Bâtir ensemble **les projets de mobilité du quotidien**

Les Services express régionaux métropolitains

MINISTÈRE CHARGÉ DES TRANSPORTS
Liberté
Égalité
Fraternité

Société des Grands Projets

SNCF RÉSEAU

Patrice Vergriete

Ministre délégué
chargé des Transports

—

Face à l'urgence climatique, repenser notre mobilité est une véritable nécessité. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement s'engage aux côtés des collectivités locales pour offrir au plus grand nombre un système de transports à la fois durable et accessible. Une ambition qui se traduit notamment par la volonté de réduire le recours à la voiture individuelle dans les territoires.

Les Services Express Régionaux Métropolitains (SERM) sont en ce sens une réponse forte que l'on peut apporter à nos millions de concitoyens résidant dans ou à proximité des centres urbains, sans alternative à une mobilité carbonée. Offres multimodales articulées autour d'une infrastructure ferroviaire modernisée et pensées dans une véritable coordination avec les acteurs de l'aménagement, les SERM intègrent de façon complémentaire cars express, vélo et marche, covoiturage, pour une véritable intermodalité « sans couture ». Pour leur réussite nous nous sommes fixés des objectifs ambitieux de qualité de service et d'intégration urbaine.
Ce projet s'inscrit dans une ambition plus large de transformation écologique et sociale des mobilités. Une priorité affichée du Conseil d'Orientation des Infrastructures qui a fait l'objet d'un large consensus, comme en témoigne le soutien des parlementaires au texte de loi voté fin 2023. Pour concrétiser cette ambition, l'État mobilise près de 800 millions d'euros au titre des Contrats de Plan État-Région 2023-2027, nécessaires aux études et premiers travaux. La possibilité de financements pérennes pluriannuels, adossé à une fiscalité locale dédiée, pourra également être introduite à la demande des collectivités. Pour ce faire, les territoires pourront compter sur les expertises de SNCF Réseau et de la Société des grands projets pour la définition de leurs projets et la maîtrise d'ouvrage des opérations d'infrastructures.
Enfin, ne nous y trompons pas, les SERM ne doivent pas concerner que les métropoles. Ce sont des projets qui doivent intéresser plus globalement les régions métropolitaines. Je veux dire par là qu'il est essentiel, pour leur donner tout leur sens à l'échelle des territoires, de veiller à l'amélioration des dessertes avec les villes moyennes. En cela, les SERM ne sont pas qu'une offre de transport mais aussi un instrument d'une politique publique d'aménagement équilibré des territoires.
Il s'agit maintenant de tracer la voie pour 2024. Les premières labellisations de projets, marquant l'entrée dans la démarche, sont prévues au printemps. Une conférence nationale de financement des SERM se tiendra à la mi-année pour débattre des solutions à même d'assurer le choc d'offre. D'ici la fin de l'année, les projets les plus matures obtiendront le statut de SERM et bénéficieront des dispositions d'accompagnement prévues par la loi. Je sais que nous pouvons compter, sans l'ombre d'un doute, sur l'engagement de toutes et de tous pour concrétiser cette ambition commune d'une mobilité et d'un aménagement du territoire plus durable.

Jean-François Monteils,
Président du directoire
Société des grands projets

Les Services express régionaux métropolitains (SERM) poursuivent deux grandes ambitions : ils servent la planification écologique en développant les mobilités décarbonées du quotidien, et sont l'armature d'un développement urbain et social équilibré, au service des territoires.
La Société des grands projets (SGP) est engagée pour mener à bien les projets de SERM avec les collectivités territoriales. C'est le cœur de notre savoir-faire : construire et piloter des projets complexes, trouver des solutions adaptées à chaque territoire, ses spécificités, ses contraintes, à travers un accompagnement sur mesure, en maitrisant les coûts, les délais et les performances attendus.
Si chaque projet est unique, chacun d'eux est un grand projet parce qu'il apporte des solutions concrètes, durables et utiles à tous.

