

Avenant n°1 du Contrat de Plan État-Région 2021-2027 relatif au volet mobilités

Séance plénière des 4 et 5 juin 2024

Après un an de négociation, l'élaboration du volet « mobilités » du Contrat de Plan État-Région 2021-2027 est arrivée à son terme. Le CESER salue le renforcement significatif des investissements dans le domaine de la mobilité, et en particulier de leur très nette réorientation en faveur du transport ferroviaire.

Au-delà des éléments d'analyse et de préconisations synthétisés tout au long de l'avis, le CESER attire l'attention sur deux enjeux qui doivent irriguer les investissements : les exigences d'un aménagement durable et équilibré des territoires d'une part, et l'intermodalité, condition d'une alternative au « tout routier », d'autre part.

S'il propose une avancée significative, le volet « mobilités » du CPER 2021-2027 ne constitue pas la rupture attendue dans le financement des infrastructures de transport. Le CESER s'interroge notamment sur sa capacité à répondre aux besoins de court terme identifiés. Parce qu'il ne sera pas possible de rattraper en quelques années des décennies de sous-investissement, le CESER attire sur la nécessité d'une planification plus stratégique, dans la durée, des investissements à réaliser et des financements à mobiliser.

Alors qu'il est nécessaire de faire basculer une plus large part de la population et de marchandises vers le rail, le modèle de financement du réseau ferroviaire apparaît aujourd'hui « à bout de souffle ». Sa remise à plat s'impose afin de dégager les importants concours publics nécessaires à sa remise à niveau et à sa modernisation, sans pour autant peser sur le développement de l'offre.

Le CESER conclut son avis sur une invitation à garantir la mise en œuvre effective des opérations inscrites au CPER, dont l'expérience passée a montré qu'elle était loin d'être assurée.

Le CESER regrette le caractère tardif de la transmission – le jour même de sa présentation par les services du Conseil régional devant ses cinq Commissions – de l'avenant n°1 au Contrat de Plan État-Région, qu'il n'a pu examiner avec toute l'attention qu'il l'aurait souhaité. L'Assemblée socio-professionnelle régionale se tient à la disposition du Conseil régional pour réfléchir avec lui aux solutions permettant d'éviter, à l'avenir, cette situation préjudiciable à l'exercice de sa mission consultative et à la qualité des avis rendus.

Le Contrat de Plan État-Région (CPER) 2021-2027, signé le 10 juillet 2023, ne comportait pas de volet « mobilités ». L'État avait en effet décidé, du fait des retards très conséquents dans la mise en œuvre des engagements, de prolonger de deux années les volets « mobilité multimodale » des CPER des ex-régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes, désormais regroupés dans un seul volet à l'échelle de la Nouvelle-Aquitaine.

L'État a ouvert, en juin 2023, les négociations de la nouvelle programmation en matière de mobilités. 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 contribution adoptée en octobre 2023, l'Assemblée a souhaité porter à la connaissance du Conseil régional et des services de l'État ses attentes, interrogations et points de vigilance sur l'élaboration et le contenu du futur volet « mobilités » du CPER¹.

Après un an de négociation, l'Etat et le Conseil Régional proposent, à travers ce premier avenant au CPER 2021-2027, un ensemble d'investissements relatifs aux transports ferroviaires, routiers, portuaires et aux mobilités actives.

Une réorientation attendue des investissements vers le ferroviaire...

Une programmation concentrée sur les infrastructures ferroviaires

La programmation proposée marque une réorientation significative des investissements dans les infrastructures de transport. Le CESER note ainsi l'augmentation importante des crédits alloués au volet « mobilités » du CPER 2021-2027, qui s'établissent à 2,05 milliards d'euros : l'effort représente en moyenne, pour les co-contractants et les partenaires mobilisés, 410 millions d'euros par an, contre 280 millions d'euros lors de la précédente contractualisation. L'État, qui a augmenté de 65 M€ le montant de l'enveloppe initialement prévue, consent un effort de 812 millions d'euros ; la Région mobilisera quant à elle 613 millions d'euros, auxquels s'ajouteront 450 M€ apportés par les collectivités infrarégionales.

