



# Contribution du CESER au débat national sur les possibilités offertes aux Régions pour le financement des mobilités

12 mai 2025



Publication sous licence ouverte  
Conseil économique, social et environnemental de Bretagne  
5 Rue de la Châtaigneraie, 35510 Cesson-Sévigné  
Photo de couverture : © Jérôme SEVRETTE

Sur proposition de Michel BELLIER, Frédéric ÉTÈVE, Gérard HURÉ et Jean-Luc PELTIER  
Au nom de la commission « Dynamiques territoriales et mobilités »

## Contribution du CESER de Bretagne au débat national sur les possibilités offertes aux Régions pour le financement des mobilités

En octobre 2024, le Conseil régional a adopté à l'occasion de sa session plénière un document d'ampleur pour les mobilités en Bretagne<sup>1</sup>. Ce dossier s'inscrivait dans la continuité des débats et projets menés depuis deux ans par le Conseil régional (la création du syndicat *Bretagne Mobilités*, la signature de l'avenant « Mobilités » au Contrat de Plan Etat-Région (CPER), les conventions TER-TGV...). Mais il venait également mettre en lumière des préoccupations portées par l'exécutif régional depuis de longs mois, et largement rappelées à l'occasion des sessions du CESER : la Région en tant qu'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) est la seule collectivité qui ne possède pas de source de financement dédiée. Le bordereau soulignait que plus globalement, le système de financement des mobilités atteint un point de rupture entre des besoins et une attente des populations toujours croissants et une incapacité à lever de nouvelles sources de financement. Par le biais de ce dossier, le Conseil régional entendait initier le débat sur la fiscalité... mais également sur la décentralisation. Ce qu'il poursuivra en entérinant *a priori* des propositions à l'occasion de la session de juin 2025.

Sur le plan national, la Conférence nationale sur le financement des mobilités, baptisée Ambition France Transports, prévue par la loi de 2023 (article 10) créant les services express régionaux métropolitains (SERM) et [qui a formellement débuté le 5 mai 2025](#), doit concrétiser cette ambition de repenser le modèle de financement des transports et prendre en compte les chantiers de taille auxquels est confronté le secteur, à commencer par le maintien en l'état des infrastructures face à leur inéluctable dégradation, mais aussi la transition écologique et les enjeux de décarbonation des mobilités.

Parallèlement, le budget 2025 de l'Etat, promulgué le 14 mars dernier, a autorisé les Régions, comme le souhaitait le Sénat, à prélever une taxe supplémentaire à leur bénéfice sur les employeurs publics et privés : le versement mobilité régional et rural (VMRR).

Face à la conjonction d'un modèle de financement des mobilités à bout de souffle (ce qu'a souvent relevé le CESER, comme à l'occasion de [son vœu sur le volet « Mobilités » du CPER](#)), d'une actualité nationale aussi riche de perspectives que d'incertitudes, et de l'imminente territorialisation de nouveaux leviers fiscaux sur les mobilités, le CESER de Bretagne a souhaité contribuer au débat. En s'appuyant sur ses travaux passés et en les mettant en perspective dans un contexte qui a fortement évolué, il rappelle les fondamentaux auxquels il est attaché en matière de politique de transport et de planification, et formule quelques points d'attention sur les perspectives et les points de controverses que soulève la mise en place de nouveaux dispositifs et leviers pour le financement des mobilités.

Le CESER précise d'emblée que le financement des mobilités par les Régions s'inscrit dans une réflexion plus large sur les compétences qu'elles exercent et les ressources dont elles disposent pour le faire. Si l'actualité invite à penser en urgence le modèle de financement des mobilités, l'analyse et les propositions qui suivent ne sont qu'un premier jalon vers une réflexion qui devra nécessairement être élargie et approfondie.

### 1. Une ambition portée par la demande de mobilité

Le transport et les mobilités ont toujours occupé une place de premier ordre dans une région qui continue de se battre pour ne pas subir l'effet de sa péninsularité, en dépit de l'atout majeur que revêt sa façade maritime. Au cœur de la vie de tous·tes les citoyen·nes, la politique de transport est aussi au croisement de presque tous les champs de l'action publique : le développement économique et l'attractivité territoriale, l'armature et

<sup>1</sup> L'avis du CESER sur celui-ci est [à retrouver ici](#).

l'aménagement du territoire, l'habitat, l'emploi, la formation et la scolarité, l'accès aux services publics, les transitions sociales, climatiques, énergétiques...

Depuis 2002 et la régionalisation du transport express régional (TER), la Région Bretagne s'est illustrée par la mise en œuvre d'une politique visant à faire du TER BreizhGo entre autres, la clé de voute de sa politique des transports, avec l'objectif de répondre aux besoins des territoires et *in fine* des populations. Ce choix a permis d'engager une dynamique de décarbonation des mobilités qui demeurent l'un des principaux postes d'émissions de CO<sub>2</sub>, en Bretagne<sup>2</sup> comme au niveau national.

