

Volet « mobilité » du CPER 2021-2027 : attentes, interrogations et points de vigilance

Séance plénière des 10 et 11 octobre 2023

Lors de l'élaboration du Contrat de Plan Etat-Région (CPER) 2021-2027, l'État a indiqué ne pas vouloir lui inclure de suite de volet « mobilité ». Décision a ainsi été prise de prolonger, pour deux années supplémentaires, le volet « mobilité multimodale » des précédents contrats, dont le niveau d'exécution se révélait, fin 2020, très insuffisant. Une nouvelle étape a été annoncée par le Gouvernement en juin 2023, avec l'ouverture des négociations sur l'avenant « mobilité » du CPER 2021-2027, présenté comme la première étape du *Plan d'avenir pour les transports*¹.

Au regard des enjeux de déplacement et de décarbonation des mobilités en Nouvelle-Aquitaine, le CESER a souhaité contribuer, en amont de sa saisine formelle, aux réflexions. A travers la présente contribution, l'assemblée souhaite porter à la connaissance du Conseil régional et des services de l'Etat ses attentes, interrogations et points de vigilance sur l'élaboration et le contenu du futur volet « mobilité » du CPER.

Sur la forme, le CESER réitère les observations qu'il avait déjà formulées lors de l'élaboration du CPER 2021-2027². A l'instar de ce dernier, l'élaboration de l'avenant « mobilité » reste particulièrement descendante. Douze réunions de concertation ont certes été organisées dans chaque département en juillet 2023, associant les collectivités les plus importantes (Conseils départementaux, Métropoles, Communautés d'agglomération) ; pour autant, une concertation plus large des territoires, ainsi que de la société civile, aurait été souhaitable sur un sujet aussi structurant que celui des infrastructures de transport. Alors que les déplacements demeurent, pour une partie de la population, une véritable difficulté, que les enjeux de décarbonation des mobilités sont de plus en plus pressants, une démarche plus ouverte n'aurait pas été dénuée de sens.

Les premières annonces ont pu laisser penser que l'avenant « mobilité » devait être élaboré pour la fin de l'été 2023, dans un délai particulièrement contraint ; l'objectif était en définitive de conclure à cet horizon un protocole d'accord entre l'Etat et la Région, préfigurant le volet « mobilité » devant intervenir d'ici la fin de l'année 2023. Pour autant, un temps plus long, permis par le décalage de deux ans du volet « Mobilité », aurait permis une plus large association des acteurs et de la société civile.

Le CESER rappelle également son regret de la dissociation de l'élaboration du volet « mobilité » de celle du reste du CPER. S'il en a compris la justification, liée à la nécessité d'un rattrapage des engagements qui n'avaient pu être respectés entre 2015 et 2020, le CESER a regretté l'absence initiale du volet « mobilité » dans le CPER, le plus important en termes de financements mobilisés et l'un des principaux leviers en termes d'aménagement du territoire. Cette absence nuit en effet à la visibilité de long terme qu'exigent les investissements en matière ferroviaire et, plus largement, à la cohérence d'ensemble de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire.

¹ Présenté par la Première ministre en début d'année.

² Expression des 23 et 24 mars ([lien](#)) et avis du 16 juillet 2021 ([lien](#)) sur les documents cadre « contractualisation Etat-Région 2021-2027 » ; avis du 15 mars 2022 sur le projet de CPER ([lien](#)).

L'Assemblée socioprofessionnelle régionale réitère enfin son regret de ne pouvoir disposer d'un bilan de la précédente contractualisation, au-delà des informations communiquées lors de la prolongation du volet « mobilité multimodale » du CPER 2015-2020. Sur quels éléments, financiers mais aussi plus qualitatifs, Etat et Région s'appuient-ils pour préparer l'avenant « mobilité » ? Quels enseignements ont-ils tiré de la précédente contractualisation, marquée par d'importantes difficultés de mise en œuvre ? Autant de questions dont les réponses auraient permis d'éclairer l'élaboration du nouveau volet « mobilité ».

Le CPER doit marquer un tournant dans le financement des infrastructures de transport

Sur le fond, le futur volet « mobilité » du CPER 2021-2027 doit, pour le CESER, marquer une rupture dans le financement des infrastructures de transport. L'assemblée socio-professionnelle régionale souhaite **qu'après des décennies de « tout routier », le CPER soit le début de cent ans d'investissements ferroviaires massifs**. Un effort sans précédent sur le ferroviaire est plus que jamais indispensable pour développer les alternatives à la route et faciliter les mobilités du quotidien. Cette réorientation devra se traduire, en parallèle, par une réduction et une sélectivité plus pertinente des investissements sur le réseau routier.