Le CESER se félicite en particulier de la très nette réorientation des investissements, ainsi que l'Etat avait annoncé, en faveur du transport ferroviaire. Le ferroviaire (dont le fret ferroviaire) représente 1,576 Md€, soit plus des trois quarts (76,88 %) du volet « mobilités » du CPER ; à titre de comparaison, il représentait 56 % du volet « mobilité multimodale » de la précédente contractualisation.

Dans sa contribution d'octobre 2023, le CESER appelait à un effort sans précédent sur le ferroviaire, plus que jamais indispensable. S'il ne saurait constituer l'unique solution, le développement du transport ferroviaire est un levier privilégié face aux enjeux, de plus en plus pressants, d'aménagement durable des territoires, de décarbonation et de sobriété, mais aussi au regard des difficultés de déplacement rencontrées par une partie de la population, dans les espaces ruraux comme dans les zones les plus densément peuplées. C'est aussi une composante de la santé globale (« *One health* ») mise en avant par le Conseil régional lors de l'évolution de sa feuille de route *Neo Terra*.

Or le réseau ferroviaire n'est pas aujourd'hui en mesure de répondre à ces différents enjeux. Fruit de décennies de sous-investissement et d'une focalisation sur le développement des lignes à grande vitesse, le réseau classique accuse un vieillissement préoccupant : « *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* »². La Nouvelle-Aquitaine n'échappe pas à ce constat, en particulier sur les lignes de déserte fine du territoire, qui constituent une très large part (67 %) de son réseau. 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 : 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.

¹ CESER Nouvelle-Aquitaine, [Volet « mobilité » du CPER 2021-2027 : attentes, interrogations et points de vigilance](#), octobre 2023.

² Autorité de Régulation des Transports, « Scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français (2022-2042) », 2023, p. 26.

Dans cette perspective, le CPER concentre l'essentiel des financements du volet ferroviaire sur deux principales priorités : la régénération et la modernisation des lignes de desserte fine du territoire (636,5 M€) et le début du déploiement des services express métropolitains (SERM) (525,5 M€). Le CESER est attaché à la recherche d'un équilibre entre :

- la nécessaire consolidation du maillage ferroviaire de Nouvelle-Aquitaine, avec la priorité donnée aux lignes Poitiers-Limoges et Bordeaux-Le Verdon. Le CESER note avec l'intérêt le projet d'études sur la ligne Angoulême-Limoges, dont il attend qu'elle se poursuive, lors de la prochaine contractualisation, par la réalisation des travaux nécessaires à sa réouverture ; la fréquentation de la RN 141 démontre le potentiel de cette liaison transversale, qui ouvre l'ex-Limousin à l'ouest de la région et à sa façade atlantique, et qu'il conviendra de mieux valoriser.

Le CESER invite par ailleurs à la plus grande vigilance sur les caractéristiques techniques des régénérations de voies : les réflexions sur un possible déploiement de trains légers sur certaines lignes ne doivent pas conduire à des remises à niveau *a minima*, condamnant les circulations de fret. L'objectif doit être d'en conserver le plus large usage possible, dans une perspective de report modal, mais aussi d'équilibre économique du réseau ;

- et le développement de services express métropolitains, destinés à désengorger les grandes agglomérations de la région. Il s'agit en effet pour le CESER d'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.

Le CESER note avec intérêt la poursuite de la mise en accessibilité des gares, déjà bien engagée et qui doit rester une priorité : elle bénéficie à tous les voyageurs, au-delà des personnes à mobilité réduite.

Il rappelle enfin l'enjeu de l'intermodalité, autour de laquelle doivent être pensés, lorsque cela s'y prête, les investissements. L'objectif est d'offrir, par une meilleure continuité de la chaîne de déplacements, une mobilité « sans couture » aux voyageurs comme aux marchandises, et ainsi pouvoir proposer une alternative attractive au « tout routier ». Les projets identifiés dans le CPER doivent ainsi 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, 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...).

Le CESER se félicite du renforcement significatif des investissements dans le domaine de la mobilité, et en particulier de leur très nette réorientation en faveur du transport ferroviaire. Le développement du transport ferroviaire est un levier privilégié face aux enjeux, de plus en plus pressants, d'aménagement durable des territoires, de décarbonation, de sobriété et de santé publique, mais aussi au regard des difficultés de déplacement rencontrées par une partie de la population.

