

Contribution de la Région Nouvelle-Aquitaine à la conférence organisée par l'État : Ambition France Transports – Financer l'avenir des Mobilités

Séance plénière des 11 et 12 juin 2025

Le CESER salue la qualité du cahier d'acteur proposé par le Conseil régional dans le cadre de la Conférence nationale sur le financement des mobilités. La contribution régionale expose de manière offensive et pertinente un ensemble de propositions de nature à poser les bases d'un nouveau modèle de financement des mobilités, plus à même de répondre aux enjeux, de plus en plus pressants, de développement de mobilités régionales durables et inclusives. Parmi les propositions les plus structurantes, le CESER retient en particulier la proposition régionale d'une loi de programmation, ainsi que la mobilisation d'une fiscalité cohérente avec les enjeux de décarbonation des mobilités et socialement plus juste.

Le CESER réaffirme l'enjeu central de la performance du réseau ferré, sans lequel aucun développement significatif et durable de l'offre ferroviaire - voyageurs et marchandises - ne sera possible. Un nouveau modèle de financement du réseau s'impose afin de doter le gestionnaire d'infrastructure des ressources nécessaires, à la hauteur des ambitions. Dans cette perspective, le CESER appelle l'Etat à assumer pleinement ses responsabilités de propriétaire de l'infrastructure, y compris pour les lignes de desserte fine du territoire.

Le CESER soutient enfin la volonté de la Région de pouvoir disposer des recettes nécessaires à l'exercice de ses compétences « mobilité ». Les propositions présentées, que le CESER invite parfois à élargir, constituent des pistes intéressantes à porter auprès de l'Etat.

Au-delà de la contribution que déposera *Régions de France*, le Conseil régional a souhaité porter sa voix aux réflexions sur le financement des mobilités dans le cadre du débat « Ambition France Transports » initié par l'Etat. Il proposera ainsi un cahier d'acteur, dans lequel il entend mettre en avant ses préoccupations relatives notamment à la structuration de son territoire et aux besoins de mobilité qui en découlent.

En dépit d'un calendrier particulièrement resserré, le Conseil régional a fait le choix d'associer le CESER dès le début de la démarche. Deux temps d'échanges ont ainsi été organisés avec M. Renaud Lagrave, Vice-président en charge des Mobilités, autour des enjeux et des principales orientations de la contribution régionale¹. Le CESER tient à remercier l'exécutif régional de cette initiative, qui lui permet d'apporter en

¹ L'un, le 21 mai 2025, avec la Commission n°2 « Développement des territoires et mobilité » du CESER élargie aux membres du Bureau, l'autre, le 27 mai, dans le cadre de la réunion du GIA n°7 « » Infrastructures, Transports scolaires et interurbains, TER, Intermodalité, Fret, Ports, Aéroports » exceptionnellement ouverte aux membres de la Commission n°2.
Avis – Séance plénière des 11 et 12 juin 2025

amont, tout au long de l'élaboration du document, le regard de la société civile organisée sur ces questions désormais centrales de financement des mobilités.

Au-delà des observations et propositions ponctuelles qu'il suggère dans le présent avis, le CESER salue de manière générale la qualité du cahier d'acteur proposé par le Conseil régional. Les enjeux pour les mobilités régionales sont clairement identifiés ; le document expose de manière offensive et pertinente un ensemble de propositions de nature à poser les bases d'un nouveau modèle de financement des mobilités, plus à même de répondre aux enjeux, de plus en plus pressants, de développement de mobilités régionales durables et inclusives.

La nécessité partagée d'une action publique forte et planifiée en faveur des mobilités, accompagnée de financements à la hauteur des enjeux

Une urgence écologique et sociale

Réponse à l'urgence climatique à travers la décarbonation des mobilités, vitalité des territoires, mobilité accessible à toutes et tous... Le CESER partage les principaux enjeux mis en avant dans la contribution, qui appellent à une action volontariste en faveur du développement de mobilités durables et inclusives. Dans cette perspective, il propose au Conseil régional de :

