métropolitiques

Financer le « choc d'offre » ferroviaire : le pari breton

Julien Gingembre

Le financement des infrastructures de transport est un enjeu majeur pour répondre aux objectifs de décarbonation des mobilités. Julien Gingembre éclaire cet enjeu en analysant les innovations de financement du réseau ferroviaire de la région Bretagne.

À partir de septembre 2027, près de trente trains supplémentaires desserviront chaque jour l'axe Brest-Lamballe. Ce second volet du plan « BreizhGo Express », après le renforcement de l'offre dans le sud de la région et l'étoile ferroviaire rennaise, doit répondre à l'ambition affichée par l'exécutif régional : doubler les circulations TER d'ici 2040. Or, la Bretagne, péninsule structurellement coûteuse à desservir, n'est pas un terrain favorable au développement ferroviaire. C'est ce paradoxe qui en fait un cas d'étude singulier : comment une région aux périphéries du réseau national, confrontée à un mur budgétaire que rencontrent toutes les autorités organisatrices des mobilités, finance-t-elle un « choc d'offre[1] » ferroviaire visant à réduire l'usage de l'automobile ? Depuis la loi d'orientation des mobilités, les régions endossent le rôle de coordination des mobilités (Cuffini Valero 2023), responsabilité que la Bretagne revendique pleinement. Les réponses apportées localement dessinent un modèle inédit alors même que la conférence Ambition France Transports et le projet de loi-cadre sur les transports esquissent à l'échelle nationale un nouveau modèle de financement des infrastructures.

Un retard structurel, une demande en accélération

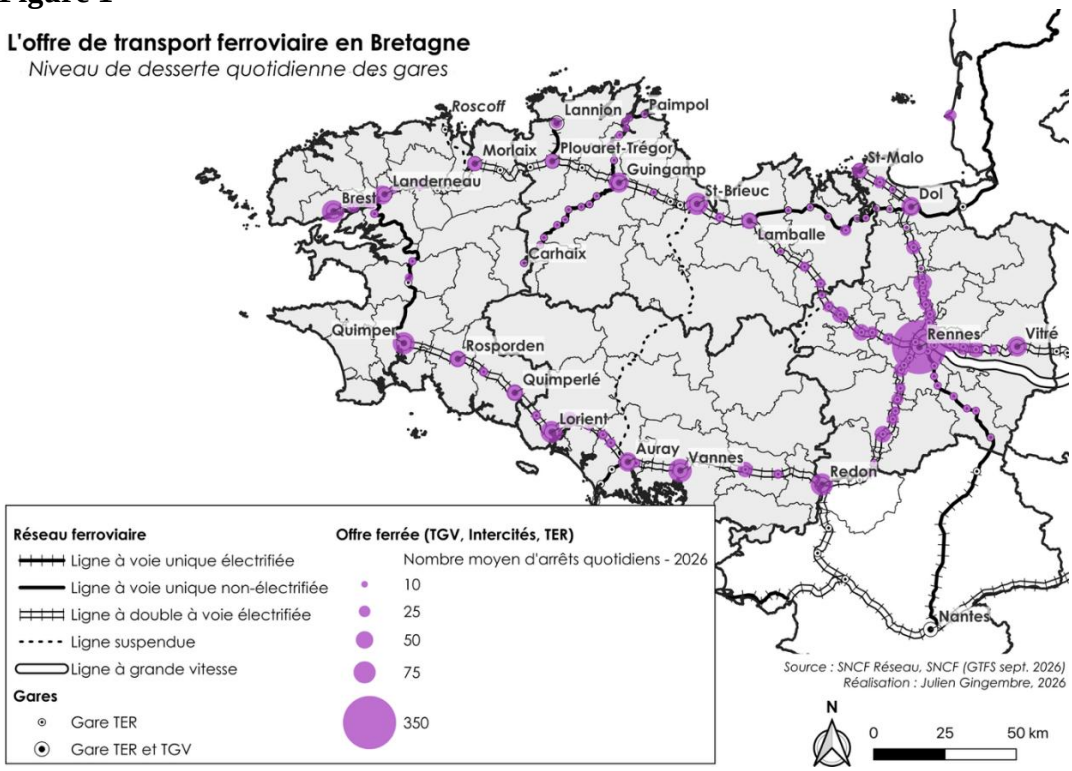
Le trafic routier est responsable de près d'un tiers des émissions de gaz à effet de serre bretonnes, juste derrière l'agriculture[2] : l'enjeu ferroviaire dépasse donc le seul désenclavement. La région figure pourtant parmi les moins bien dotées en offre, avec 838 sièges-km par habitant (un siège.kilomètre est une unité de mesure de l'offre ferroviaire correspondant au déplacement d'un siège de train sur un kilomètre), contre 1 319 en France hors de la région capitale[3]. Ce retard résulte moins d'un désintérêt historique pour le rail que de contraintes territoriales : deux axes transversaux convergeant vers Rennes, seule étoile ferroviaire, un habitat dispersé qui dilue les bassins de clientèle et une agglomération brestoise en « cul-de-sac ».