De fait, le développement de l'offre BreizhGo connaît un succès indiscutable et les chiffres les plus récents<sup>3</sup> font état d'une hausse continue de la fréquentation des liaisons TER. Le CESER constate qu'avec une hausse de trafic voyageurs de plus de 50 % dans les trains depuis 2002 et 15 % de trains en suroccupation, la Région fait face à une crise de croissance de la fréquentation de son offre TER BreizhGo. Si de nombreux·ses Breton·nes plébiscitent le train notamment pour son efficience et son efficacité<sup>4</sup>, les attentes demeurent importantes, avec une demande croissante pour plus de transports collectifs dans tous les territoires de Bretagne.

Par ailleurs, la fréquentation des gares ne cesse d'augmenter, avec des problématiques de stationnement qui deviennent de véritables casse-têtes pour les collectivités qui en ont la charge. Cela repose la question des solutions de rabattement, mais aussi la nécessité de concevoir l'offre de transports dans une logique multimodale, au service de l'aménagement du territoire.

Le secteur du transport et de la logistique compte pour 6,8 % des emplois directs en Bretagne<sup>5</sup>. Dans ce contexte, le CESER rappelle que le développement de l'offre de mobilité n'est pas seulement un service public attendu, mais aussi un vecteur de création de valeur économique et d'emplois non délocalisables, au cœur des dynamiques régionales.

Le CESER, à travers ses nombreux avis, vœux et contributions, a toujours salué l'ampleur des investissements réalisés, tant pour la modernisation des infrastructures ferroviaires (LGV BPL, axes Rennes-Brest et Rennes-Quimper phases 1 et 2, lignes à voie unique, LNOBPL...) que routières (RN 164, pôles d'échanges multimodaux, voies cyclables, sécurisation des haltes scolaires...). Il a également souvent souligné les efforts engagés pour renouveler le matériel roulant, avec un rajeunissement notable du parc ferroviaire régional, l'introduction d'autocars circulant au gaz naturel (GNV), ou encore le développement de la flotte maritime BreizhGo — autant d'initiatives visant à réduire l'empreinte carbone des transports et à proposer une offre complète pour tous·tes en Bretagne. Les mobilités sont ainsi devenues le premier poste de dépenses régional, avoisinant 460 M€ pour l'exercice 2025.

Or, tout porte à croire que le développement devrait se poursuivre : le Conseil régional de Bretagne envisage un doublement des trafics à l'horizon 2040.

---

<sup>2</sup> Les transports sont responsables d'environ un tiers de l'empreinte carbone totale d'une personne habitant en Bretagne, soit 31 % en 2022 (source : Observatoire de l'environnement en Bretagne).

<sup>3</sup> Par exemple, selon le rapport des délégataires pour l'exercice 2023 (voir [l'avis du CESER](#)), malgré une stagnation globale des effectifs scolaires, les lignes routières BreizhGo poursuivent leur développement avec une hausse de la fréquentation commerciale allant de 7,3 % à 12 % selon les départements, et même de 28 % sur certaines lignes (comme Rennes-Pontivy), par rapport à l'année 2022. Sur le transport ferroviaire, le TER BreizhGo a connu la plus forte hausse de fréquentation ces dernières années en France, en augmentant de 46% entre 2019 et 2023.

<sup>4</sup> Selon une [étude de l'UFC-Que Choisir](#), basée sur les [données de l'ART](#), les voyageurs bretons subissent moins de retards et d'annulations que partout ailleurs en France. Selon l'UFC, en 2023, en Bretagne, 93,2 % des TER sont arrivés à l'heure prévue alors que la moyenne nationale était de 89 %. Les retards y sont aussi moins longs. 88,4 % des TER programmés avaient moins de cinq minutes de retard en 2023 contre 80,3 % sur l'ensemble de l'Hexagone. On ne compte que 4 % de trains déprogrammés, contre 11 % dans le Grand Est par exemple.

<sup>5</sup> [89 612 emplois en 2015](#).

## 2. Une urgence à planifier et financer

Face à la croissance de la demande, il est tout à la fois nécessaire de planifier et coordonner les réponses, et trouver les ressources nécessaires à leur mise en œuvre.

Pour ce qui touche à l'organisation d'une réponse coordonnée, le CESER constate que des progrès sont en cours. La création du syndicat *Bretagne mobilités*, associant l'ensemble des collectivités ayant compétence transport, est pour le CESER un outil de nature à relever ce défi en permettant à la fois de créer les conditions d'une concertation large et partagée, et de contribuer à trouver des solutions pour définir une trajectoire financière de long terme, indispensable compte tenu des investissements nécessaires et de l'impact de cette augmentation de l'offre dans les comptes de la Région.