- intégrer l'enjeu de l'adaptation au changement climatique : l'actualité récente l'a encore démontré : les infrastructures de transport sont vulnérables face aux risques naturels, amplifiés par le changement climatique (inondations, glissements de terrains, tempêtes, fortes chaleurs...). Les actions de protection des infrastructures destinées à réduire leur exposition ont un coût qu'il convient dès à présent d'intégrer aux besoins de financement ;
- renforcer l'enjeu social : la contribution gagnerait à mettre davantage en évidence l'urgence sociale à offrir des solutions de mobilité à des populations qui n'y ont pas ou difficilement accès, ou dont la mobilité pèse lourdement sur les ressources. Cette dimension sociale doit être d'autant plus soulignée que la Région, Autorité organisatrice de la mobilité (AOM) à l'échelle régionale, est aussi, dans nombre de territoires, AOM locale par substitution des Communautés de communes n'ayant pas pris la compétence « mobilité » ;
- souligner l'enjeu de protection de la santé publique : la contribution évoque à juste titre la nécessité d'inscrire les mobilités au service de la qualité de vie, qu'il pourrait être pertinent de compléter par une référence à la protection de la santé publique fragilisée dans certains territoires par des trafics routiers (automobiles et poids-lourds) particulièrement denses, générant pollutions et accidentologie.

La nécessité d'une programmation pluriannuelle des investissements

Le CESER a rappelé à plusieurs reprises la nécessité d'une vision globale de la mobilité, inscrite dans la durée, qui n'a pas été véritablement portée dans les Contrats de plan Etat-régions (CPER). Les infrastructures de transport, à commencer par le réseau ferroviaire, nécessitent 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. Une planification à 5 ou 10 ans permettrait de donner aux acteurs la visibilité dont ils ont besoin, tout en limitant le risque de concurrence entre territoires. Dans cette perspective, le CESER soutient pleinement la proposition d'une loi de programmation permettant d'identifier puis de planifier, dans la durée, les investissements à réaliser et les financements à mobiliser.

L'attribution de ressources fiscales dédiées au financement des mobilités

La contribution régionale est sous-tendue par une idée centrale : l'attribution, au gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et aux Régions, de ressources pérennes permettant de développer une politique de transport ambitieuse, à la hauteur des enjeux. Le CESER a partagé à plusieurs reprises le constat de l'essoufflement du modèle actuel de financement des mobilités, qui ne permet pas de dégager les ressources nécessaires.

En réponse à ce constat, le Conseil régional propose « la mobilisation d'une fiscalité cohérente avec les enjeux de décarbonation des mobilités (...) et socialement plus juste ». Le CESER ne peut que partager ce souhait, dont il avait déjà invité les autorités compétentes à se saisir, d'une réorientation de ressources liées aux modes de transport les plus émetteurs de gaz à effet de serre (GES), vers le développement de modes de transport moins émetteurs. La proposition régionale permettrait de dégager des ressources nécessaires au financement des mobilités, en cohérence avec les objectifs environnementaux affichés. Le CESER invite toutefois à veiller à ce que ces mesures ne viennent pas créer ou accentuer des situations d'inégalité ou de vulnérabilité des populations et acteurs concernés.

Le CESER identifie par ailleurs deux points plus particuliers d'attention :

- le premier invite à veiller à ce que les nouvelles ressources soient, pour partie, priorisées vers le développement des transports collectifs et des services de mobilité. La décarbonation des véhicules individuels, si elle a toute sa place dans la démarche, ne peut en effet répondre à tous les enjeux ; c'est dans l'amélioration du panel de mobilités, collectives, partagées ou individuelles, offert à la population régionale que résidera la réussite de la démarche ;
- le second, à plus long terme, invite à s'assurer de la cohérence entre les ressources régionales et les compétences régionales. Il sera ainsi nécessaire, pour pérenniser les ressources régionales, de faire progressivement évoluer les recettes carbonées, appelées à diminuer, vers des recettes décarbonées.

Le CESER partage les principaux enjeux identifiés dans la contribution en faveur du développement d'une mobilité durable, accessible à toutes et tous. Sur ce dernier point, il invite le Conseil régional à mettre plus nettement en évidence l'urgence sociale à offrir des solutions de mobilité à celles et ceux qui en sont dépourvus. Il appelle par ailleurs à compléter la présentation des enjeux par une référence à l'adaptation des infrastructures de transport au changement climatique ainsi qu'à la protection de la santé publique.