S'il ne saurait constituer l'unique solution, le développement du transport ferroviaire est en effet un levier privilégié face aux enjeux, de plus en plus pressants, de décarbonation et de sobriété, mais aussi au regard des difficultés de déplacement rencontrées par une partie de la population, dans les territoires ruraux comme dans les zones les plus densément peuplées. C'est pour cette raison que le CESER a souhaité concentrer sa contribution sur l'enjeu ferroviaire, sans pour autant déconsidérer les autres modes de transport qui ont toute leur place dans la démarche.

Un vieillissement du réseau ferré, fruit de décennies de sous-investissement

La France est l'un des pays d'Europe où l'investissement public par habitant dans l'infrastructure ferroviaire est le plus faible depuis des décennies³. Il s'est de plus très largement focalisé sur le développement des lignes à grande vitesse, au détriment du réseau classique. Le constat est désormais largement documenté : différents audits techniques menés depuis près de vingt ans ont mis en lumière le vieillissement préoccupant du réseau et l'insuffisance des moyens consacrés à sa maintenance. Dans son étude publiée en juillet 2023, l'Autorité de Régulation des Transports (ART) le rappelle à nouveau : « *malgré des efforts croissants depuis le milieu des années 2000, les besoins de régénération demeurent très importants et pèsent sur la qualité de service offerte* »⁴.

La Nouvelle-Aquitaine n'échappe pas à ce constat : région ferroviaire la plus étendue, elle est même « *l'une des plus en retard en matière d'entretien et de modernisation du réseau, en particulier sur les lignes de desserte fine du territoire* »⁵. Les besoins en régénération ont été évalués en 2017 à 3 milliards d'euros, dont 1,3 milliard pour les lignes de desserte fine du territoire. Les circulations ferroviaires s'en trouvent, sur certaines lignes, particulièrement impactées par la détérioration des temps de parcours et la multiplication des retards ; des travaux d'urgence sont nécessaires pour éviter la fermeture de certaines lignes, quand ce n'est pas déjà le cas, comme sur la ligne Angoulême-Limoges.

Un véritable changement d'échelle des investissements ferroviaires...

Aucun développement significatif du transport ferroviaire ne sera possible sans investissements massifs sur l'infrastructure qui en constitue le socle : de la performance du réseau dépend la

³ Selon Allianz Pro Schiene, association allemande de promotion du transport ferroviaire, l'investissement public sur l'infrastructure ferroviaire représentait, en 2022, 46 euros par habitant en France, contre 67 en Espagne, 114 en Allemagne, 115 en Italie, 187 en Grande-Bretagne... ou encore 450 en Suisse.

⁴ Autorité de Régulation des Transports, « Scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français (2022-2042) », 2023, p. 26.

⁵ Audition des services du Conseil régional, 8 septembre 2023.

possibilité de développer, quantitativement et qualitativement, l'offre ferroviaire. La remise à niveau et la modernisation du réseau sont donc indispensables pour restaurer l'attractivité du train et en faire, dans la perspective d'un report modal ambitieux, une véritable alternative à l'automobile.

Le dernier rapport du Conseil d'Orientation des Infrastructures le reconnaît sans ambages : « *pour le réseau ferroviaire, les efforts à consentir sont considérables (...). C'est un véritable changement d'échelle qui doit s'opérer et il doit être amorcé dès à présent* »⁶. Cela passe par :

- une augmentation significative et pérenne des financements, dans la durée, afin de répondre aux besoins de renouvellement et de modernisation de l'infrastructure ; parallèlement, les investissements sur les modes de transport les plus carbonés devront être réinterrogés au regard des transitions à mener. L'annonce par la Première ministre d'un *Plan d'avenir pour les transports* à la suite de la remise du rapport du Conseil d'Orientation des Infrastructures (COI), le 24 février dernier, constitue, à la condition d'être concrétisée, un signal positif. Des trois scénarios sur lesquels le COI a travaillé, le Gouvernement a en effet décidé de s'appuyer sur celui dit de « planification écologique », qui s'éloigne de la trajectoire budgétaire actuelle pour ajouter les investissements jugés les plus pertinents pour faciliter le report modal et la décarbonation. Le Plan prévoit en particulier un investissement, porté par l'Etat et ses partenaires (collectivités territoriales, SNCF Réseau...), de 100 milliards d'euros dans le ferroviaire à l'horizon 2040 ;
- une réflexion de long terme, afin d'identifier puis de planifier, dans la durée, les investissements à réaliser et les financements à mobiliser. Le réseau ferroviaire nécessite une vision à long terme, les décisions d'investissement engageant, compte tenu de la longue durée de vie des composants de l'infrastructure, pour plusieurs décennies. Dans cette perspective, l'Autorité de Régulation des Transports recommande l'élaboration « *d'un document de planification unique, détaillé et transparent* » permettant un véritable pilotage des investissements.