Si ce nouvel outil de gouvernance a un fort potentiel d'action, la loi de finances 2025 a en outre offert aux Régions la possibilité de mettre en œuvre un « versement mobilité régional et rural » (VMRR), leur ouvrant ainsi l'opportunité d'utiliser un nouveau levier fiscal.

Cette disposition nouvelle, et la seule ouverte à ce stade, est l'occasion de débattre du financement du développement de l'offre, dans une logique multimodale, tant sur le volet exploitation que sur le volet investissement.

Cependant, les enjeux ne sont pas des moindres avec un risque économique réel si les collectivités n'ont plus la capacité de financer le développement de l'offre de transport collectif. Il convient également de rappeler que la mise en place d'un tel levier s'inscrirait dans une ambition politique et un projet de territoire plus globaux. Permettre le financement des mobilités, c'est aussi relever le défi de la Breizh Cop et du Schéma régional d'aménagement, de développement durable, et d'égalité des territoires (SRADDET), et dans ce cadre, singulièrement pour les mobilités, de la feuille de route « S'engager pour des mobilités solidaires et décarbonées »<sup>6</sup>. C'est aussi assumer les engagements pris à l'occasion du Plan Vélo régional, avec les délégataires pour la décarbonation des liaisons maritimes, mais également routières. C'est également permettre la bonne réalisation des plans de déplacements urbains (PDU) et plans climat-air-énergie (PCAET) locaux en Bretagne.

Les enjeux sont immenses. Le CESER rappelle que les inégalités sociales et territoriales ont été l'un des éléments déclencheurs de la crise des « Gilets jaunes » et que les attentes restent fortes à ce jour. Dans son étude [\(Re\)faire société](#) (2019), il retenait que ce mouvement était le reflet d'une « *exaspération devant la montée de la précarité et des inégalités : pouvoir d'achat et revenus, fiscalité, mobilités, accès aux services publics, accès à la vie démocratique (...) et, plus profondément, des inégalités de chances et de perspectives d'avenir* ». Les plus récents sondages montrent d'ailleurs que la question du pouvoir d'achat demeure encore une des premières préoccupations des Français<sup>7</sup>. Dans son rapport, le CESER pointait également que la manifestation de ces tensions sociales et politiques mettrait à l'épreuve le projet de développement régional. Il écrivait notamment que si certaines réponses relèvent de l'État, notamment en matière de fiscalité, les collectivités régionales, comme la Bretagne, disposent aussi de leviers pour agir, en particulier sur les mobilités.

Pour ces raisons, et alors même qu'un versement additionnel déplafonné<sup>8</sup> est mis en place en Ile-de-France, le CESER ne comprendrait pas que le Conseil régional de Bretagne se retrouve dans l'obligation de renoncer à ses ambitions de service public face à une demande et des besoins toujours plus importants.

<sup>6</sup> L'avis du CESER est [à retrouver ici](#).

<sup>7</sup> [Enquêtes](#) Ipsos-Sopra Steria.

<sup>8</sup> La loi de finances 2024 prévoyait l'augmentation de 0,25 point du taux plafond du versement mobilité en Ile-de-France. « L'offre de transport en Île-de-France va profondément évoluer d'ici 2031 avec plus de 360 km de nouvelles lignes mises en service. Mais cela implique une hausse des coûts de fonctionnement. Ile-de-France Mobilités présente un besoin de financement de 800 M€ en 2024 et 2,7 Md€ en 2031. Ce besoin résulte de la mise en service de nouvelles lignes dont le Grand Paris Express (dont le financement des coûts de fonctionnement n'avait pas été prévu), du renouvellement impératif du matériel roulant et de 200 M€ de surcoûts pour les Jeux Olympiques. La longueur des lignes de métro va être doublée ; une

Il réaffirme ici que la question du financement des mobilités demeure un enjeu global, tant régional que national, dans un contexte budgétaire contraint pour toutes les collectivités, sans solution complète à ce jour. Cependant, la question de la fiscalité demeure un sujet sensible, avec des points de vue différents par nature et parfois difficilement conciliables. Face à ce constat, le CESER propose de poser les termes du débat et ses éléments de controverses afin d'objectiver et de tenter de dépasser les clivages, tout en dressant ce qu'il estime être des priorités pour la mise en œuvre de nouvelles ressources budgétaires.

### 3. Quelles ressources possibles ?

Dans ce cadre général et dans le cadre particulier de l'ambition exposée à l'occasion du SERM breton, le CESER partage donc une double nécessité : celle de garantir dans la durée et à la hauteur prévue la contribution de l'Etat, qui par trop souvent n'a pas tenu ses engagements, et celle de pouvoir mettre en place des sources de financement nouvelles.