Au regard des enjeux identifiés, le CESER soutient la proposition régionale :

- **d'une loi de programmation permettant d'identifier puis de planifier, dans la durée, les investissements à réaliser et les financements à mobiliser ;**
- **de mobiliser une fiscalité cohérente avec les enjeux de décarbonation des mobilités, réorientée des modes les plus émetteurs de GES vers les modes les moins émetteurs, et socialement plus juste.**

L'enjeu central de la remise à niveau, de la modernisation et de la résilience du réseau ferroviaire

Le CESER a partagé à plusieurs reprises le constat d'un vieillissement préoccupant du réseau ferroviaire, structurant ou de desserte fine, qui n'est pas aujourd'hui en mesure de répondre aux enjeux identifiés, tant pour le fret que le transport de voyageurs. 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. Au-delà de l'indispensable régénération du réseau, l'enjeu est aussi celui de sa modernisation et de sa résilience : certaines lignes, 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.

L'enjeu n'est pas seulement celui du transport de voyageurs ; il vaut aussi pour le fret, dont le CESER regrette qu'il ne soit pas suffisamment mis en évidence dans la contribution. Si le développement du fret ferroviaire appelle une action globale, portant sur l'ensemble de l'écosystème du transport de marchandises, le maintien et le développement d'une infrastructure adaptée en reste une condition indispensable. Les régénérations de voies doivent ainsi être conçues dans cette perspective.

Alors que des investissements massifs sont plus que jamais indispensables, le modèle de financement des infrastructures ferroviaires est à « bout de souffle ». C'est déjà le cas du réseau structurant, pour lequel

l'Autorité de régulation des transports (ART) rappelait en 2023 que malgré les efforts consentis, les financements restaient très inférieurs aux besoins². Le contrat de performance liant l'Etat et SNCF Réseau est, selon l'ART, davantage centré sur le retour à l'équilibre financier du gestionnaire d'infrastructures que sur une logique de performance du réseau. Dans cette perspective, le CESER soutient la proposition d'augmenter de 2,5 milliards d'euros par an de la dotation à SNCF Réseau, en mobilisant notamment l'excédent de recette des péages autoroutiers que permettra la fin des concessions autoroutières. Sans effort financier massif, le réseau ne pourra pas répondre aux ambitions affichées de développement significatif du transport ferroviaire et de report modal.

Parallèlement, le Conseil régional appelle dans sa contribution l'Etat à pleinement exercer ses responsabilités de propriétaire de l'infrastructure ferroviaire, incluant l'intégralité des lignes de desserte fine du territoire. Jusqu'alors, les Régions étaient sollicitées dans le cadre des CPER pour financer, aux côtés de l'Etat, une part importante des investissements ferroviaires, et notamment la régénération des lignes de desserte fine du territoire. S'il a salué l'engagement régional, déterminant dans le financement des opérations, le CESER a noté à plusieurs reprises qu'il s'exerçait hors des compétences obligatoires de la collectivité. Il est pour le CESER de la responsabilité de l'Etat, propriétaire de l'infrastructure, de donner à SNCF Réseau les moyens nécessaires à sa régénération, à sa modernisation et à son développement. Le fléchage proposé d'une part des recettes des péages autoroutiers devrait l'y aider.

Le CESER attire plus spécifiquement l'attention du Conseil régional sur deux points :

- l'abondement du fonds de concours, par lequel SNCF Voyageurs reverse une partie (60 %) de ses bénéfices à SNCF Réseau, participant ainsi au financement de l'infrastructure. Le CESER s'interroge sur le devenir de ce fonds dans le cadre concurrentiel qui se développe : rien n'étant prévu pour contraindre les opérateurs privés à l'abonder, comment garantir la pérennité de ces recettes destinées au financement de l'infrastructure ?
- le niveau des péages, dont l'inflation constitue un véritable frein au développement de l'offre ferroviaire, alimentant le « modèle » du train rare et cher : la participation limitée de l'Etat au financement du réseau a en effet conduit à l'augmentation excessive des péages, qui pourraient même encore augmenter si le fonds de concours devait être moins alimenté.