Face à la dégradation, mais aussi parfois à la saturation, du réseau, fruit de plusieurs décennies de sous-investissement, le CPER apporte une première réponse avec un niveau accru de financements dédiés à la régénération/modernisation du réseau et aux premiers développements des services express métropolitains.

Il est indispensable de maintenir, dans la mise en œuvre du CPER et dans ceux qui suivront, un équilibre entre la consolidation du maillage ferroviaire, indispensable à l'aménagement du territoire régional et à la desserte des espaces ruraux, et le développement des SERM autour des grandes agglomérations.

Le CESER invite à la plus grande vigilance sur les exigences techniques des régénérations, qui doivent être conçues de manière à garantir le multiusage des voies : transport de voyageurs, fût-il en trains légers, mais aussi fret ferroviaire, afin de ne pas obérer l'avenir.

Les projets identifiés dans le CPER doivent enfin s'inscrire dans une vision plus large de la mobilité à l'échelle du territoire concerné, reposant sur une approche véritablement intermodale (penser la chaîne de transport dans son ensemble).

Un recul des investissements routiers

Cette réorientation du CPER en faveur du transport ferroviaire se traduit en parallèle par une réduction de l'enveloppe dédiée à la route, qui ne représente plus que 16 % du volet « mobilités », contre 36,5 % encore lors de la précédente contractualisation. 331 M€ sont inscrits au titre des opérations routières, assumées aux deux tiers par l'État. En cohérence avec la priorité qu'elle a choisi, à juste titre, de donner au transport ferroviaire, la Région participe seulement, et de manière relativement limitée (entre 15 et 23 %), aux opérations destinées au désenclavement de Limoges et du Limousin (RN141, RN147).

Le CESER souhaite que les opérations routières intègrent, lorsque c'est pertinent, des aménagements facilitant et sécurisant les mobilités douces.

Des études sur le nœud routier au nord de la métropole bordelaise sont également prévues. Le CESER rappelle la position exprimée dans la contribution d'octobre 2023 : priorité doit être donnée 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'agit plutôt de développer dans ces territoires à fort potentiel de report modal des alternatives attractives à l'autosolisme (transports publics, covoiturage...).

La réorientation du CPER en faveur du ferroviaire se traduit, en parallèle, par une réduction de l'enveloppe dédiée aux projets routiers. Le CESER approuve la volonté de la Région de n'intervenir, en cohérence avec les priorités qu'elle s'est fixée, qu'aux opérations destinées au désenclavement de Limoges.

Pour le CESER, priorité doit être donnée aux projets répondant à une logique d'aménagement du territoire ; des opérations destinées au désengorgement d'axes routiers saturés ne devraient en revanche pas être privilégiés.

Transport de marchandises : priorité à la multimodalité

L'avenant prévoit un volet dédié au fret ferroviaire, doté d'une enveloppe de 117 M€, avec des actions sur la sauvegarde des voies capillaires fret, les installations terminales embranchées ou encore la modernisation des plateformes multimodales. Ces dernières représentent une condition essentielle du report du transport de marchandises vers des modes massifiés et moins carbonés (transport ferroviaire, maritime et fluvial). Le maillage du territoire en plateformes multimodales constitue donc un enjeu important, avec des potentialités à explorer (comme à titre d'exemple le raccordement au réseau ferré de la zone logistique du « Pot au Pin », à Cestas). Le CESER attire également l'attention sur la nécessité de ne pas obérer l'avenir en préservant les infrastructures existantes : afin d'éviter de reproduire le contre-exemple du Marché d'intérêt national (MIN) de Bordeaux, il propose, dans son avis sur la modification du SRADDET présenté le 5 juin 2024, un moratoire sur la cession d'actifs des réseaux structurants qui pourraient participer au report modal.

Le développement du fret ferroviaire, en déclin ces dernières décennies, ne peut toutefois se résumer à un enjeu d'infrastructures. Une politique globale et ambitieuse, portée dans la durée, est indispensable, avec certes des réflexions sur l'infrastructure, mais aussi sur les services proposés (installations à proximité des sites industriels, remise en place du wagon isolé ?) et, plus généralement, sur le modèle économique du transport de marchandises. Est aussi posée la question de la capacité des opérateurs (SNCF Fret en pleine restructuration, opérateurs privés...) à absorber une éventuelle augmentation du trafic.