...à amorcer dans le CPER 2021-2027

S'il ne sera pas possible de rattraper plusieurs décennies de sous-investissement en quelques années, le CPER 2021-2027 doit, pour le CESER, marquer un tournant en réorientant fortement les financements vers le transport ferroviaire. L'Assemblée attend que le CPER constitue une première déclinaison du *Plan d'avenir pour les transports*. Au niveau national, le Gouvernement a annoncé s'engager à hauteur de 8,6 milliards d'euros sur cinq ans, soit un effort de 50 % supérieur aux CPER 2015-2022. Telle qu'annoncée, la répartition des crédits engagés marque ainsi une nette réorientation des priorités de l'Etat en faveur du ferroviaire et des transports du quotidien. En Nouvelle-Aquitaine, la part de l'Etat devrait représenter, selon le mandat adressé au Préfet de région, 747 millions d'euros, soit 150 millions d'euros par an en moyenne (contre 99 M€ par an au CPER précédent). 70 % de l'enveloppe de l'Etat sera dédiée au ferroviaire. Les investissements ferroviaires devraient ainsi représenter une part significativement plus importante du volet « mobilité » que dans les précédents CPER (55 % en moyenne sur les CPER 2015-2020 des ex-régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes).

Priorité doit être donnée à la régénération du réseau régional afin de maintenir et/ou restaurer ses performances nominales et éviter, par de nouveaux retards, qu'il n'engendre des coûts de remise à niveau encore plus élevés. Les opérations devront être priorisées en fonction du degré d'urgence des interventions, du potentiel de report modal des lignes concernées, mais aussi des enjeux de desserte des territoires.

Si l'abondement régional est déterminant dans le financement des opérations, le CESER attend de l'Etat qu'il assume ses responsabilités de propriétaire du réseau en augmentant son enveloppe dédiée aux projets de régénération. Il attend du CPER qu'il permette *a minima* de financer les opérations sur lesquelles Etat et Conseil régional s'étaient accordés dans le protocole sur l'avenir des lignes ferroviaires de desserte fine du territoire d'avril 2021, estimées à 851.4 M€ sur la période

⁶ Conseil d'Orientation des Infrastructures, « Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition - Rapport de synthèse : stratégie 2023-2042 et propositions de programmation », décembre 2022, p. 52.
Contribution – Séance plénière des 10 et 11 octobre 2023

2023-2027. La définition des clés de répartition Etat/Région sur les différentes opérations relève des négociations entre les co-contractants ; pour autant, le CESER considère que l'effort régional, déjà au-delà des compétences de la collectivité, exige parallèlement un effort conjugué de l'Etat, propriétaire de l'infrastructure, à la hauteur de l'enjeu et des ambitions qu'il affiche désormais.

Le deuxième enjeu est celui de la modernisation du réseau. Les travaux de régénération ont principalement pour objectif de restaurer les performances de la ligne, sans les améliorer. Or certaines d'entre elles, de même que certains nœuds ferroviaires, arrivent à saturation, et freinent le développement de l'offre ferroviaire ; d'autres pourraient voir leurs performances sensiblement améliorées, confortant leur attractivité. Le développement de l'offre ferroviaire passe ainsi, dans certains cas, par une modernisation de l'infrastructure (signalisation et système d'exploitation de la ligne, électrification, création de nouveaux points de croisement, développement d'une commande centralisée des lignes...). La modernisation du réseau qui supporte le plus de trafic doit être engagée, en tenant compte du potentiel de développement de report modal, dès lors qu'elle n'obère pas la priorité absolue de remise à niveau de l'infrastructure là où elle est nécessaire.

Cette réorientation du CPER devrait, en parallèle, se traduire par une réduction de l'enveloppe dédiée à la route, qui représentait une part substantielle des précédents CPER ⁷. Les investissements routiers devraient ainsi représenter, à l'échelle nationale, 18 % des crédits de l'Etat. Une plus grande sélectivité des projets sera ainsi nécessaire. Priorité devra être donnée, pour le CESER, aux projets répondant à une logique de désenclavement et d'aménagement des territoires. Les investissements destinés au désengorgement des axes routiers saturés ne devraient en revanche pas être privilégiés. La solution ne réside en effet pas, pour le CESER, dans l'augmentation de la capacité des routes, au risque d'induire de nouveaux trafics routiers ; il s'agira plutôt de développer dans ces territoires à fort potentiel de report modal des alternatives attractives à l'autosolisme (transports publics, covoiturage...).

