « propriété, gestion, exploitation, aménagement » des aéroports de Brest-Bretagne, Quimper-Cornouaille, Rennes-Saint-Jacques, Dinard-Pleurtuit-Saint-Malo.

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

2.1. Observations générales

Cette communication est la première depuis les nouvelles compétences transférées au Conseil régional par la loi NOTRe ; elle est donc naturellement d'une ampleur plus importante que celles des années précédentes et les comparaisons ne sont pas toujours possibles. Le CESER apprécie les éléments synthétiques proposés dans le bordereau ; il constate toutefois que les données qui y sont transmises ne sont pas uniformisées entre les différentes délégations.

Ainsi, les délégations relatives à la gestion des ports et des aéroports comportent de façon régulière des informations sur la qualité du service, sur la prise en compte des enjeux environnementaux dans les délégations ainsi que sur les effectifs dédiés à la délégation ; des informations sont régulièrement données sur la formation des équipes ou encore la sécurité au travail. Ces informations ne figurent pas dans les données relatives aux délégations de transports ; le CESER, attaché aux emplois durables et à la prise en compte des enjeux environnementaux apprécierait de disposer d'informations sur ces questions.

Par ailleurs, la synthèse des délégations relatives aux transports terrestres rappelle systématiquement les apports financiers du Conseil régional à la délégation, au regard des engagements contractuels ; ces informations sont utiles pour avoir une vision d'ensemble de la délégation. Or, ces informations ne

figurent pas systématiquement pour les délégations relatives à la gestion des infrastructures portuaires et aéroportuaires.

2.2. Lignes routières et scolaires

La présentation des bilans d'activités témoigne d'abord de la diversité des délégations de transport terrestres qui sont désormais gérées par le Conseil régional.

Les délégations transférées à la Région au 1^{er} janvier 2017 ont emporté l'historique des relations contractuelles antérieures. Ainsi, les rapports ne présentent pas tous des données sur le même calendrier, ce qui ne facilite pas l'interprétation et la comparaison. De la même façon, concernant les données financières, il en résulte des présentations disparates en matière de recettes aux délégataires, compensations, remboursements, « taxes sur les salaires » etc... qui ne facilitent pas leur examen.

La synthèse de la délégation du réseau en Ille-et-Vilaine mentionne enfin une offre accessible aux personnes à mobilité réduite ; il serait intéressant de connaître la situation dans les autres départements.

Dans les prochaines années, le CESER sera particulièrement attentif à la cohérence du réseau régional de transport BreizhGo cohérent ; le rapport des délégataires devra également démontrer cette cohérence.

Le CESER réaffirme ici sa volonté de mise en place d'un grand service public régional de transport et s'inquiète du risque du morcellement du réseau en raison des prises de compétences possibles des intercommunalités (future loi d'orientation des mobilités).

- Transports scolaires dans les réseaux départementaux BreizhGo

A noter tout d'abord que la part du transport scolaire est prépondérante dans les réseaux BreizhGo départementaux (quoiqu'inégale en fonction des départements : 79,3% des voyages en Finistère, 85,6% dans les Côtes d'Armor à 88,8% dans le Morbihan. Pour l'Ille-et-Vilaine, la part des scolaires est de 39,2% mais la période est différente, ce qui ne permet pas la comparaison).

Peut-être serait-il opportun de distinguer les périodes de référence pour mieux apprécier les chiffres, selon qu'il s'agit de transports scolaires ou commerciaux. Outre le caractère prépondérant signalé ci-dessus, le transport scolaire connaît une fréquentation très importante, puisque le ratio est de l'ordre de 320 à 330 voyages par an et par abonné en moyenne sur les départements examinés en année scolaire. Les chiffres présentés sur le département de l'Ille-et-Vilaine, au regard d'une fréquentation contractuelle conclue avec les délégataires, ne permettent pas d'apprécier la pertinence de l'action.

Les modalités tarifaires présentées laissent également apparaître des écarts issus de l'historique des contrats. Si les spécificités locales de dessertes nécessitent une adaptation au plus près des configurations géographiques et démographiques, les conditions dégressives applicables aux fratries dans le réseau BreizhGo des Côtes d'Armor pourraient inspirer les réflexions sur l'uniformisation régionale des tarifs.