Le volet « mobilités » du CPER comporte enfin un volet portuaire, doté d'une enveloppe de 118 millions d'euros. Le CESER partage la nécessité de continuer à aménager et moderniser les Grands ports maritimes de La Rochelle et Bordeaux, qui constituent en effet des vecteurs importants d'aménagement du territoire et de développement économique. Il regrette que la stratégie portuaire ne soit évoquée que de manière extrêmement rapide, alors qu'elle mobilise des montants financiers non négligeables. Quelles

sont les priorités, les orientations portées par l'État et la Région ? L'intermodalité des plateformes portuaires doit y occuper, pour le CESER, une place centrale dans la perspective du report modal.

Le CESER note avec intérêt l'inscription au CPER de projets dédiés au fret ferroviaire. Outre la préservation et la modernisation des infrastructures ferroviaires, il est primordial de poursuivre la constitution d'un maillage territorial de plateformes multimodales, condition essentielle du report modal.

Au-delà de la seule question de l'infrastructure, c'est à la mise en place d'une politique globale et ambitieuse de report modal du transport de marchandises, portée dans la durée, qu'appelle le CESER, incluant des réflexions sur les services proposés et, plus généralement, le modèle économique du transport de marchandises.

Le CESER invite enfin l'Etat et le Conseil régional à expliciter la stratégie qui sous-tend le volet portuaire du CPER. L'intermodalité devrait y occuper une place centrale.

Véloroutes : place aux mobilités du quotidien

Le CESER note avec intérêt l'intégration au CPER d'un volet dédié aux mobilités douces, et plus précisément au développement des véloroutes, afin d'accompagner l'aménagement des itinéraires inscrits dans les schémas nationaux et régionaux. Il regrette toutefois que les véloroutes soient exclusivement pensées sous un angle tourisme/loisirs. Elles sont certes destinées à constituer un réseau de grands itinéraires cyclables à vocation touristique, et 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, que ceux habituellement réalisés par les cyclistes urbains.

Le CESER invite à concevoir et aménager les véloroutes dans une perspective multi-usages : certes à vocation touristique, elles peuvent aussi être pensées pour faciliter les mobilités du quotidien.

... qui n'est pas encore totalement à la hauteur des enjeux

Des investissements massifs nécessaires...

Ce premier avenant au Contrat de Plan État-Région 2021-2027 marque une évolution incontestablement positive, mais ne constitue pas la rupture attendue dans le financement des infrastructures de transport et ce d'autant plus que l'augmentation du coût des travaux gomme une partie de la hausse des crédits alloués. De plus, une partie des financements est dédiée aux études, préfigurant des travaux qui ne seront pas réalisés lors de cette contractualisation.

Le CESER s'interroge ainsi sur la capacité du CPER à répondre aux besoins identifiés à court terme, en particulier pour la régénération des lignes de desserte fine. Dans sa contribution d'octobre 2023, l'Assemblée socioprofessionnelle régionale attendait du CPER qu'il permette, *a minima*, de financer les opérations sur lesquelles État et Conseil régional s'étaient accordés en 2021 dans le protocole sur l'avenir des lignes ferroviaires de desserte fine du territoire. Or tel ne semble pas être complètement le cas : la remise à niveau des lignes Limoges-Poitiers, Bordeaux-Le Verdon ou encore Niort-Saintes est bien inscrite dans le projet de CPER Mobilités. Le protocole identifiait aussi, en termes de besoins sur la période 2023-2027, la régénération de la ligne Périgueux-Brive, absente du projet de CPER ; dans d'autres cas, des opérations sont bien prévues, mais soit à titre d'études ou pour un montant très inférieur aux besoins estimés (Agen-Niversac, Angoulême-Limoges...). Le CESER note en revanche avec

intérêt l'inscription de 75 millions d'euros pour financer des travaux urgents, évitant de puiser dans les enveloppes des autres projets.