Le Gouvernement a enfin annoncé que les CPER incluront un soutien financier aux véloroutes, afin d'accompagner l'aménagement des itinéraires inscrits dans les schémas nationaux et régionaux. Les véloroutes sont certes destinées à constituer un réseau de grands itinéraires cyclables à vocation touristique ; leurs tracés et leurs aménagements ne sont pas nécessairement adaptés aux mobilités du quotidien. Pour autant, elles peuvent aussi, à la condition d'être conçues et aménagées dans ce sens, participer aux déplacements du quotidien ; elles pourraient alors offrir la possibilité de trajets plus longs, mais aussi plus sécurisés par des aménagements adaptés ⁸, que ceux habituellement réalisés par les cyclistes urbains.

Clarifier le financement des investissements

Le financement des infrastructures de transport fait intervenir de nombreux acteurs (Etat, SNCF Réseau, Régions, collectivités infrarégionales...), des sources de financement différentes (CPER, programmes particuliers...), qui le rendent difficilement lisible. Un nouvel exemple en a été donné avec l'annonce du *Plan d'avenir pour les transports*, sur la base duquel les volets « mobilité » des CPER devront être déclinés dans chaque région. Le plan englobe ainsi des financements déjà connus, des opérations déjà programmées ; il met aussi en avant un effort de 100 milliards d'euros dont l'Etat ne sera pas le seul financeur.

Si la mobilisation de différentes sources et supports de financement induit une forme de complexité difficilement évitable, il est ainsi indispensable de consolider et de clarifier le cadrage budgétaire des politiques de mobilité. Cette clarification est nécessaire pour garantir une programmation crédible des investissements : quelles sont par exemple les sommes réellement engagées, par quels acteurs et pour quels projets ? Quels sont, au-delà des annonces, les crédits véritablement nouveaux ? Sans les réponses à ces questions, il est difficile d'apprécier l'effort réellement consenti en faveur des infrastructures et son adéquation aux ambitions affichées.

⁷ Les crédits destinés au réseau routier représentaient ainsi, en moyenne, 40 % de l'enveloppe « mobilité multimodale » des CPER 2015-2020 des ex-régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes. Dans le détail, les investissements routiers étaient substantiellement plus marqués en ex-Poitou-Charentes (45 % des crédits) que dans les ex-régions Aquitaine (36 %) et Limousin (38 %).

⁸ Un exemple d'aménagement en zone urbaine : les carrefours dits à ilots amandes ([lien](#)).

Clarifier le financement suppose aussi de s'assurer que les différents acteurs soient capables d'y contribuer dans la durée. Le CESER s'interroge, dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint, sur la capacité des acteurs à mobiliser les financements nécessaires, en complément des grands projets sur lesquels ils sont déjà engagés. Si des arbitrages devaient être réalisés, quels seraient-ils ? De l'endettement supplémentaire, sur quel périmètre ? De l'étalement des projets dans le temps, sur quelle période ? Des renoncements à certaines opérations, dans quelle mesure et sur quelles priorités ?

Le volet « mobilité » du CPER doit s'inscrire dans une vision globale de la mobilité

S'il constitue un élément structurant de la politique de mobilité en Nouvelle-Aquitaine, le CPER ne peut être appréhendé isolément : infrastructures, services ferroviaires nationaux ou régionaux, transports urbains, solidaires, mobilités partagées... sont des maillons de la chaîne globale de mobilité. Le CESER l'a rappelé à différentes reprises : au-delà des délibérations successives, qui traitent d'un aspect particulier (la convention TER, la reprise de propriété du matériel TER, le CPER...), il serait intéressant de disposer d'une feuille de route exposant, de manière globale, la stratégie régionale de mobilité en Nouvelle-Aquitaine, déclinant les grandes orientations du SRADDET : quelles sont les priorités ? Les différentes étapes de mise en œuvre ? Les moyens alloués ?... La logique de projets qui prévaut aujourd'hui largement dans l'action publique doit ainsi s'insérer dans une politique globale et cohérente de mobilité à l'échelle européenne (RTE-T⁹), nationale, régionale et locale.