Pourtant, la demande explose : + 60 % de fréquentation entre 2019 et 2024, un record national. Cette hausse tient en partie à des facteurs macroéconomiques post-pandémie[4], mais

[1] Cette expression est mobilisée par la région Bretagne dans sa communication (Région Bretagne 2024b) et renvoie à l'idée qu'un accroissement de l'offre de transport est la condition préalable à un report modal, c'est-à-dire au transfert de déplacements de la voiture vers le train.
[2] Données Air Breizh, 2022.
[3] Sauf mention contraire, les données d'offre et de demande proviennent de l'Autorité de régulation des transports.
[4] Les causes sont multiples : hausse structurelle des prix du carburant, stabilité des tarifs ferroviaires (TER) par rapport à l'inflation, investissement dans un matériel roulant plus qualitatif, effet des politiques incitatives au report modal (en particulier en ville), mutations du marché du travail (télétravail) (Perrin 2024).

surtout à une demande latente, longtemps bridée par un réseau sous-capacitaire. Depuis 2021, elle croît plus vite que l'offre, d'où des trains de pointe souvent bondés quand les autres restent moins chargés. Avec 18 millions de voyageurs en 2024, la région demeure pourtant parmi celles qui transportent le moins de passagers : ce hiatus est le moteur politique du « choc d'offre ». Il répond aussi à une demande sociale en mutation (télétravail, loisirs), à la précarité énergétique (Abernot *et al.* 2025) et au vieillissement. Si les seniors sont aujourd'hui peu présents dans les trains régionaux[5], leurs déplacements évoluent : moins de trajets contraints, davantage de sorties en dehors des heures de pointe, plus de déplacements pour des raisons de santé, perte d'autonomie (Dreal Bretagne 2024).

Figure 1



L'ambition du doublement de l'offre et ses limites structurelles

L'exécutif régional affiche un objectif ambitieux : atteindre un cadencement des trains toutes les vingt minutes en heure de pointe d'ici 2040. Cet effort pourrait permettre de rattraper partiellement le retard breton en matière d'offre ferroviaire, mais sera-t-il en mesure, à lui seul, d'engendrer un report modal massif de la voiture au train ? La réponse dépendra de la capacité à porter des investissements lourds dans l'infrastructure bretonne (Baudelle *et al.* 2014), ce qui nécessite des moyens financiers d'autant plus importants et de long terme, à l'horizon 2050. Ces investissements sont envisagés dans le cadre des « Liaisons nouvelles Ouest Bretagne – Pays de la Loire » (LNOBPL), dont le coût total est évalué à plus de 5 milliards d'euros (Richert 2023). En cours de concertation, ce projet étudie notamment un scénario maximal envisageant