Le CESER réaffirme l'enjeu central de la remise à niveau, de la modernisation et du développement du réseau ferré, sans lequel aucun développement significatif et durable de l'offre ferroviaire – voyageurs et marchandises – ne sera possible. Des financements massifs sont nécessaires, que le système actuel de financement ne permet pas d'assurer. Un nouveau modèle de financement du réseau s'impose afin de doter le gestionnaire d'infrastructure des ressources nécessaires, à la hauteur des ambitions.

Dans cette perspective, le CESER appelle l'Etat à assumer pleinement ses responsabilités de propriétaire de l'infrastructure, y compris pour les lignes de desserte fine du territoire qui font jusqu'alors l'objet d'un co-financement des Régions. La proposition régionale de flécher une part des recettes de péages autoroutiers devrait l'y aider.

Le CESER attire enfin l'attention sur deux ressources qui participent aujourd'hui au financement de l'infrastructure : le fonds de concours, dont l'abondement pourrait être fragilisé dans le cadre de l'ouverture à la concurrence de dessertes, et les péages, dont l'inflation pourrait nuire au développement de l'offre.

² Autorité de Régulation des Transports, « Scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français (2022-2042) », 2023.
Avis – Séance plénière des 11 et 12 juin 2025

Au-delà de la remise à niveau et de la modernisation du réseau ferré, responsabilité première de l'Etat, les Régions doivent disposer de ressources leurs permettant d'exercer leurs compétences « mobilité ». Jusqu'à il y a peu, les Régions ne disposaient d'aucune ressource spécifique pour l'exercice de leur compétence d'AOM régionale ou, le cas échéant, d'AOM locale par substitution. La loi de finances pour 2025 vient de leur ouvrir la possibilité de lever un Versement mobilité régional (plafonné à 0,15 %), sur lequel le CESER aura l'occasion de se prononcer spécifiquement dans les prochains mois. Le produit attendu représenterait au mieux, selon l'estimation présentée dans la contribution, 6,5 % des 1,2 milliards d'euros dépensés chaque année par la Région pour les mobilités. Les recettes tarifaires ne couvrent quant à elles qu'une faible part des dépenses (environ 20 % pour le TER). Le financement des transports régionaux repose donc, pour l'essentiel, sur le budget général déjà fortement contraint. L'élaboration de la convention TER 2024-2030 a ainsi mis en lumière les difficultés à renforcer l'offre TER de manière substantielle, alors même que celle-ci rencontre un succès croissant

Or les enjeux de la transition écologique, mais aussi la nécessité de mieux répondre aux besoins des populations éloignées des réseaux de transport (enjeux d'équité sociale et territoriale), impliquent un « mur de dépenses » pour les AOM. Impulser un véritable report modal suppose un « choc d'offre » qui n'est pas, en l'état, soutenable pour les finances régionales. Le verdissement des flottes est également couteux. Dans de précédents avis, le CESER s'était par ailleurs interrogé sur l'impact de l'ouverture à la concurrence et de la reprise de la propriété des matériels roulants et des centres de maintenance sur les coûts des TER et le niveau de l'offre qui sera proposé.

Ces contraintes financières s'imposent également aux services locaux de mobilité dont la Région est souvent en charge. Au-delà de ses compétences d'AOM régionale, la Région intervient en effet également au titre d'AOM locale par substitution, par exemple pour créer des services de mobilité répondant aux besoins des habitants. La Région alloue un budget de fonctionnement maximal annuel de 4€ par habitant à chaque communauté de communes non AOM pour cofinancer, à hauteur de 50%, la création et l'animation de services de mobilité locales, ce qui peut se révéler relativement limité au regard de l'ampleur des besoins.