Dans l'attente de la formalisation d'une telle approche, le CESER souhaite qu'a *minima* le volet « mobilité » du CPER expose la stratégie dans laquelle s'inscrivent les opérations identifiées, les priorités qui ont présidé à son élaboration, les critères des arbitrages réalisés...

Exploiter le plein potentiel des infrastructures de transport : l'enjeu de l'intermodalité

Dans le domaine des mobilités comme dans d'autres, il est nécessaire de dépasser l'approche traditionnelle en « silos » pour proposer l'offre de transports la plus intégrée possible. L'intermodalité est, dans cette perspective, un levier essentiel. Elle vise en effet à s'appuyer sur la complémentarité des différents modes de transports pour assurer la continuité de la chaîne de déplacements et ainsi offrir une mobilité « sans couture » aux voyageurs comme aux marchandises. A défaut, il sera difficile de proposer des alternatives attractives au « tout routier ». A côté de la remise à niveau et la modernisation des infrastructures, le CPER doit continuer à améliorer le passage d'un mode de transport à l'autre.

Différentes actions sont déjà menées par le Conseil régional et les autorités organisatrices de la mobilité de Nouvelle-Aquitaine, pour en particulier favoriser le développement d'une billettique et d'une tarification intermodale ou encore poser les premières bases d'un système d'information multimodal. Ces dispositifs doivent continuer à être développés et complétés pour améliorer une « expérience utilisateur » aujourd'hui encore perfectible ¹⁰. S'agissant plus spécifiquement du CPER, l'aménagement de Pôles d'Echanges Multimodaux (PEM) doit ainsi être poursuivi, selon des configurations les plus adaptées possibles aux situations locales.

Plus généralement, les projets identifiés dans le CPER doivent s'inscrire dans une vision plus large de la mobilité à l'échelle du territoire concerné. Attirer de nouveaux voyageurs ne suppose pas seulement d'offrir des lignes remises à niveau ou modernisées ; il est tout aussi indispensable de faciliter l'accès aux gares/PEM, le stationnement (automobile, vélo), ou encore de proposer aux voyageurs des solutions pour poursuivre leurs déplacements (voitures ou vélos en autopartage, covoiturage, transport à la demande...).

⁹ Réseau transeuropéen de transport. Se référer notamment à la contribution du Réseau Transnational Atlantique (RTA), « Vers une révision du RTE-T pour l'espace atlantique » - Proposition n°2, novembre 2022 ([lien](#)).

¹⁰ Le numérique, que le CESER souhaite à la fois responsable et accessible à tous, est appelé à jouer un rôle central ; pour autant, les canaux d'information et de distribution doivent rester multiples, avec notamment le maintien d'une présence humaine tout au long du parcours voyageur.

L'intermodalité est aussi l'un des leviers pour amplifier le report modal du transport de marchandises et ainsi en favoriser la décarbonation. L'enjeu est particulièrement fort en Nouvelle-Aquitaine, région concernée par un important trafic de transit et son impact négatif sur l'environnement, la qualité de vie, la santé ou encore la saturation de certains axes. Si une partie du trafic routier pourrait être reportée sur le rail, en mer ou sur les fleuves, encore faut-il disposer des infrastructures adaptées mais aussi interconnectées : rien ne sert par exemple de disposer de ports performants s'ils ne sont pas reliés au réseau ferré. La Nouvelle-Aquitaine compte sur sa façade atlantique deux Grands Ports Maritimes, ainsi que des ports régionaux et départementaux, dont le potentiel pourrait être beaucoup mieux exploité s'ils étaient efficacement reliés aux axes de communication et aux centres logistiques¹¹. Les perspectives de développement du transport maritime et fluvial gagneraient ainsi à être explorées en s'appuyant sur un développement des infrastructures intermodales facilitant leur connexion avec les autres modes de transport.

Désenclavement des territoires ruraux : la nécessaire dimension d'aménagement du territoire du CPER

Autre point de vigilance : la dimension d'aménagement du territoire que doit porter le CPER. Le lancement des services express régionaux métropolitains, présenté comme l'une des priorités du futur avenant « mobilité », est de ce point de vue un sujet d'attention. La crainte exprimée par le CESER ne réside pas dans le principe de ces « RER métropolitains », qui constituent une réponse pertinente aux enjeux de déplacement et de décarbonation des mobilités dans des territoires où le potentiel de report modal vers le train est important. Elle tient plutôt dans le risque que cette priorité ne concentre les investissements vers la métropole bordelaise et les grandes agglomérations de la région au détriment des territoires plus éloignés.

