



Daphné BOGO

daphne.bogo@administrateur-inet.org



Amélie FROMENTIN

amelie.fromentin@administrateur-inet.org



Lisa THOREZ

lisa.thorez@administrateur-inet.org



Yaël TRANIER

yael.tranier@administrateur-inet.org

BREST MÉTROPOLE



**MIEUX INTÉGRER LES
BESOINS ET L'IMPACT
DES DÉPLACEMENTS
DANS LA STRATÉGIE
TERRITORIALE**

Tuteur au sein de la collectivité

→ **Jean-Philippe LAMY**

Directeur général adjoint Pôle Développement économique et urbain

OPPORTUNITÉS D'UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DE LA MOBILITÉ A L'ÉCHELLE DU PAYS DE BREST

Une nouvelle gouvernance de la mobilité

La mission confiée par Brest Métropole consiste à proposer une nouvelle gouvernance de la mobilité à l'échelle du Pays de Brest. Il s'agit de penser la politique des transports à une échelle territoriale plus grande que celle de la métropole, pour mettre en cohérence l'action publique avec le bassin de vie et de déplacements des habitants, Le projet vise à établir une gouvernance concertée entre plusieurs niveaux de collectivités: la Métropole, le Pôle métropolitain du Pays de Brest (PMPB), les communautés de communes membres du Pays, la Région, le Département.

La mission a évalué l'acceptabilité du projet par les différents partenaires institutionnels, approfondi ses enjeux stratégiques et opérationnels, et proposé aux élus des modalités de mise en œuvre.

Des objectifs ambitieux fondés sur des opportunités

Brest Métropole mettait en avant l'existence d'une « triple fenêtre d'opportunités » qui favorise le passage à une gouvernance des transports à l'échelle du Pays :

- **la fin des contrats de délégation de service public** (DSP) des transports urbains métropolitains et des transports interurbains départementaux en 2018 permet de réfléchir à de nouveaux modes de gouvernance et d'exploitation ;
- **la réforme territoriale**, et notamment le transfert des transports interurbains du Département à la Région en 2017, conduit à un repositionnement stratégique des collectivités. Pour Brest Métropole, la montée en puissance de l'échelon régional se traduit par un éloignement du centre de décision en matière de transports interurbains ;
- **le volontarisme des élus** de Brest Métropole permet de mener des actions communes avec les membres du Pays. La particularité géographique de Brest Métropole, à l'ouest d'une région déjà enclavée, et sa situation institutionnelle de petite métropole très intégrée, la conduit à mener des actions de coopération territoriale pour améliorer l'attractivité du territoire et développer des services publics de qualité.

Le projet collectif a permis de préciser les objectifs de la refonte de la gouvernance des transports :

- améliorer le service aux usagers, dans un contexte de réduction des dépenses publiques qui exclut une augmentation importante du niveau de service et impose de rechercher des solutions économes ;
- maîtriser le territoire du Pays, c'est-à-dire mettre en œuvre une action publique cohérente à l'échelle du bassin de vie, au-delà des périmètres institutionnels ;
- affirmer une relation bilatérale avec la Région, dans laquelle la Métropole assume le rôle de porte-parole du territoire du Pays, voire de l'Ouest breton dans son ensemble.

UNE MÉTHODE PROSPECTIVE ET TRANSPARENTE À POURSUIVRE DANS LA FUTURE GOUVERNANCE

Les élus ont souhaité une analyse des enjeux stratégiques et opérationnels du projet, c'est-à-dire qu'il identifie les avantages à la mise en œuvre d'une gouvernance commune des transports, à la fois pour les collectivités participantes et pour les usagers.

Un récit des transports à l'horizon 2030

La première étape a consisté à accompagner la réflexion en proposant un horizon idéal de long terme permettant d'orienter l'action. Purement fictionnel et n'engageant pas le commanditaire, ce « récit des transports collectifs » contribue à offrir une vision commune, déterminer les marges d'amélioration et identifier les gains attendus tant pour les usagers que pour les parties prenantes.

À l'inverse des constats et des représentations actuelles, le déplacement partagé devient synonyme de transport sûr, efficace, performant, facile d'accès, convivial, innovant, adaptatif, solidaire et équitable en termes de maillage territorial et de solutions adaptées aux spécificités de chaque territoire.

Prenant le parti de gommer les distinctions juridiques entre modes interurbain et urbain pour lui substituer la simple différenciation entre lignes express (reliant centres bourg et principaux équipements d'importance), et lignes de desserte (comportant davantage d'arrêts afin de permettre un maillage plus fin), ce récit balaye, du point de vue de l'utilisateur, l'ensemble des avantages que revêt une gestion intégrée des questions de mobilité.