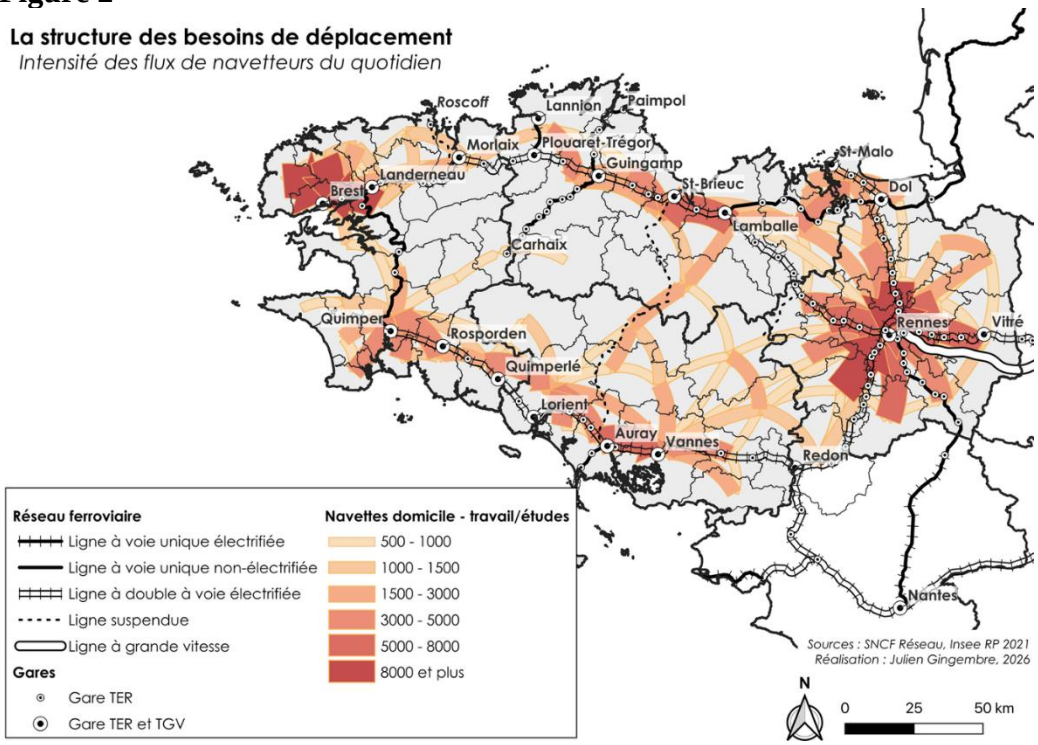
[5] Les résultats de l'enquête de la SNCF sur les usagers des TER (2024) montrent une sous-représentation des plus de 60 ans dans les trains (ils ne représentent que 10 % des voyageurs contre 34 % de la population totale) (Perrin 2024).

le déploiement de la signalisation ERTMS[6] sur certains tronçons entre Rennes et Brest, et de nouvelles lignes entre la capitale régionale et Lamballe d'une part, Morlaix et Landerneau d'autre part (SNCF Réseau 2023).

Pour pallier ces limites, le renforcement de l'offre doit s'articuler à une approche résolument multimodale – TER, autocars, covoiturage, combinaison des modes de transport (intermodalité) – et repenser l'usage de la route, par exemple en y réservant des voies aux transports collectifs. Aussi, les politiques d'urbanisme visant à densifier les pôles autour des gares jouent un rôle clé, en s'appuyant sur des instruments de contractualisation territorialisés, comme le contrat d'axe (Bentayou *et al.* 2015). Enfin, à plus long terme, l'évolution des pratiques de mobilité dépendra surtout de transformations sociales plus profondes en lien avec la montée du désir de bien-être lors des déplacements, le moindre attrait pour la conduite automobile et une optimisation des temps de trajet (Kaufmann 2026).

Le doublement de l'offre soulève une question que l'exécutif régional n'a pas tranchée : celle des lignes orthogonales aux deux axes est-ouest. Car, au-delà des lignes à fort potentiel, se pose celle des indispensables travaux de régénération des voies, de la modernisation des gares et de la signalisation sur ces lignes secondaires. La ligne Brest-Quimper, à voie unique et non électrifiée, en est l'illustration : étudiée par la Région et la SNCF depuis 2025, elle a été fermée temporairement en 2026 après un éboulement. Les lignes Carhaix-Guingamp et Guingamp-Paimpol, exploitées par une filiale de Transdev Rail et en cours de rénovation, montrent toutefois qu'une alternative opérationnelle et économique reste possible sur des axes à faible trafic.

Figure 2



[6] ERTMS (*European Rail Traffic Management System*) est le standard européen de signalisation ferroviaire, conçu pour remplacer les nombreux systèmes nationaux. Il doit notamment permettre d'augmenter le nombre de circulations possibles sur une même ligne.

Financer le « choc d'offre » : un modèle breton inédit entre cofinancement et versement mobilité

La Région consacre déjà plus du quart de son budget annuel aux mobilités, dont 120 millions d'euros par an à SNCF Voyageurs pour le fonctionnement du TER BreizhGo, 15 millions pour que les TGV circulent jusqu'à Brest, Quimper et Saint-Malo (convention unique en France, qui ouvre aussi ces trains aux abonnés TER), et près de 150 millions d'investissement pour les neuf rames récemment acquises (Région Bretagne 2026). Depuis 2019, recettes et taux d'occupation progressent, et la couverture des dépenses par les recettes est passée de 30 % à 40 % en 2024 ; le reste relève du concours public. Ce ciseau entre ambition d'offre et contrainte budgétaire a conduit la Région à inventer un nouveau modèle.