Toute réflexion sur la refonte partielle ou complète de la fiscalité locale devrait s'inscrire dans un temps long et s'appuyer sur un dialogue démocratique pouvant être difficile. Le CESER n'ignore pas cette réalité et s'est d'ailleurs engagé dans un travail plus approfondi visant à définir les conditions fondamentales à respecter pour que la Région Bretagne puisse disposer de ressources budgétaires adaptées à la mise en œuvre de ses compétences.

Néanmoins, il considère que face à l'urgence de la croissance de la demande et de la transition écologique, il est pertinent de s'appuyer sur des dispositifs existants et des pratiques par ailleurs autorisées et utilisées (ou sur le point de l'être).

#### 3.1. A périmètre législatif constant

S'agissant de mobiliser des ressources nouvelles, la seule possibilité offerte à ce jour aux Régions est le VMRR. Ce dispositif repose sur une logique de solidarité territoriale et d'équité fiscale. Il permet à une Région de lever une contribution auprès des entreprises de plus de 11 salariés, situées dans des zones non couvertes par un VM traditionnel. Inspiré de ce dernier, le VMRR vise spécifiquement les territoires périurbains, ruraux ou peu denses, aujourd'hui en grande partie exclus du financement structuré des mobilités. Ce nouvel outil fiscal est conçu pour répondre à trois principes fondamentaux :

- La différenciation et la territorialisation : le Conseil régional a la possibilité de moduler le VMRR selon les bassins de mobilités définis par les statuts du syndicat porteur, permettant une meilleure adaptation aux réalités économiques et géographiques locales.
- Une finalité ciblée : les recettes générées seraient affectées au développement de services de transport collectif, de solutions de mobilité décarbonée sur le territoire concerné et au financement des renforts d'offres prévus (singulièrement en Bretagne avec BreizhGo Express Sud et Nord, respectivement en 2025 et 2026).
- La mise en cohérence avec les autres dispositifs : le VMRR vient en complément, et non en concurrence, des dispositifs déjà en vigueur (VM, VMA), préservant ainsi les marges de manœuvre des intercommunalités. Il s'agit de pouvoir élargir les possibilités de mobiliser les ressources supplémentaires.

Le taux maximal autorisé de ce versement est de 0,15 % de la masse salariale, ce qui, dans les faits, représente une contribution présentée comme modeste pour les entreprises concernées. À titre d'exemple, cela équivaut à 3 € par mois pour un salaire brut mensuel de 2 000 € ; un niveau de prélèvement qui reste *a priori* soutenable, notamment

---

ligne de RER structurante va être prolongée ; de nouvelles lignes de tramways vont être mises en service et l'offre de bus sera développée. L'ensemble des usagers va pouvoir bénéficier d'un réseau densifié, sûr et de qualité. L'État a lui-même reconnu, par la voie d'un courrier de son Premier ministre, dès janvier 2020, la nécessité d'apporter des ressources supplémentaires notamment fiscales à Ile-de-France Mobilités. » PLF 2024, mise en contexte pour l'amendement n°I-CF1380

au regard des bénéfices attendus en matière de qualité d'accès au travail, d'attractivité économique des territoires et de réduction des externalités liées à la dépendance automobile. Cela est d'autant plus significatif que 95% des entreprises bretonnes<sup>9</sup> ne seront pas concernées par le VMRR. Quant aux 5 % restantes, elles auront la possibilité de bénéficier d'exonérations fiscales dans le cas où elles mettraient en place un plan de déplacement entreprise.

Sous certaines conditions qui seront détaillées plus loin, le VMRR apparaît donc comme une opportunité de doter les Régions d'un levier fiscal stable, pérenne et dédié, à même d'accompagner l'effort de planification et d'équité dans le développement des mobilités sur l'ensemble du territoire.

### 3.2. Avec des évolutions législatives et réglementaires

D'autres propositions que le VMRR sont aussi en discussion, mais ne peuvent pas être immédiatement appliquées sans évolutions législatives ou réglementaires qui permettraient aux Régions de recourir à de nouveaux leviers fiscaux. Le CESER estime néanmoins important de les aborder dans une réflexion globale, et dans le souci d'une exploration la plus complète possible des solutions qui existent, de leurs avantages, et de leurs difficultés, de leur complémentarité éventuelle, pour faire des choix justes et éclairés.