L'amélioration de la cohérence tarifaire, de la signalétique et de la billettique mais aussi la convivialité des aires de covoiturage où s'implanteront demain boulangers et loueurs de vélo; la préservation du réseau historique de transporteurs locaux conjugée aux modalités d'interventions des plateformes privées d'autopartage; l'intégration nécessaire de la question du stationnement et du financement au moyen d'un possible

versement transports progressivement étendu à l'ensemble du territoire... Tous les aspects de la mobilité sont ici pensés pour faire du Pays de Brest un territoire pilote en matière de mobilité alternative, partagée, socialement et techniquement innovante, au bénéfice de ses habitants.

Propositions pour une gouvernance partagée

Le projet collectif a proposé à Brest Métropole et à ses partenaires une gouvernance commune de la mobilité à l'échelle du Pays de Brest, suivant deux axes :

➔ *coordination des politiques de mobilité dans le Pays de Brest.*

L'action publique en matière de mobilité doit être globale et ne pas se limiter à l'organisation des transports publics. Il est proposé que le Pays se saisisse de ces enjeux communs et aborde, au sein du Comité de pilotage transports du Pays, les nouveaux usages de la voiture (covoiturage, autopartage), les modes actifs de déplacement, l'expérimentation de moyens alternatifs - navettes, transport à la demande - et l'intermodalité. La gouvernance s'appuie sur le fonctionnement existant du Pays, c'est-à-dire l'échange de bonnes pratiques et la définition d'orientations communes, sans transférer de nouvelles compétences au Pays.

➔ *engagement d'un dialogue avec la Région sur la création d'un réseau de transport public unifié.*

Il s'agit de réunir les transports urbains et interurbains au sein d'un même réseau, pour offrir aux usagers un service plus simple et plus cohérent, pensé en fonction de leurs besoins. Il inclurait un tarif unique à l'échelle du Pays, une billettique commune, une signalétique et une information harmonisées, et permettrait d'intégrer la navette transrade reliant Brest à la presqu'île de Crozon. Pour mettre en œuvre ce réseau unifié, la conclusion d'une convention territoriale d'exercice concerté d'une compétence (CTEC) est proposée. Ce mode conventionnel innovant permet d'associer l'ensemble des collectivités à un projet politique commun pendant une durée limitée. Afin de gérer concrètement

les services intégrés, la convention serait ensuite déclinée au moyen d'un outil permettant un mode d'exploitation commun, qui pourrait être un groupement de commande pour une délégation de service public unique à court terme, et une société d'économie mixte à opération unique (SEMOp) à moyen terme.

UNE TENSION ENTRE STRATÉGIE TERRITORIALE ET BESOINS DES USAGERS

Il existe une convergence forte des acteurs dans leur intérêt marqué pour la mobilité et les transports. Ils s'accordent aussi sur la pertinence d'organiser la mobilité à l'échelle du bassin de vie. À ce titre, les habitants usagers devraient être au centre de la réflexion. Pour autant, deux points d'attention doivent être retenus sur la faible prise en compte ou valorisation de la place de l'utilisateur. Les solutions envisagées sont le décroisement de la mobilité en recentrant la réflexion sur l'analyse des besoins des usagers ainsi que le décalage des préoccupations des territoires, directement liées aux besoins différenciés de leurs habitants urbains ou ruraux.

Une tension existe entre la stratégie des collectivités et les besoins des usagers. Ainsi, sur la question du développement de la liaison Brest-Landerneau, les élus ont exprimé des craintes réciproques de perte d'habitants ou d'activités. De plus, la démarche sur les mobilités devait démontrer sa cohérence avec l'éventualité de l'élargissement de la Métropole. La tension entre des intérêts qui ne devraient pas s'opposer mais se rejoindre a été intégrée dans une approche renouvelée des mobilités et de l'accessibilité des services, puissant levier d'attractivité.

Cela a ainsi participé à infléchir la démarche pour mieux tenir compte des besoins des usagers, en soutenant l'argument d'une accessibilité à double sens, à chaque extrémité de la ligne de transport collectif, servant réciproquement les deux territoires desservis.

Des transports à la mobilité : une exigence de décloisonnement

Pour les différents niveaux de collectivité, il est difficile de partager un regard commun sur la question des transports. Brest Métropole et la Région envisagent traditionnellement la politique sous l'angle de leur compétence. A contrario, les communautés de communes ont une approche plus transversale de la mobilité, qui est intégrée dans leurs projets de territoire, et ont souvent pris des initiatives dans ce domaine. Afin de compenser un réseau de transports interurbains peu développé ou inadapté aux besoins des usagers et de valoriser des nouveaux usages de la voiture, les communautés de communes ont apporté des solutions en termes d'aménagement d'aires de covoiturage, d'expérimentations d'autostop organisé et de transport à la demande.

La proposition d'une gouvernance partagée, structurée autour du PMPB ou par l'intermédiaire d'un outil conventionnel de type CTEC, permettra d'intégrer toutes les mobilités. Elle aura également l'intérêt d'intégrer peu à peu les mobilités innovantes (par exemple les voitures sans chauffeur), et de mieux penser les intermodalités.