Ce modèle repose sur deux piliers inédits. Le premier est le cofinancement intercommunal. Si la contribution des collectivités locales aux projets ferroviaires n'est pas nouvelle (Maulat et Passalacqua 2014), la Bretagne franchit un pas supplémentaire en sollicitant en 2025 les intercommunalités non seulement pour l'acquisition du matériel roulant (à hauteur de 30 %) mais aussi, dans certains cas, pour assumer une part du déficit d'exploitation, avec un amortissement étalé jusqu'en 2058, durée calée sur la vie moyenne du matériel. Cette architecture n'a pas émergé sans tensions : les négociations sur la clef de répartition entre les intercommunalités concernées ont été âpres. Cette clef tient compte à la fois du nombre d'arrêts additionnels et de la population : pour la partie nord, Brest métropole, premier contributeur, financera un peu plus de 6 % du montant total (4,5 millions d'euros).

Le second pilier, entré en vigueur le 1er janvier 2026, est le versement mobilité régional et rural (VMRR), instrument fiscal dont peuvent se saisir les régions depuis la loi de finances 2025. Ce dispositif, qui s'applique aux employeurs de plus de onze salariés, s'appuie sur un prélèvement de 0,15 % sur la masse salariale des entreprises (le taux maximal autorisé par la loi), ramené à 0,08 % dans les territoires les moins bien dotés en offre de mobilité. Sa mise en place ne s'est pas faite sans heurts : le patronat s'y est fermement opposé, y voyant une charge supplémentaire dans un contexte économique déjà contraint. En théorie pérenne, sa viabilité reste conditionnée par les cycles électoraux et les dynamiques économiques.

Ces deux mécanismes traduisent un choix politique : faire porter une part du financement ferroviaire par ceux qui en bénéficient directement, intercommunalités et employeurs. La Région élargit ainsi le cercle des contributeurs au-delà du duo État-région, dans une logique de coordination que prolongent la labellisation d'un service express régional métropolitain et la création en 2025 du syndicat mixte Bretagne Mobilités.

Au-delà du rail : quels leviers actionner ?

Le cas breton ne vaut pas seulement pour lui-même. Il illustre le hiatus entre attente sociale de court terme et la nécessaire projection à long terme des ambitions en matière de transport (Passalacqua 2024). Car le ferroviaire régional apparaît comme un « problème pernicieux » (Revelli et Orange 2025) : ni l'augmentation de l'offre, ni les ajustements dans sa gestion ne suffisent à en résoudre les contradictions. Les réponses bretonnes signalent une recomposition des responsabilités financières, où les intercommunalités et les employeurs deviennent des contributeurs à part entière, sans pour autant, à ce stade, disposer d'un pouvoir de décision effectif sur la politique ferroviaire régionale.

Comme observé par ailleurs (Gingembre 2019 ; Revelli 2020), le rail dépasse la simple fonction de transport pour devenir un instrument politique pour « faire région ». Le pari breton confirme cette dynamique, tout en la nuançant : le choc d'offre réaffirme le rôle de coordination de la Région, mais il peut aussi se lire comme le signe qu'elle ne peut plus financer seule sa

politique ferroviaire, ce qui rend notamment les intercommunalités incontournables dans un nouveau contrat de cohésion. Pour autant, ce modèle de financement ne résout pas à lui seul le défi de la décarbonation des déplacements. Le « choc d'offre » est une condition nécessaire, mais insuffisante. L'articulation entre une organisation multimodale des déplacements, des politiques d'urbanisme qui structurent la demande et la régulation de l'usage de la voiture s'avère indispensable pour transformer durablement les pratiques. La Bretagne, confrontée à un maillage urbain fragmenté et à un étalement persistant, devra nécessairement faire des choix forts en matière de planification urbaine. Ce qu'elle expérimente aujourd'hui, alors que la loi-cadre nationale demeure floue sur le financement de la mobilité régionale, c'est l'équation que devra résoudre toute la France des territoires peu denses pour rendre possible un monde moins dépendant de la voiture, tel que l'esquisse le Système Alternatif de Mobilité[7] du Forum Vies mobiles (2025), fondé sur un maillage de l'ensemble des territoires : comment financer la mobilité de demain, entre coût de l'investissement et coût de l'inaction climatique ?