La possibilité de lever une taxe de séjour additionnelle (TSA) a ainsi été évoquée en Bretagne, mais aujourd'hui offerte seulement en Ile-de-France qui s'en est saisie au profit d'Ile-de-France Mobilités (IDFM). Cela représenterait suivant les montants retenus, une source nouvelle et très contributive de financement comprise entre 3 et 60 M€. A la différence du versement mobilité, cette mesure serait d'application homogène sur l'ensemble de la Bretagne et affectée au financement de projets de mobilités partagés à l'échelle de la région et versée au profit du syndicat mixte SRU *Bretagne Mobilités*, ou à d'autres sociétés de projets dédiés à des investissements de transports. Le CESER se rallie à l'analyse déjà partagée par le Conseil régional de Bretagne selon laquelle les enjeux de mobilités sont cruciaux pour le développement d'un tourisme plus durable et en cohérence avec les politiques de transition écologique. Une telle taxe permettrait de répartir l'effort fiscal entre différents acteurs du territoire, incluant ses visiteurs. Cette approche favoriserait un financement plus équilibré des mobilités, en mobilisant un secteur — le tourisme — dont l'activité est étroitement liée aux enjeux d'accessibilité et de transition, et pour lequel le signal-prix est généralement moins déterminant que dans d'autres domaines économiques.

Cumulés, VMRR et TSA permettraient de disposer, selon les dispositions qui seront arrêtées par la loi et leur déclinaison au niveau régional, et en particulier au sein de *Bretagne Mobilités*, de recettes comprises entre quelques dizaines de M€ à près de 100 M€ par an. Le CESER considère que ces montants importants seraient de nature à dénouer l'étranglement financier dans lequel se trouvent le Conseil régional et les EPCI en termes de financement des politiques de mobilités, et notamment les ambitions liées au SERM breton.

Outre ces propositions fiscales, d'autres pistes peuvent être à investiguer, notamment celles touchant aux mécanismes de contribution environnementale. Le débat sur les compensations carbone, souvent instrumentalisé ou dévoyé, mérite d'être clarifié : le CESER rappelle que les mobilités et leurs effets doivent d'abord être repensées à la source, dans une logique de sobriété et de transformation structurelle, et non simplement « compensées » *a posteriori*. Toutefois, si des dispositifs de contribution des acteurs les plus émetteurs (notamment dans le champ touristique ou logistique) peuvent être mis en place au bénéfice des mobilités du quotidien, ils doivent être pensés dans une logique de justice territoriale et d'impact mesurable.

Le CESER reste également attentif aux débats relatifs à une éventuelle relance de l'écotaxe poids lourds. Sujet particulièrement sensible en Bretagne, ce dispositif avait suscité une forte opposition en raison de son asymétrie. Si la question devait être remise sur la table, le CESER rappelle que toute mesure de ce type ne saurait être envisagée sans un dialogue approfondi, une territorialisation fine de son application, la prise en compte des situations particulières des différentes régions, dans un souci de péréquation régionale, et une garantie claire de réinvestissement intégral dans les infrastructures locales et dans les solutions de transport alternatives. L'exigence de transparence, d'équité et de lisibilité sera déterminante pour l'acceptabilité.

---

<sup>9</sup> Hors secteur agricole.

Le CESER propose aussi d'explorer la possibilité de capter une part de la plus-value foncière générée par les investissements en mobilités. La création ou l'amélioration d'un service de transport (ligne ferroviaire, halte multimodale, nouvelle desserte) induit généralement une valorisation des biens immobiliers à proximité. Dans cette logique de « captation de la rente d'infrastructure », il serait légitime que les collectivités puissent prélever une fraction de cette richesse, via un fléchage spécifique d'une part de la taxe foncière ou d'une imposition sur les plus-values. Cela permettrait de mieux faire correspondre les bénéficiaires des infrastructures aux contributeurs à leur financement, dans une optique d'équité territoriale et d'efficacité budgétaire.

Enfin, le débat national sur la fin des concessions autoroutières ouvre une fenêtre d'opportunité pour repenser les conditions d'usage de ces infrastructures, leur gouvernance et la réaffectation des recettes liées. Le CESER estime qu'il serait pertinent d'explorer les conditions dans lesquelles une part des ressources issues de cette transition pourrait être fléchée vers les mobilités du quotidien, en premier lieu la régénération et la modernisation du réseau ferré national et notamment sa partie la plus utilisée, dit réseau structurant, vers les territoires périphériques ou ruraux, aujourd'hui encore trop dépendants de la voiture individuelle. La Bretagne, qui ne dispose d'aucune autoroute concédée, pourrait à cette occasion faire valoir une forme d'équité territoriale, en sollicitant une réallocation compensatoire de ressources à hauteur des efforts engagés pour maintenir un réseau gratuit, mais sous forte pression budgétaire.

La diversification des sources de financement permettrait, outre la capacité d'assumer, pour la Région, les charges futures des investissements et de l'exploitation des systèmes de mobilité de demain, d'envisager une modulation du recours à tel ou tel dispositif et de privilégier ceux autres que les impôts dits de production.

En somme, il s'agit, pour le CESER, de poser les jalons d'un financement pérenne, diversifié et équitable des mobilités régionales, en s'appuyant sur les leviers existants, tout en ayant le courage d'ouvrir de nouveaux champs de réflexion dans un cadre démocratique apaisé et constructif.