- Lignes régionales interurbaines

Les lignes examinées n'atteignent pas les valeurs de fréquentation prévues aux contrats avec leurs délégataires, mais toutes, à l'exception de la ligne Saint-Brieuc - Pontivy - Vannes - Lorient, voient leurs fréquentations progresser en 2017 (de +1,29% en moyenne pour les délégations passées en Finistère à +8,0% pour la ligne Rennes / Dol - Mont St Michel).

Des difficultés relatives aux accès aux gares de Rennes et de Saint-Brieuc sur l'année 2017 sont pointées à juste titre par les délégataires dans leurs rapports, dont il faut tenir compte dans notre appréciation. Cette difficulté existait toutefois déjà en 2016 et existera encore en 2018.

Il conviendra de suivre l'évolution de la fréquentation au regard de la nouvelle offre globale du réseau BreizhGo.

- Contribution régionale

Malgré un nombre de voyages très différent d'un département à l'autre (3,1 fois plus de voyages en Finistère qu'en Ille-et-Vilaine et 3,3 fois plus de voyages en Finistère que dans les Côtes d'Armor), la contribution régionale globale par voyage (scolaire et commercial) varie peu, entre 2,65€ et 2,78€ par voyage pour ce qui est des délégations en Côtes d'Armor, Finistère et Ille-et-Vilaine.

Dans les délégations du Morbihan, la contribution est plus faible (1,87€ par voyage) ; toutefois, les délégations sont très diverses, avec de nombreuses Autorités organisatrices de transport (AOT) de second rang. La comparaison n'est donc pas possible.

Enfin, le CESER souligne que la ligne de Rennes vers Dol - Mont St Michel reste excédentaire.

2.3. Les ports

Le document comprend les rapports d'activités de 12 ports sur 13 (celui de port Béluré à Arz n'a pas été transmis). Il apporte des informations intéressantes et détaillées sur les activités dans différents domaines : transport de marchandises, réparation navale, pêche, plaisance et transports de passagers.

Le CESER estime qu'il serait intéressant de s'appuyer sur les éléments transmis pour en tirer des enseignements sur la situation des ports de la région Bretagne. Une analyse globale est réalisée par le Conseil régional pour le transport de marchandises et de passagers mais pas pour les activités pêche et plaisance. Ces analyses pourraient être renforcées et élargies à toutes les activités. En effet, certaines évolutions devraient interpeller comme la baisse du trafic marchandises dans les ports bretons (-3,2%) alors qu'au niveau national l'activité progresse (+6% en métropole). Il est connu que l'activité marchandises est faible en Bretagne (la totalité des ports bretons enregistre un trafic inférieur au seul port de Bordeaux (6^{ème} port français)) mais il est inquiétant que l'activité soit à la baisse. L'activité de réparation navale du port de Brest est également en diminution (-14,6%).

Au-delà du port de Brest, le CESER note que l'activité de construction et réparation navale n'est pas toujours visible, car elle est le plus souvent intégrée dans d'autres concessions (pêche, transport de marchandises...).

Il serait également utile de distinguer dans l'analyse les ports dont le rayonnement est régional et national de ceux ayant une fonction plus locale.

De plus, au-delà des rapports des délégataires il serait utile d'avoir une analyse contextualisée, en fonction de l'évolution globale des filières maritimes au niveau régional.

2.4. La desserte des îles

Concernant la desserte des îles, les rapports sont fournis pour 5 délégations : Compagnie Océane (Belle-Ile, Groix, Houat et Hoedic), Kéolis /Penn ar Bed (Molène, Ouessant et Sein), Transport de fret (Batz), Bateaux bus du Golfe (Arz) et vedette de Bréhat (Bréhat). Le CESER signale tout d'abord une petite erreur matérielle qui classe l'île d'Arz parmi les liaisons maritimes du Finistère.

Il note que le trafic passagers est en hausse dans toutes les îles sauf pour Bréhat où il est en baisse et Houat-Hoedic où il est stable. La baisse du trafic insulaire est plus fréquente puisqu'elle concerne 4 îles : Belle Ile, Groix, Molène et Arz. Là aussi, il serait intéressant d'analyser les raisons de ces évolutions pour en tirer des enseignements pour l'action du Conseil régional.

2.5. Les aéroports

Le CESER constate une évolution globalement positive de l'activité des aéroports sous délégation de service public régional, mais inégale entre l'ouest et l'est breton. Le trafic augmente en Bretagne et sa croissance est supérieure à celle de la totalité des aéroports français (+6,73%/+5,7%).

Cette évolution globalement positive résulte de stratégies commerciales sur tous les aéroports visant à l'accroissement des destinations proposées et d'investissements renouvelés. Les délégataires se sont engagés dans des démarches qualité, notamment en matière environnementale (iso 14001).