Plus généralement, c'est la question des mobilités dans les espaces ruraux qui se trouve posée¹², le train ne pouvant irriguer l'ensemble du territoire. S'il n'a pas vocation à financer des services de mobilité adaptés aux territoires peu denses, le CPER pourrait en revanche favoriser les conditions de leur développement, à travers par exemple renforcement de l'intermodalité autour des gares ferroviaires ou routières dans les centres-bourgs, permettant un rabattement efficace vers différentes solutions de mobilité.

Au-delà, une révision nécessaire du modèle de financement du transport ferroviaire

La question dépasse le simple cadre du CPER, mais est centrale : alors que les enjeux de mobilité, de transition écologique et énergétique nécessiteraient de faire basculer une plus large part de la population vers le rail, le modèle de financement du transport ferroviaire est aujourd'hui « à bout de souffle ». Il est ainsi, pour le CESER, indispensable de réinterroger :

- le modèle de financement de l'infrastructure : au-delà des lignes de desserte fine du territoire, objet du CPER, la problématique de la régénération et de la modernisation du réseau structurant reste prégnante, comme l'illustrent les difficultés rencontrées sur la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT). La question se pose d'autant plus que le protocole d'accord Etat-Région d'avril 2021 prévoit l'intégration dans le réseau structurant des lignes Bordeaux-Nantes et Bordeaux-Limoges, dont les investissements de régénération devront être assurés à 100 % par SNCF Réseau.

Or, une étude récente de l'Autorité de Régulation des Transports (ART)¹³ rappelle à nouveau que, malgré les efforts consentis, les financements restent très inférieurs aux besoins. La trajectoire d'investissements de l'actuel contrat de performance 2021-2030 entre l'Etat et SNCF Réseau « conduit à une stagnation du mode ferroviaire et impose des choix en termes de consistance du réseau »¹⁴. Ainsi que l'Autorité l'a relevé dans son avis de février 2022, le

¹¹ Indépendamment des indispensables opérations de modernisation, de rajeunissement ou de transformation des installations.

¹² Sur ces questions, voir notamment l'avis adopté par le CESE en juillet 2023 : « Quelles solutions pour des mobilités durables et inclusives en zones peu denses ? » ([lien](#)).

¹³ Autorité de Régulation des Transports, « Scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français (2022-2042) », 2023, p. 9.

¹⁴ L'ART évoque notamment l'évolution *a minima* de l'infrastructure, la préservation des seules lignes les plus circulées du réseau structurant au détriment des autres lignes, des pertes de trafics ou encore la hausse des coûts d'exploitation du fait du vieillissement de Contribution – Séance plénière des 10 et 11 octobre 2023

contrat de performance « est principalement centré sur le retour à l'équilibre financier de court terme du gestionnaire d'infrastructure, sans définir une vision ou, a minima, engager une réflexion sur les trajectoires industrielles nécessaires pour disposer d'un réseau ferré performant, à même de répondre aux objectifs qui lui sont fixés »¹⁵.

Selon le Président de l'ART, « seul un effort ambitieux, consacré en priorité au renouvellement et à la modernisation du réseau existant, permettrait le développement du mode ferroviaire, en cohérence avec les enjeux de décarbonation des transports »¹⁶. Une augmentation de 50 % des investissements pour la période 2022-2042 par rapport au scénario tendanciel, permettrait de préserver le réseau structurant et d'accompagner la croissance des trafics. La révision du contrat de performance Etat-SNCF Réseau, concrétisant les annonces du Gouvernement, est de ce point de vue impérieuse.

La réflexion sur le mode de financement de l'infrastructure devra, pour le réseau structurant comme pour les lignes de desserte fine du territoire, intégrer deux éléments devenus centraux :

- l'enjeu de la maîtrise des coûts par le gestionnaire d'infrastructures, en nette augmentation : cette inflation des coûts tend à annuler l'augmentation de l'enveloppe allouée par l'Etat par rapport au précédent CPER, et réduit d'autant le nombre et/ou l'ampleur des opérations possibles ;
 - la question des redevances payées à SNCF Réseau, dont l'augmentation importante n'encourage pas le développement de l'offre. Pour l'ART, « les dépenses d'investissement du gestionnaire d'infrastructure seront significatives dans les prochaines années et d'importants concours publics devront être mobilisés en faveur du réseau ferroviaire : quel que soit le scénario envisagé, les redevances d'infrastructure ne pourront couvrir qu'une partie des dépenses d'investissement et d'exploitation »¹⁷ ;
- le modèle de financement de l'offre de transport : la remise à niveau et la modernisation du réseau sont une condition nécessaire mais non suffisante du report modal ; celui-ci est indissociable d'une progression significative de l'offre régionale, avec un effet « fréquence » indispensable pour garantir l'attractivité du train. Or l'élaboration de la convention TER 2024-2030 a mis en lumière les difficultés à renforcer l'offre TER de manière substantielle. L'amélioration de l'offre prévue par la convention (+5,5 % entre 2024-2026) est en effet loin de constituer le « choc d'offre » attendu. Alors que la convention TER représentera en moyenne 368,8 M€ par an, sans compter les investissements en gare, sur le matériel roulant et les centres de maintenance, le Conseil régional doit veiller à ce que la création d'offre supplémentaire soit soutenable financièrement. Si des marges d'optimisation doivent continuer à être recherchées par le Conseil régional et l'exploitant, le modèle même de financement du TER, service public régional de transport, doit être reconsidéré par l'Etat pour pouvoir répondre aux ambitions affichées¹⁸.