## 4. Des principes fondamentaux pour une mise en œuvre claire et partagée

À la lumière des éléments développés tout au long de cette contribution — volontairement inscrits dans une perspective élargie — le CESER souhaite rappeler au Conseil régional les principes fondamentaux qu'il a dégagés et partagés au fil des dernières années, et plus particulièrement ces derniers mois. Ces principes portent tant sur les conditions dans lesquelles un VMRR pourrait être levé à court terme que sur la nécessaire refonte d'un système de financement et de construction des politiques publiques, aujourd'hui à bout de souffle.

### Priorité n°1 : Travailler sur l'enjeu de la planification et « penser système »

Le CESER considère que la mise en place du VMRR ne peut se limiter à une réponse ponctuelle aux besoins de financement immédiats, mais doit s'inscrire dans une vision d'ensemble, cohérente et partagée, du développement des mobilités à long terme. À ce titre, il souligne l'absolue nécessité d'organiser un débat structuré en Bretagne sur les trajectoires d'évolution de l'offre de transport collectif, en lien avec les objectifs annoncés : +50 % à horizon 2035, et un doublement de l'offre d'ici 2040. Cette réflexion de long terme est indispensable pour poursuivre l'autonomisation de l'action régionale en matière de mobilités, tout en garantissant l'efficacité et la soutenabilité des investissements.

Dans cette perspective, le CESER appelle à « penser système », c'est-à-dire à articuler de manière cohérente les dimensions budgétaires, techniques, modales, territoriales et sociales de la politique de mobilité. Cela implique une planification rigoureuse, fondée sur des scénarios prospectifs, une évaluation partagée des besoins d'infrastructures et d'exploitation (notamment au regard des perspectives démographiques et de besoins spécifiques qui en découleront en Bretagne), mais aussi une vision claire de la gouvernance à tous les niveaux. Pour le CESER, *Bretagne Mobilités* pourrait jouer un rôle crucial à la fois dans la gouvernance, mais aussi dans la logique de bassins de mobilités qui paraît être une échelle intéressante notamment en termes de décision de pouvoir de taux.

A l'heure où l'exécutif régional exprime ne plus avoir la capacité de dessiner facilement de trajectoire budgétaire (avec les conséquences inévitables que cela aura sur les services publics, mobilités comprises), le CESER alerte également sur le fait que la réussite d'une telle trajectoire pour les transports repose sur la stabilité des financements. Il plaide donc pour la sanctuarisation pluriannuelle des contrats de plan État-Région (CPER), qui doivent rester des outils structurants et prévisibles pour le développement des mobilités. Il exprime par ailleurs une forte préoccupation face à la suppression de l'Agence de financement des infrastructures de transports (AFIT France), qui affaiblit la capacité de l'État à dédier des budgets et soutenir durablement les investissements en infrastructures de mobilités, en particulier dans les territoires hors métropoles.

Dans un contexte de décentralisation inaboutie, le CESER insiste ainsi sur le rôle structurant que doit continuer à jouer l'État, notamment en assurant le maintien et la pérennité de ses propres réseaux (ferroviaire, routier...), qui constituent un patrimoine national et un actif stratégique pour l'ensemble du pays. L'exemple allemand, où le désengagement récurrent de l'État dans l'entretien et le développement du réseau ferré a contribué à un effondrement récent de la qualité de service, constitue à cet égard un signal d'alerte majeur.

Enfin, le CESER réaffirme que cette planification systémique doit placer au cœur de la stratégie le développement de l'offre, bien au-delà de la seule logique de rationalisation des coûts ou d'optimisation des réseaux existants. C'est bien une ambition collective qu'il faut porter : celle d'une Bretagne accessible, décarbonée, cohérente et attractive à l'horizon 2040, et au-delà.

## Priorité n°2 : Apporter plus de lisibilité aux besoins de financements et aux perspectives de recettes nouvelles

Le CESER a conscience des inquiétudes qui peuvent s'exprimer face à la levée d'un impôt supplémentaire assis sur la masse salariale.

Il souligne que l'un des principaux freins à la mise en œuvre du VMRR — comme d'autres leviers fiscaux envisagés tels que la taxe de séjour additionnelle (TSA) — réside dans le manque de lisibilité et de transparence des montants perçus et de leur affectation. En effet, les estimations financières avancées jusqu'à présent pour le VMRR, oscillant entre 40 et 120 millions d'euros à l'échelle régionale, illustrent cette incertitude persistante. Quel est *in fine* l'impact financier sur les ambitions en termes de mobilités ?