A noter que l'aéroport de Quimper connaît toujours une baisse de trafic, largement liée à une fiabilité insuffisante des vols sur la ligne Quimper - Orly, qui met en difficulté le résultat d'exploitation de la plateforme.

Compte-tenu de ces observations, le CESER suivra particulièrement l'évolution de l'activité des quatre aéroports, en lien avec le Conseil régional.

Vote sur l'Avis du CESER de Bretagne

Communication relative aux rapports des délégués de service public pour l'exercice 2017

Nombre de votants : 93

Ont voté pour l'avis du CESER : 93

Sophie JEZEQUEL (CRAB), Edwige KERBORIOU (CRAB), Laurent KERLIR (CRAB), Didier LUCAS (FRSEA), Cécile PLANCHAIS (FRSEA), Philippe PLANTIN (CRMA), Marielle TARTIVEL (U2P), Philippe LE ROUX (U2P), Sylvère QUILLEROU (CNPL), David CABEDOCE (CCIR), Séverine DUDOT (CCIR), Evelyne LUCAS (CCIR), Emmanuel THAUNIER (CCIR), Marie-Christine LE GAL (MEDEF), Annie SAULNIER (MEDEF), Daniel TUNIER (MEDEF), Brigitte LE CORNET (CPME), Régis BOIRON (Centre des Jeunes dirigeants d'entreprises de Bretagne), Martial WESLY (Comité régional de la fédération bancaire française), Bernard LAURANS (Par accord SNCF-SNCF Réseau-EDF-ENEDIS-RTE-ENGIE-La Poste), Isabelle AMAUGER (URSCOP), Ronan LE GUEN (Collectif de fédérations d'insertion par l'activité économique : par accord entre la fédération des entreprises d'insertion Bretagne, Chantier école Bretagne, Collectif des associations intermédiaires 29, Fédération des associations intermédiaires 22, Union départementale des associations intermédiaires 56), Jean LE TRAON (IRT B-COM), Anne COUËTIL (Par accord SER-FEE), Anne-Claude LEFEBVRE (Par accord CRITT-Centres techniques de Bretagne), Françoise BOUJARD (CFDT), Michel CARADEC (CFDT), Danielle CHARLES LE BIHAN (CFDT), Isabelle CONAN ROUSSEAU (CFDT), Joël DEVOULON (CFDT), Marie-Annick GARAUD LE GARS (CFDT), Norbert HELLUY (CFDT), Marie-Madeleine HINAULT (CFDT), Brigitte LE CLECH (CFDT), Véronique LE FAUCHEUR (CFDT), Thierry LEMETAYER (CFDT), Catherine LONEUX (CFDT), Gilles POUPARD (CFDT), David RIOU (CFDT), Hervé THIBOULT (CFDT), Jacques UGUEN (CFDT), Olivier CAPY (CGT), Nicolas COSSON (CGT), Stéphane CREACH (CGT), Ronan LE NEZET (CGT), Lindsay MADEC (CGT), Jean-Luc PELTIER (CGT), Florence PRIGENT (CGT), Nadine SAOUTI (CGT), Gaëlle URVOAS (CGT), Nadine HOURMANT (FO), Annie KERHAIGNON (FO), Eric LE COURTOIS (FO), Fabrice LERESTIF (FO), Pierrick SIMON (FO), Daniel CLOAREC (CFTC), Viviane SERRANO (SOLIDAIRES), David COCAULT (SOLIDAIRES), Marie-Andrée JEROME-CLOVIS (UNSA), Bertrand LE DOEUFF (UNSA), Jean-Marie BERTHO (CFE-CGC), Jean-Marc CLERY (FSU), Françoise FROMAGEAU (URAF), Annie GUILLERME (FR-CIDFF), Lydie POREE (Planning Familial), Marie-Françoise LE HENANF (FCPE), Laetitia BOUVIER (JA), Filipe NOVAIS (CRAJEP), Jacqueline PALIN (CROS), Jean KERHOAS (Nautisme en Bretagne), Marie-Martine LIPS (CRESS), Marie-Anne CHAPDELAIN (FAS), Marylène SIMON (Par accord URAPEI-CREAI), Marie-Christine CARPENTIER (URIOPSS), Carole LE BECHEC (Réseau Cohérence), Mireille MASSOT (UNAASS), Claudine PERRON (Kevre Breizh), Patrice RABINE (SYNDEAC), David ALIS (Universités de Bretagne), Marine LE GALL-ELY (Universités de Bretagne), M'Hamed DRISSI (Conférence des directeurs des Grandes écoles de Bretagne), Patrick HERPIN (INRA), Michel MORVANT (par accord SOLIHA Bretagne et Habitat et développement en Bretagne), Gérard CLEMENT (Par accord entre l'UFC - Que choisir et Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)), Suzanne NOËL (EPL Bretagne-Pays de la Loire), Karim KHAN (Par accord UNAT-UBHPA-UMIH-SNAV-FNTV-FVRB-UBGF), Marie-Pascale DELEUME (Eau et rivières de Bretagne), Jean-Yves PIRIOU (Eau et rivières de Bretagne), Sylvie MAGNANON (Bretagne vivante), Jean-Luc TOULLEC (Bretagne vivante), Jean-Philippe DUPONT (Personnalité qualifiée environnement et développement durable), Franck PELLERIN (Personnalité qualifiée), Bernard GAILLARD (Personnalité qualifiée)