Il est indispensable, pour le CESER, de régénérer, sur ce CPER et ceux qui suivront, l'ensemble du réseau régional, sans se polariser sur le réseau le plus circulé. Les enjeux d'aménagement du territoire, et notamment du désenclavement des territoires ruraux, ne doivent pas être ignorés. Les opérations doivent ainsi être priorisées en fonction du degré d'urgence des interventions, afin d'éviter, par de nouveaux retards, des coûts de remise à niveau encore plus élevés, du potentiel de report modal des lignes concernées, mais aussi des enjeux de desserte des territoires.

Il ne sera pas possible de rattraper, en quelques années, plusieurs décennies de sous-investissement. Le CESER attend en revanche des investissements prévus qu'ils s'inscrivent dans une stratégie globale de remise à niveau et de modernisation du réseau ferré que le projet d'avenant ne laisse pas véritablement transparaître. Le document apparaît ainsi à certains égards comme un inventaire d'actions : des orientations générales sont bien identifiées, mais elles ne permettent pas réellement d'explicitier les choix qui ont été faits.

Dans l'idéal, il serait souhaitable que le Conseil régional élabore une feuille de route exposant, de manière globale, sa stratégie globale de mobilité, déclinant les grandes orientations du SRADDET : quelles sont les priorités ? Les différentes étapes de mise en œuvre ? Les moyens alloués ? A défaut, le CESER souhaite que le CPER s'accompagne d'une dimension stratégique plus marquée, permettant 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. Cette planification permettrait de donner aux acteurs du ferroviaire (autorités organisatrices, opérateurs, entreprises ferroviaires...) la visibilité dont ils ont besoin, tout en limitant le risque de concurrence entre territoires.

S'il propose une avancée significative, le volet « mobilités » du CPER 2021-2027 ne constitue pas la rupture attendue dans le financement des infrastructures de transport. Le CESER s'interroge notamment sur sa capacité à répondre aux besoins de court terme identifiés.

Il est pour le CESER indispensable de régénérer l'ensemble du réseau régional, sans se polariser sur le réseau le plus circulé. Les enjeux d'aménagement du territoire, et notamment du désenclavement des territoires ruraux, doivent être pleinement pris en compte.

S'il ne sera pas possible de rattraper en quelques années plusieurs décennies de sous-investissement, une approche plus stratégique est indispensable, permettant d'identifier puis de planifier, dans la durée, les investissements à réaliser et les financements à mobiliser.

... qui appellent un changement de mode de financement des infrastructures de transport

Des investissements massifs sont nécessaires sur le réseau ferroviaire, qui incombent en premier lieu à l'État, propriétaire de l'infrastructure, à la hauteur des enjeux et des ambitions qu'il affiche désormais. Le CESER tient à souligner l'effort déjà consenti, qui reste donc à amplifier, ainsi que celui de la Région qui continue à s'engager fortement à ses côtés, hors compétence.

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 remettre à plat le modèle de financement du réseau. Le contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau est principalement centré sur le retour à l'équilibre de court terme du gestionnaire d'infrastructure, conduisant à limiter les efforts pourtant nécessaires de renouvellement et de modernisation de l'infrastructure³. S'y ajoute le maintien d'une logique de financement du système ferroviaire principalement par ses utilisateurs, c'est-à-dire par les péages versés pour

³ Voir notamment la position de l'ART - Autorité de Régulation des Transports, « Scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français (2022-2042) », 2023.

l'utilisation du réseau : l'inflation des péages acquittés par les Régions sur les services TER constitue un véritable frein au développement de l'offre, alimentant le « modèle » du train rare et cher. Se pose en outre la question de l'équité du financement entre les (futurs) opérateurs du réseau⁴ : il apparaît peu probable que les entreprises ferroviaires se développant en France financent SNCF Réseau par une « ponction » sur leurs résultats comme y est contrainte SNCF Voyageurs.

Une révision d'ensemble du modèle de financement du réseau s'impose donc, avec un double objectif : dégager les importants concours publics qui seront nécessaires au renouvellement du réseau et à sa modernisation, sans pour autant peser sur le développement de l'offre. Cela passera en d'autres termes par un transfert d'une part de la charge de financement, qui pèse aujourd'hui sur les utilisateurs, vers les ressources budgétaires publiques. Des pistes existent et méritent d'être explorées : attribution d'une fiscalité dédiée aux Régions ? Mise en place d'une taxe pesant sur les modes de transport les plus carbonés ?...