Par ailleurs, il est intéressant de noter que les VM et VMA, lorsqu'ils ne sont pas appelés par les EPCI ou exploités dans leur totalité, représentent déjà une ressource potentielle non négligeable. Cela soulève la question de savoir pourquoi ces dispositifs ne sont pas davantage sollicités, alors même qu'ils pourraient contribuer de manière significative au financement de la politique de mobilités (pour un montant estimé à 60 M€ en Bretagne).

Cette absence de données consolidées et partagées nourrit une certaine méfiance, tant chez les citoyen·nes que chez les acteurs économiques, et nuit à la compréhension et à l'acceptabilité de ces outils. Pour le CESER, il est donc indispensable de mesurer précisément le coût réel de la participation notamment des entreprises au financement de la politique régionale des mobilités : combien cela représente-t-il, concrètement, pour elles ? Quel serait l'effort complémentaire d'un VMRR de +0,15 % ? Quelle est aujourd'hui la contribution des employeurs publics comme privés ? Quelle sera-t-elle demain ? Et quel en sera l'impact direct sur l'amélioration du service rendu ?

Dans un contexte de grande instabilité financière, marqué notamment par la volatilité des ressources attribuées par l'État à la Région (comme en témoigne la récente décision modificative du budget régional de février 2025), cette exigence de clarté devient d'autant plus cruciale. Le CESER appelle ainsi à un effort partagé pour donner à voir, de manière transparente, les moyens engagés, mais aussi leur traduction concrète : combien de trains supplémentaires ? Combien de cars ? Quels nouveaux services pour les usagers·ères ? Quel impact territorial ?

Il plaide également pour un fléchage précis et lisible des financements, dédiés aux mobilités, permettant à la fois de renforcer la compréhension citoyenne des choix opérés et d'accroître la responsabilisation des acteurs, notamment

économiques, dans le soutien au développement de l'offre de transport collectif. Cette transparence est une condition de la confiance et de l'adhésion nécessaires à la mise en place de nouveaux dispositifs fiscaux.

Pour le CESER, il s'agit *in fine* d'engager une pédagogie active sur le financement des mobilités, en montrant de manière concrète et territorialisée ce que chaque euro investi permet de produire comme service, comme qualité de vie, comme transition. Cette démarche est essentielle pour créer les conditions d'un dialogue responsable entre la Région, les collectivités, les entreprises et les citoyens, autour d'un projet partagé de mobilité durable pour la Bretagne.

Priorité n°3 : Faire de Bretagne Mobilités le socle de la mise en œuvre d'un VMRR

Le CESER identifie *Bretagne Mobilités* comme un levier stratégique pour accompagner le déploiement et le bon usage des nouveaux outils fiscaux, en premier lieu le VMRR. En tant qu'outil de gouvernance partagée, *Bretagne Mobilités* peut en effet assurer une répartition équitable des investissements entre les différents bassins de mobilité, garantissant ainsi une redistribution au service de tous les territoires.

Cette structure offre également un cadre propice à une concertation élargie sur la fixation des taux du VMRR par le Conseil régional, complémentaire au Comité des partenaires, favorisant ainsi leur acceptabilité économique et sociale. Elle permettrait d'envisager une modulation des taux en fonction des spécificités de chaque bassin de mobilité, conformément aux statuts du syndicat.

En s'appuyant sur les recommandations de [son avis sur le bordereau « Relever le défi des mobilités » \(2024\)](#), le CESER souligne que *Bretagne Mobilités* peut devenir un outil d'ingénierie territoriale, facilitant la coordination des politiques de mobilité, l'optimisation des ressources et la mutualisation des compétences. Cela renforcerait la cohérence des actions menées et leur efficacité sur l'ensemble du territoire breton.

Ainsi, le CESER encourage à positionner *Bretagne Mobilités* comme le pilier central de la mise en œuvre du VMRR, en s'appuyant sur ses capacités de coordination et de concertation pour répondre aux enjeux de mobilité en Bretagne.



## Priorité n°4 : Concevoir la fiscalité comme outil de l'attractivité régionale

En Bretagne, où historiquement les mobilités, singulièrement du quotidien, sont très fortement tournées vers la route, la voie ouverte par l'Etat pour l'instauration du VMRR représente pour le CESER un outil fiscal intéressant pour mettre les collectivités territoriales en capacité de financer le développement attendu de solutions de transports décarbonées, notamment dans les territoires périurbains, mais aussi de répondre au désenclavement attendu par les territoires aujourd'hui les moins bien raccordés aux différents réseaux de transports. La fiscalité dédiée aux mobilités (notamment par des dispositifs comme le VMRR) pourrait alors être vue sous un angle totalement nouveau. Plutôt que de l'aborder uniquement comme une charge fiscale supplémentaire pour les entreprises et les citoyen·nes, il conviendrait de la concevoir comme un véritable levier de transformation et de valorisation des territoires, tout en renforçant leur attractivité.