La nécessité de repenser globalement le modèle de mobilité s'applique également au transport de marchandises. Parmi les priorités affichées par le Gouvernement, figure le fret ferroviaire : « en cohérence avec la stratégie nationale de développement du fret ferroviaire qui vise notamment à doubler la part modale du transport de marchandises par le rail d'ici 2030 de 9 à 18 %, des opérations spécifiques au développement des services de fret et de transports combinés sont ouvertes à la contractualisation »¹⁹. Il est en effet nécessaire de lever les freins techniques au développement du fret ferroviaire, tenant notamment à l'inadaptation des infrastructures. Le CESER sera ainsi attentif aux projets qui seront retenus dans le CPER, avec un regard particulier sur la manière dont ils s'intégreront avec les autres modes de transport (intermodalité).

l'infrastructure.

¹⁵ Autorité de Régulation des Transports, « Scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français (2022-2042) », 2023, p. 7.

¹⁶ Autorité de Régulation des Transports, « Scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français (2022-2042) », 2023, p. 4.

¹⁷ Autorité de Régulation des Transports, « Scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français (2022-2042) », 2023, p. 63.

¹⁸ Sur cette question, voir également l'avis du CESER du 7 juin 2023 sur la convention d'exploitation des trains régionaux TER 2024-2030.

¹⁹ Dossier de presse *Plan d'avenir pour les transports – Une première étape avec le lancement des négociations du volet mobilités 2023-2027 des contrats de plan Etat-Région*.

Pour autant, une politique globale et ambitieuse est indispensable, avec certes des réflexions sur l'infrastructure, mais aussi sur les services proposés et, plus généralement, sur le modèle économique du transport de marchandises (rail vs route)²⁰. Est aussi posée la question de la capacité des opérateurs (SNCF Fret en restructuration, opérateurs privés...) à absorber une éventuelle augmentation du trafic.

Se donner les moyens d'une mise en œuvre effective du CPER

La contractualisation 2015-2020 a mis en lumière les difficultés d'exécution du volet « mobilité multimodale » des CPER des ex-régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes. Le bilan global établi fin 2020 fait apparaître un retard conséquent dans la mise en œuvre des engagements financiers de l'Etat. Moins de la moitié (46 %) des crédits Etat avaient ainsi été engagés sur les opérations routières, les deux tiers (66,6 %) sur le ferroviaire. C'est dans ce contexte que l'Etat a décidé de prolonger jusqu'au 31 décembre 2022 le volet « mobilité multimodale » des CPER 2015-2020.

De nouvelles enveloppes ont dégagées par l'Etat pour permettre l'accélération des projets sur la période 2020-2022 et le rattrapage des engagements qui n'avaient pu être tenus sur la durée initiale des contrats. Leur conjugaison avec les financements de la Région ne sera toutefois pas suffisante pour réaliser la feuille de route nécessaire pour moderniser le réseau ferroviaire, dans un état critique sur une part très importante. Une accélération des opérations était indispensable pour éviter de nouvelles fermetures de lignes et la mise en place de nouvelles limitations de vitesse très pénalisantes pour les usagers. C'est pourquoi la Région a décidé, pour les années 2021 et 2022, de surmonter cette difficulté en abondant seule, de manière exceptionnelle et unilatérale, ses financements, à hauteur de 86 millions d'euros. Il s'agissait notamment de pouvoir déclencher des opérations ferroviaires déterminantes (Niort-Saintes, Limoges-Poitiers) réalisables en 2021-2022. Pour le CESER, il ne serait pas inéquitable que l'abondement exceptionnel de la Région vienne en déduction de son engagement pour la période 2023-2027.