La politique de la mobilité souffre d'être parfois pensée « en silo », sans lien visible avec d'autres politiques publiques. La question de la mobilité au sein d'un territoire semble pourtant être une thématique transversale. Ainsi, lors des entretiens, les questions de santé publique et de développement durable n'ont jamais été évoquées, alors qu'il s'agit de problématiques actuelles.

De plus, l'analyse des documents de référence a permis de constater un manque de visibilité des transports dans des politiques publiques comme l'aménagement du territoire, l'habitat et le développement économique. Une approche décloisonnée de la mobilité a été proposée afin de la concevoir largement et de manière ouverte. Cette nouvelle dynamique permettrait de prendre en compte les décalages de préoccupations et de rythme entre les territoires.

UNE CONDUITE DE PROJET ET DES OUTILS JURIDIQUES TRANSFÉRABLES À D'AUTRES COLLECTIVITÉS

Conduire un projet commun ambitieux sur des bases renouvelées

Le « recadrage » de la commande souhaité par les élus a été clairement exprimé au début du projet collectif. Il s'agissait de définir un projet commun, partager un récit territorial, démontrer la plus-value du projet pour chacun, plutôt que de valider une « boîte à outils ». Le premier élément de méthodologie transférable est donc le temps et l'analyse consacrés à l'émergence et la reformulation d'un projet commun de gouvernance sur les mobilités.

Une série de propositions a été émise sur la démarche projet : faire vivre le comité de pilotage transport du Pays au cœur d'une politique transversale, en y associant les différents partenaires (collectivités, ADEUPa, transporteurs, experts). Et, concomitamment, construire le dialogue avec la Région sur la base d'une plateforme de négociation des différents éléments inscrits au scénario des transports collectifs à l'échelle du pays de Brest. Plus concrètement, cette plateforme doit contenir les propositions d'actions communes, déterminer le périmètre et conduire l'expérimentation sur le réseau unifié. De façon générale, des propositions d'amélioration de la conduite du projet ont été formulées : relance du mode projet, réflexion sur les instances existantes, calendrier commun, définition des modalités d'échanges d'informations et des instances de validation. Enfin, il resterait à repenser la structuration et la lisibilité des espaces stratégiques de dialogue, de décision et des délégations.

Concernant la mise en œuvre technique, juridique et conventionnelle du projet, le territoire possède une expertise reconnue par les différents acteurs, élus comme techniciens. Cela concerne principalement les outils juridiques qui vont encadrer cette démarche et porter le signal fort d'une volonté de « faire ensemble » au-delà de la répartition des compétences issues de la Loi NOTRe (CTEC). De plus, les modes de gestion de l'activité elle-même, (groupement de commande, SEMop) procéderont d'une volonté commune d'innover.

Saisir l'opportunité d'outils juridiques innovants

La convention territoriale d'exercice concerté d'une compétence (CTEC) est une modalité de gouvernance originale. Il s'agit d'une proposition inédite : elle n'a jamais été mise en œuvre dans le domaine des mobilités. Cette voie conventionnelle originale présente plusieurs avantages qui la rendent pertinente pour le projet du Pays de Brest.

En effet, elle relève de l'initiative de la Région, dans le cadre de son chef de filât sur les transports. Elle est innovante et facteur de visibilité. Elle est souple, offrant la possibilité d'une définition variable du périmètre et du contenu en fonction de la volonté des acteurs impliqués. Inclusive, elle permet la participation de tous les niveaux de collectivités à sa signature et précise les responsabilités de chacun. Enfin, elle n'est pas engageante sur le long terme puisque sa durée maximale est fixée à six ans.

Les modes de gestion proposés sont également innovants. À court terme, un groupement de commande pour une seule DSP qui inclurait les réseaux urbains, interurbain, et le transrade, peut suffire à mettre en œuvre les actions et projets décidés dans le cadre de la CTEC. Cette possibilité a été récemment ouverte par la loi. À moyen terme, la mission propose la création d'une entreprise publique locale. Les règles juridiques spécifiques au secteur des transports commandent d'écarter la solution de la société publique locale (SPL) dans laquelle l'activité devrait en majeure partie être gérée directement par la SPL. En revanche, Brest Métropole et ses partenaires pourraient saisir l'opportunité d'une société d'économie mixte à opération unique (SEMOp) particulièrement adaptée au domaine des transports et des mobilités.

Une SEMOp, comme une SEM, se compose d'actionnaires publics et privés. La mise en concurrence est organisée en amont de la création de la société pour le choix de l'actionnaire privé. Grâce à sa gouvernance mixte, la SEMOp permet de réunir les avantages de la gestion publique (maîtrise des décisions) et de la DSP (l'expertise du délégataire, la souplesse de la gestion privée).