Bibliographie

Abernot, J., Gingembre, J., Rivoal, F. et Saillard, C. 2025. La mobilité comme épreuve. Pratiques et stratégies de déplacements des personnes vulnérables, Brest : Adeupa.

Baudelle, G., Brugioni, I. et Lepetit, A. 2014. L'Ouest et le rail : enjeux et prospective, Rennes : Presses universitaires de Rennes.

Bentayou, G., Perrin, E. et Richer, C. 2015. « Contrat d'axe et Transit-Oriented Development : quel renouvellement de l'action publique en matière de mobilité et d'aménagement ? (Point de vue d'acteurs) », Flux, n° 101-102, p. 111-123.

Dreal Bretagne 2024. « Vieillissement de la population et mobilité en Bretagne à l'horizon 2040 » étude prospective.

Gingembre, J. 2019. « Les politiques de mobilité et de transport dans le Grand Est : quels enjeux dans un territoire en recomposition ? », Revue géographique de l'Est, vol. 59, n° 3-4.

Forum Vies Mobiles, Système alternatif de mobilité, 2025. URL : https://forumviesmobiles.org/recherches/16425/systeme-alternatif-de-mobilite.

Kaufmann, V. 2026. Le report modal : du désir à la pratique, EPFL Press : Lausanne, Suisse.

Maulat, J. et Passalacqua, A. 2014. « Les collectivités locales prises dans la nouvelle "bataille du rail" », Métropolitiques. URL : https://metropolitiques.eu/Les-collectivites-locales-prises.html.

Passalacqua, A. 2024. « Temps court et temps long en histoire des mobilités », Artefact, n° 21, p. 247-271.

Perrin, M. 2024. « TER : le portrait robot des usagers », La Gazette des Communes. URL : https://www.lagazettedescommunes.com/926122/ter-le-portrait-robot-des-usagers/.

Région Bretagne 2024a. « Avenant au CPER 2021/2027 de la région Bretagne en matière de Mobilités pour la période 2023-2027 ». URL : https://www.bretagne.bzh/app/uploads/Projet-davenant-Mobilites-2023-2027-au-CPER.pdf.

Région Bretagne. 2024b. « Plus de transports pour les Bretonnes et les Bretons : la Bretagne labellisée pour mettre en place un Service Express Régional Métropolitain », communiqué de presse, 5 juillet 2024. URL : https://www.bretagne.bzh/presse/communiques-

[7] https://forumviesmobiles.org/recherches/16425/systeme-alternatif-de-mobilite.

dossiers/plus-de-transports-pour-les-bretonnes-et-les-bretons-la-bretagne-labellisee-pour-mettre-en-place-un-service-express-regional-metropolitain/.

Région Bretagne. 2026. « Budget 2026 : dossier de presse », 11, 12 et 13 février.

Revelli, B. 2020. « Un effet de structuration des territoires ? Le rail comme outil et symbole pour "faire région" en Occitanie », Flux, n° 122, p. 53-68.

Revelli, B. et Orange, G. 2025. « 03. Le ferroviaire, un objet pernicieux pour l'action publique régionale ? », Politiques et management public, vol. 42, n° 2, p. 151-170.

Richert, P. 2023. Scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français (2022-2042), Paris : ART.

SNCF Réseau 2023. Liaisons nouvelles Ouest Bretagne Pays de la Loire. Études préliminaires 1re phase : rapport de synthèse des études.

Cuffini Valero, V. 2023. « Le renouveau de syndicats mixtes SRU à la suite de la loi d'orientation des mobilités », in A. Fabry et al. (dir.), Action publique locale et mobilités, Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, p. 154-168.

Julien Gingembre est maître de conférences en aménagement de l'espace et urbanisme au sein du laboratoire Géoarchitecture, à l'Université de Bretagne occidentale. Ses recherches portent sur les relations entre mobilité, urbanisme et territoires, ainsi que sur les temporalités des politiques de transport et la gouvernance des métropoles dans le contexte de la transition.

Pour citer cet article :
Julien Gingembre, « Financer le "choc d'offre" ferroviaire : le pari breton », *Métropolitiques*, 16 novembre 2026. URL : https://metropolitiques.eu/Financer-le-choc-d-offre-ferroviaire-le-pari-breton.html.
DOI : https://doi.org/10.56698/metropolitiques.2352.