Les enjeux de déplacement, la nécessité d'une transition marquée et rapide des mobilités, rendent d'autant plus nécessaire de garantir la mise en œuvre effective des opérations inscrites au CPER. Deux principaux enjeux doivent, pour le CESER, être plus particulièrement pris en compte ; ils tiennent à :

- la capacité des co-contractants à engager les crédits nécessaires à l'exécution des opérations inscrites. Selon un rapport parlementaire de mai 2021 sur la précédente contractualisation, « *le faible taux d'avancement des CPER tient à la contrainte budgétaire qui, jusqu'à la loi d'orientation des mobilités puis au plan de relance, a fortement pesé sur le niveau des engagements de l'État. Toutefois, il résulte aussi du décalage entre le faible niveau d'engagements que l'État était en mesure de mobiliser et le niveau d'ambition parfois très fort des contractualisations ainsi que par la trop faible maturité de certains projets* »²¹ ;
- la capacité des acteurs à réaliser les opérations prévues, au regard notamment des capacités d'ingénierie de SNCF Réseau, de l'avancée des phases d'études, de la disponibilité des entreprises ferroviaires... Au-delà du respect des délais, la question est aussi celle de la qualité des travaux réalisés, l'expérience passée ayant montré qu'elle pouvait être discutée.

La bonne exécution du CPER se construit, pour le CESER, dès l'élaboration du contrat. Afin d'éviter les difficultés précédemment constatées, le volet « mobilité » devra être construit sur des objectifs ambitieux mais réalistes au regard :

- d'une part de la trajectoire budgétaire annoncée : le CESER attend de ce point de vue que

²⁰ Incluant en particulier une réflexion sur le coût du transport et l'intégration des coûts d'usage des infrastructures.

²¹ Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020, Doc Parl. Ass. Nat., n°4195, 26 mai 2021, p. 64.

les ambitions affichées dans le *Plan d'avenir pour les transports* trouvent véritablement une première déclinaison dans le volet « mobilité » en cours de négociation ;

- et d'autre part du degré de maturité des projets : il convient ainsi de prioriser dans le contrat les opérations matures, dont la réalisation pourra raisonnablement intervenir dans la période de contractualisation. Le CPER doit dès à présent préparer le suivant, en prévoyant les études nécessaires aux travaux ultérieurs.

Les investissements sur les infrastructures de transport doivent ensuite faire l'objet d'un véritable pilotage, s'appuyant sur une planification détaillée des opérations à réaliser et des financements à mobiliser par les cocontractants et leurs partenaires tout au long du projet. Des actualisations pourront y être apportées, afin notamment de tenir compte des aléas susceptibles d'intervenir durant la contractualisation et pouvant justifier des réaffectations de crédits. Outre le pilotage plus stratégique des investissements, cette planification aurait pour intérêt de donner davantage de visibilité à la fois aux industriels, pour faciliter l'adaptation de leurs capacités de production avec les besoins identifiés, et aux autorités organisatrices, pour planifier l'évolution de leur offre de transport.

Un suivi exigeant de la mise en œuvre du contrat est indispensable. Il conviendra d'être particulièrement attentif, lors du suivi annuel prévu pour le prochain CPER²², à l'avancée des projets et à la consommation des crédits, afin d'anticiper et d'éviter les sous-réalisations précédemment constatées. La carence dans les indicateurs de suivi, au-delà du suivi financier, est régulièrement dénoncée ; le développement d'indicateurs de suivi partagés entre l'Etat et les Régions devrait de ce point de vue être encouragé. Au-delà du suivi annuel, un bilan détaillé, à la fois quantitatif et qualitatif, gagnerait à être présenté à mi-parcours et à la fin de la contractualisation afin d'en tirer, au-delà des ajustements techniques, les enseignements et en réévaluer les choix stratégiques. Par ailleurs, un suivi et un contrôle plus étroit des travaux semble nécessaire pour garantir au mieux la qualité des opérations réalisées.

[Proposition de la commission 2 « Développement des territoires & Mobilité »](#)
[Présidente : Camille de AMORIN BONNEAU, Rapporteuse : Rima CAMBRAY](#)

Vote sur la contribution du CESER

« Volet « mobilité » du CPER 2021-2027 : attentes, interrogations et points de vigilance »

149 Votants
Adoptée à l'unanimité

Emmanuelle Fourneyron
Présidente du CESER de Nouvelle-Aquitaine

²² Un bilan d'avancement des projets et des engagements des crédits de l'État et de la Région doit être présenté, une fois par an, en Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), à laquelle le CESER participe.