La réflexion sur le mode de financement de l'infrastructure devra parallèlement intégrer un enjeu devenu central : celui de la maîtrise des coûts par le gestionnaire d'infrastructures, en nette augmentation, dont il convient d'approfondir les causes (modes d'exploitation, inflation des matières premières ?).

Des investissements massifs sont nécessaires pour remettre à niveau et moderniser le réseau ferroviaire structurant comme de desserte fine. Alors qu'il est nécessaire de faire basculer une plus large part de la population et de marchandises vers le rail, le modèle de financement du transport ferroviaire est aujourd'hui « à bout de souffle ».

Une remise à plat du mode de financement de l'infrastructure s'impose afin de dégager les importants concours publics nécessaires sans pour autant peser sur le développement de l'offre. Des pistes de réflexion existent méritent d'être pleinement explorées : attribution d'une fiscalité dédiée aux Régions, à l'image du Versement Mobilité, mise en place d'une fiscalité pesant sur les modes de transport carbonés...

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, conduisant celui-ci à prolonger de deux années la contractualisation.

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, et notamment, à la lueur de l'expérience passé, de l'État, à engager les crédits nécessaires à l'exécution des opérations inscrites ; ce sujet attire d'autant plus l'attention qu'il n'est désormais plus possible pour les Régions de faire l'avance à l'Etat de sa part afin de pouvoir engager plus rapidement telle ou telle opération. Le CESER note par ailleurs que les cofinancements des collectivités infrarégionales représentent 454 millions d'euros, soit 22 % des crédits inscrits au volet « mobilités ». Il s'interroge sur la soutenabilité de ces engagements, dans un contexte de fortes contraintes budgétaires. Que se passera-t-il en cas de défaut d'une ou plusieurs collectivités sur une opération ?
- 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.

⁴ SNCF Voyageurs finançant, par un prélèvement de 60 % de ses résultats, SNCF Réseau.

Un suivi exigeant de la mise en œuvre du contrat est indispensable. Le CESER note qu'un bilan du volet « mobilités » devra être établi tous les deux ans par l'État et la Région ; un rythme annuel aurait été préférable pour garantir un suivi plus régulier. Il conviendra d'être particulièrement attentif 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.

Un point complet pourra être dressé au cours du CPER, afin de définir les éventuelles conditions d'ajustement de contenu ou de redéploiement d'enveloppes. Au-delà, le CESER souhaite que le CPER fasse l'objet, en fin de programmation, d'un bilan détaillé, voire d'une évaluation, pour en tirer tous les enseignements et en réévaluer les choix stratégiques pour la contractualisation à venir.

Par ailleurs, un suivi et un contrôle plus étroit des travaux semble nécessaire pour garantir au mieux la qualité des opérations réalisées.

Les enjeux d'une transition vers des mobilités plus durables rendent d'autant plus nécessaire de garantir la mise en œuvre effective des opérations inscrites au CPER, dont l'expérience passée a montré qu'elle était loin d'être assurée. Deux principaux enjeux doivent être plus particulièrement pris en compte, tenant à la capacité :

- **des co-contractants, mais aussi des collectivités appelées à financer un montant substantiel des opérations, à pouvoir engager, dans un contexte budgétaire contraint, les crédits nécessaires à l'exécution des opérations inscrites ;**
- **des opérateurs (SNCF Réseau, entreprises ferroviaires...) à réaliser les opérations prévues. Des actions devront notamment être entreprises afin de renforcer les capacités d'ingénierie de SNCF Réseau mises à mal ces dernières années. Une vigilance s'impose également sur la qualité des travaux réalisés.**

Le CESER souhaite que le CPER fasse l'objet, en fin de programmation, *a minima* d'un bilan détaillé, au mieux d'une évaluation, pour en tirer tous les enseignements et en réévaluer les choix stratégiques pour la contractualisation à venir.



Proposition de la Commission 2 « Développement des territoires et mobilité »
Présidente : Isabelle LOULMET ; Secrétaire : René FERCHAUD



Vote sur l'avis du CESER
Avenant n°1 du Contrat de Plan État-Région 2021-2027 relatif au volet mobilités

158 votants
158 pour

Adopté à l'unanimité

Yves JEAN
Président du CESER de Nouvelle-Aquitaine