Le Conseil régional rappelle enfin à juste titre que pour coordonner et animer l'action commune des différentes AOM des bassins de mobilité de son territoire, au titre du chef de filât que lui confère la loi d'orientation des mobilités (LOM), la Région ne s'est vu attribuer aucune ressource supplémentaire. Or ce rôle de chef de file couvre une large thématique, de l'information/billettique multimodale à l'aménagement de Pôles d'échanges multimodaux, en passant par la mise en place de Contrats opérationnels de mobilité à l'échelle de bassins de mobilité. L'intermodalité constitue, pour le CESER, un enjeu central qui mériterait d'être davantage appuyé dans la contribution. Son développement, dans le prolongement des actions positives déjà engagées, est indispensable pour assurer la meilleure articulation possible entre l'ensemble des modes de transport, et ainsi pouvoir proposer une alternative attractive au tout-routier, tant pour le transport de voyageurs que de marchandises.

Le CESER soutient la volonté de la Région de pouvoir disposer de recettes à la hauteur des besoins, en cohérence avec les objectifs de transition environnementale et d'équité sociale et territoriale. Les propositions présentées constituent des pistes intéressantes à porter auprès de l'Etat. Le Conseil régional propose plus précisément de :

- mobiliser une fiscalité cohérente avec les enjeux de décarbonation, à travers les systèmes d'échange de quotas d'émissions ETS 2 ou encore la mise en place d'une écotaxe poids-lourds sur le transit transfrontalier, qui doit être clairement fléchée vers le financement des alternatives à la route et notamment le développement de plateformes multimodales. Dans le même esprit, le CESER propose d'instituer une taxation sur le kérosène. Il propose de privilégier l'échelle européenne afin d'éviter les conséquences préjudiciables que produiraient des distorsions de concurrence sur les compagnies aériennes et aéroports français. Le CESER propose que l'actuelle Taxe Sur les Billets d'Avion (TSBA), augmentée en 2025, soit attribuée au financement de la mobilité décarbonée. Une taxation des navires de croisière, dont l'impact environnemental est de plus en plus critiqué, pourrait également être proposée ;
- établir une taxation des plus-value immobilières liées à l'arrivée d'une nouvelle offre de transport (SERM, LGV...). Taxer les valorisations foncières qui pourront intervenir du fait, notamment, d'une plus grande attractivité des territoires a, pour le CESER un réel sens, à la condition toutefois de rester

équitable et de ne pas constituer un frein économique. Pourquoi ne pas également proposer la création d'une taxe « bureaux » à l'image de ce qui a été fait pour le financement de la Société du Grand Paris ?

- d'abaisser à 5,5 % la TVA pour le transport scolaire, ce qui générerait un gain immédiat sur la contribution des familles, sans hausse de celle-ci. Le CESER propose que cet abaissement de la TVA soit étendu, au-delà du transport scolaire, à l'ensemble des transports collectifs du quotidien, qui peuvent être considérés, au regard de l'urgence climatique, comme des services de première nécessité.

Le CESER soutient la volonté de la Région de pouvoir disposer des recettes nécessaires à l'exercice de ses compétences « mobilité », à la hauteur des enjeux de transition environnementale et d'équité sociale et territoriale.

Les propositions présentées constituent des pistes intéressantes à porter auprès de l'Etat. Il en va ainsi de la mobilisation de recettes fiscales en cohérence avec les objectifs de décarbonation des mobilités, dont le CESER propose qu'elle puisse être élargie, à l'échelle européenne, au transport aérien et aux navires de croisière, qui participent également aux émissions de gaz à effet de serre.

Le CESER est également favorable à la taxation des plus-values immobilières liées à l'arrivée de nouvelles offres de transport, à la condition toutefois qu'elle reste équitable et ne constitue pas un frein au développement économique.

Il suggère enfin d'élargir l'abaissement à 5,5 % du taux de TVA à l'ensemble des transports collectifs du quotidien financés par la Région, qui peuvent être considérés, au regard de l'urgence climatique, comme des services de première nécessité.



Proposition de la commissions 2 « Développement des territoires & Mobilité »
Présidente : Isabelle LOULMET, Rapporteur : Benoît BELGY



Vote sur l'avis du CESER

Contribution de la Région Nouvelle-Aquitaine à la conférence organisée par l'État sur le financement des Mobilités : Ambition France Transports – Financer l'avenir des Mobilités

151 votants
113 pour
28 contre
10 Abstentions

Adopté à la majorité des suffrages exprimés

Yves JEAN

Président du CESER de Nouvelle-Aquitaine