Les ressources ainsi générées pourraient être réinvesties directement dans le développement des infrastructures de transport, contribuant à un modèle de mobilité qui non seulement répondrait aux défis environnementaux, mais aussi dynamiserait l'économie locale en facilitant l'accès aux emplois et aux services.

Ce changement de perspective permettrait également de repenser l'engagement des entreprises et des citoyen·nes dans un modèle plus collaboratif, où chacun contribuerait à l'amélioration des conditions de vie collective et aux transitions des territoires. En ce sens, la fiscalité des mobilités deviendrait un moyen de partager équitablement les efforts nécessaires à la transformation des pratiques, tout en stimulant la compétitivité et l'attractivité régionale.

Le cas de Rennes Métropole en est une illustration significative : en investissant massivement dans l'extension de son offre de transport collectif, notamment avec l'ouverture de la ligne A puis B du métro, la métropole a su enclencher une dynamique vertueuse à long terme<sup>10</sup>.

Cette amélioration de l'offre s'est traduite concrètement par un report modal notable, une meilleure accessibilité pour les salariés, un gain de compétitivité pour les entreprises, et une amélioration tangible de la qualité de vie. Cela démontre qu'un investissement clair et soutenu dans les mobilités peut renforcer l'attractivité économique d'un territoire tout en réduisant les inégalités d'accès et les externalités négatives liées à la voiture individuelle.

Pour le CESER, cet exemple invite à généraliser cette logique à l'ensemble des bassins de mobilité bretons. La mise en œuvre d'un outil fiscal tel que le VMRR ou la TSA doit ainsi s'inscrire dans une vision plus large : celle d'un modèle de développement régional résilient, soutenable, et désirable, où la fiscalité devient motrice de transitions, facteur de justice territoriale, et levier d'attractivité, devant faire l'objet d'une évaluation.

Enfin, les projections démographiques indiquent une baisse progressive de la population active dans les décennies à venir. En Bretagne, cette population active devrait se stabiliser, tandis que la population globale continuera de croître. À l'inverse, dans des régions moins dynamiques sur le plan démographique, la population active connaîtra une diminution plus marquée. Cette évolution entraînera une tension croissante sur le marché du travail, générant une véritable concurrence entre les territoires pour attirer et retenir les actifs. Dans ce contexte, disposer d'une offre de mobilités décarbonée, accessible et performante constituera un levier d'attractivité essentiel, notamment pour faciliter le recrutement et la fidélisation des salarié·es par les entreprises bretonnes.

\*\*\*

Pour conclure, dans une région comme la Bretagne, où la dynamique de report modal est particulièrement marquée comparativement à d'autres territoires, les enjeux liés à la gouvernance des mobilités apparaissent centraux — tout comme, *in fine*, ceux relatifs à leur financement. La réussite des transitions écologiques, sociales et territoriales passe nécessairement par une réponse collective, à la hauteur des attentes exprimées et des objectifs fixés.

<sup>10</sup> Si [cet exemple](#) ne prétend pas à l'universalité, il illustre néanmoins, à l'instar du Grand Paris Express en Île-de-France, du tramway à Nantes ou encore de la dynamique TER en Bretagne, la capacité des projets ambitieux de mobilité à impulser des transformations durables et bénéfiques pour les territoires.

Dans ce contexte, la question du financement ne peut plus être différée. Elle appelle une mobilisation rapide et concertée de l'ensemble des acteurs concernés (État, collectivités locales, entreprises, associations), autour d'une trajectoire de moyen et long terme. L'instauration du VMRR constitue à ce titre une première étape importante. Mais elle ne saurait suffire, à elle seule, à garantir la soutenabilité et l'ambition nécessaires à la transformation de notre système de mobilités et d'autres sources de financement doivent compléter ce premier dispositif.

Pour lever les réticences qui peuvent émerger, la transparence devra être un fil conducteur de l'action publique : transparence sur les moyens engagés, sur les résultats attendus, sur les bénéfices concrets pour les usagers·ères et les territoires. Car il ne s'agit pas simplement de lever un impôt de plus, mais bien de construire, avec les entreprises et citoyen·nes, les conditions d'une mobilité du quotidien plus juste, plus accessible, et plus soutenable.

Le CESER appelle ainsi à une approche systémique, lisible et partagée, fondée sur la solidarité territoriale, le dialogue et l'écoute des parties prenantes, et une gouvernance adaptée aux défis à relever. La Bretagne dispose aujourd'hui d'un socle solide, d'une dynamique engagée et d'outils pertinents. À présent, c'est le cap stratégique et la capacité à agir collectivement et financièrement qui parachèveront l'ambition.

<b>Contribution adoptée à l'unanimité par le bureau du CESER</b> <b>1 abstention (Marie-Christine LE GAL, MEDEF)</b>
---