Ont voté contre l'avis du CESER : 0

Se sont abstenus : 0

Adopté à l'unanimité



Intervention de Séverine DUDOT

Chambre de commerce et d'industrie de région Bretagne

Je m'exprime au nom des acteurs économiques du collège 1

La synthèse des rapports des délégataires de service public de transport de la Région permet de dresser un bilan des principales infrastructures de transport aérien et maritime de la Bretagne.

Sur le volet aérien, on constate que le trafic des plateformes bretonnes augmente globalement un peu plus que la moyenne nationale. Toutefois, l'aéroport de Quimper enregistre encore en 2017 une baisse sensible du nombre de passagers. Elle est due en large partie à la dépendance depuis quelques années de cet aéroport à une ligne principale, vers Orly, dont l'opérateur, HOP ! Air France, s'illustre par l'absence de fiabilité sur l'ensemble des aéroports bretons. Pour l'équilibre de la desserte des territoires, il importe que les efforts des différentes parties prenantes convergent pour rétablir la régularité de cette ligne et développer les liaisons à finalité professionnelle et touristique.

Plus largement, la réflexion sur la desserte aérienne des territoires bretons doit prendre en compte la totalité des plateformes de la région, y compris celles qui ne relèvent pas de la responsabilité du Conseil régional, notamment Lorient. Une politique régionale aéroportuaire s'impose dans le contexte actuel du Brexit et dans le cadre du pacte d'accessibilité consécutif à l'arrêt du projet d'aéroport du grand ouest. Nous attirons l'attention des pouvoirs publics, Etat et Région en premier lieu, que, sans une coordination étroite de l'ensemble des acteurs et une définition précise d'objectifs, ce pacte d'accessibilité ne débouchera pas sur les réalisations attendues.

Sur le volet maritime, le trafic des ports de commerce bretons, à l'exception notable de celui de Lorient, s'inscrit plutôt en retrait par rapport aux progressions de l'ensemble des ports français ou des ports décentralisés. Cependant, des effets conjoncturels ou cycliques expliquent certaines variations ; le suivi des évolutions doit plutôt être analysé sur plusieurs années pour être pertinent. La baisse du cours de la Livre britannique, premier effet sensible du Brexit, concourt à la contraction des échanges commerciaux avec la Royaume Uni, en enchérissant les exportations françaises.

L'érosion observée du trafic passager à l'échelle régionale, sur les liaisons avec la Grande-Bretagne, les îles anglo-normandes et l'Irlande, est certainement aussi une conséquence de la baisse de la Livre, rendant plus onéreuses les vacances des Britanniques en France. Le Brexit ne fera qu'accentuer cette désaffectation. Face à cette tendance, les acteurs institutionnels et touristiques doivent redoubler d'efforts dans la promotion en Grande-Bretagne des destinations bretonnes.

La croissance remarquable du nombre de croisiéristes accueillis en Bretagne (+ 24% en 2017), dans les villes de Saint Malo, Brest et Lorient, illustre qu'une politique de promotion concertée avec l'ensemble des acteurs de cette activité porte des résultats.

En conclusion, face aux enjeux, en particulier, du Brexit, apparaît la nécessité d'une stratégie régionale globale pour les ports bretons, visant à renforcer leur compétitivité face à leurs concurrents de la façade atlantique et de la Manche. Si leur taille est modeste par rapport aux grands ports maritimes, leur complémentarité, appuyée sur des investissements adaptés, prend sens à l'échelle du territoire régional et national. Je vous remercie de votre attention.



Intervention de Jean-Luc PELTIER

Comité régional CGT de Bretagne

La CGT privilégie les choix de gestion favorisant une bonne utilisation et une maîtrise de l'argent public pour la prise en compte d'un haut niveau social dans les services publics en raison des enjeux de services rendus aux usagers, enjeux environnementaux, de sécurité, d'aménagement du territoire, d'accessibilité et de tarification avec pour clé de voûte la péréquation.

En outre, cette maîtrise publique est un élément indispensable afin d'éviter le dumping social qui sévit dans tous les secteurs de l'économie et singulièrement celui des transports.

Pour autant la présentation de ce rapport des délégataires de service public n'échappe pas à la vision politique actuelle qui en ces temps d'austérité budgétaire répond trop souvent aux seules exigences comptables. La mode de l'austérité économique pour les uns et d'exonérations fiscales pour les autres ne peuvent guider les choix purement économiques opérés par nombre de collectivités qui tendent à « marchandiser » l'ensemble des services publics.

D'ailleurs, comme le souligne fort justement l'avis du CESER, et comme la CGT le relève chaque année, si ce rapport des délégataires rend compte avec précision de la performance économique pour chacune des activités déléguées il reste muet sur les aspects sociaux et environnementaux, ce qui, pour la CGT, constitue une vraie lacune.

Les nouvelles compétences issues de la loi NOTRe bousculent sensiblement les compétences régionales en matière de transport. C'est pour la CGT une opportunité pour questionner à la fois la pertinence de ce mode d'exploitation ainsi que les aspects sociaux et environnementaux, composantes incontournables qui doivent figurer en bonne place dans les contrats de DSP. Pour la CGT, l'efficacité et l'efficacités d'un service public ne peut se mesurer qu'à l'aune du seul critère économique. Pour exemple, beaucoup d'emplois dans l'activité de transport scolaire demeurent d'une intolérable précarité économique avec des contrats de transport scolaire plafonnant à 600€ par mois pour les salariés concernés. Cette situation mérite d'être prise en compte tant par la collectivité concédante que par les entreprises délégataires.

Cet exemple montre que le secteur des transports souffre de la sous-tarification avec pour corollaire une concurrence effrénée tendant à tirer prix et prestations vers le bas au détriment de l'emploi, des salaires et des conditions de vie et de travail des salariés du secteur. Le transport routier de voyageurs en est la démonstration avec un pouvoir d'achat du salaire moyen mensuel par salariés qui baisse chaque année depuis 2010. La soi-disant performance économique des DSP se mesure aussi à l'aune de cette réalité.

Pour la CGT, nous assistons trop souvent à une prédominance des critères financiers au détriment des critères sociaux et environnementaux pendant la phase de négociation des contrats de délégation de service public qu'il s'agisse notamment des moyens humains, de formation, de prévention, des conditions de reprise des personnels, du respect des conventions collectives, des informations présentées aux représentants du personnel sur les éléments sociaux, économiques et environnementaux à fournir par l'exploitant dans son rapport annuel pour honorer le cahier des charges de la DSP.

Sur le volet aéroportuaire, la CGT aurait apprécié avoir le détail de l'engagement financier public dans les contrats de DSP récemment passés et à venir et s'interroge sur les intentions réelles de l'Etat en ce qui concerne la rétrocession des terrains indispensables à la modernisation et au développement de l'aéroport de St Jacques de la Lande. Pour rappel, c'est une composante importante du Pacte d'accessibilité pour la Bretagne.

Sur le volet portuaire, la CGT attire l'attention des décideurs publics sur les conséquences du recours aux travailleurs détachés mis en œuvre par des entreprises bénéficiant très largement d'argent public. Cette situation est, pour la CGT, intolérable et nous exigeons qu'une réflexion s'engage très rapidement sur ce sujet crucial pour la vie socio-économique dans les territoires concernés.

Ceci est pour la CGT une véritable exigence car une bonne utilisation de l'argent public venant en soutien à l'activité économique d'une activité quelle qu'elle soit doit d'abord profiter à l'emploi local et non alimenter un dumping entre les salariés qu'elle qu'en soit l'origine ! En tout état de cause l'argent public ne peut être un moyen d'accroître les bénéfices reversés aux actionnaires ou encore financer la croissance des groupes publics.

La CGT en appelle à la vigilance de la région sur cette question.