Matthieu Chabanel,
Président Directeur Général
de SNCF Réseau

Les SERM ouvrent une nouvelle révolution des mobilités, basée sur les services aux usagers et la coopération entre acteurs. Ils relient les métropoles et leur périphérie dans le respect de l'impératif climatique. Avec Marlène Dolveck, nous sommes convaincus de l'élan porté par ces projets, et nous engageons dès maintenant SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions dans leur mise en œuvre aux côtés des collectivités : en tant que gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire, nous serons les garants de la qualité du service, qui fera leur succès. Nous serons aussi les moteurs de l'indispensable innovation pour simplifier l'intermodalité pour tous ! Promesse de changement pour les mobilités, les SERM sont des projets d'équipe au bénéfice des territoires : SNCF Réseau et Gares & Connexions en seront des acteurs engagés.

Extrait
de la loi relative aux SERM, article 1er

« Un Service express régional métropolitain est une offre multimodale de services de transports collectifs publics qui s'appuie prioritairement sur un renforcement de la desserte ferroviaire. Cette offre intègre la mise en place de services de transport routier à haut niveau de service, de réseaux cyclables et, le cas échéant, de services de transport fluvial, de covoiturage, d'autopartage et de transports guidés ainsi que la création ou l'adaptation de gares ou de pôles d'échanges multimodaux. Le service express régional métropolitain est intégré aux autres réseaux de transports sur les territoires concernés.
Il vise à une amélioration de la qualité des transports du quotidien notamment par des dessertes plus fréquentes et plus fiables des zones périurbaines, la réduction de la pollution de l'air, la lutte contre l'autosolisme, le désenclavement des territoires périurbains et ruraux [...]. »

Les mobilités
du quotidien

Se déplacer | Décarboner | Désenclaver

8,7 km
Distance moyenne pour les **déplacements locaux**, tous modes confondus en 2019.

Source : Insee, enquête « Mobilité des personnes », 2019

65 %
Pourcentage de **déplacements de courte distance** se faisant en voiture individuelle.

Source : ART, 2019

1h02
Temps journalier moyen de **déplacement**.

Source : Dares, 2015

62,8 %
Part de Français utilisant leur **voiture individuelle** pour leurs trajets quotidiens.

Source : Insee, enquête « Mobilité des personnes », 2019

9,1 %
Part des Français utilisant les **transports en commun** pour leurs trajets quotidiens.

Source : Insee, enquête « Mobilité des personnes », 2019

2019
Loi d'orientation des mobilités

2020
Schéma directeur de SNCF Réseau sur les étoiles ferroviaires et services express métropolitains

2022
Annonce du développement d'un réseau de RER métropolitains par le président de la République

2023
Loi relative aux Services express régionaux métropolitains

SOMMAIRE

Penser

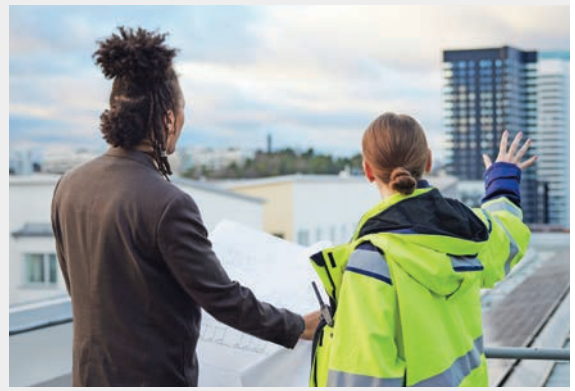
des projets de services de transports globaux, cadencés et fiables

p.10

Servir

la transition écologique et le désenclavement des territoires

p.30



Faire converger

les acteurs pour réussir

p.42

Bibliographie
p.63

Notes
p.65

Penser

des projets de services de transports globaux, cadencés et fiables

Le ferroviaire **au cœur des politiques de mobilité**

Un cadre institutionnel renouvelé par la Loi d'orientation des mobilités

En 2019, la loi d'orientation des mobilités (LOM) est adoptée afin de transformer les politiques de mobilité et de répondre à une nouvelle aspiration autour des déplacements du quotidien, à toutes les échelles, pour qu'ils soient plus propres, plus accessibles et moins coûteux.

Elle a ainsi organisé la montée en puissance des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), garantissant que l'entièreté du territoire national soit couverte par la compétence de l'une d'entre elles. Elle a également réorganisé la gouvernance des politiques de mobilité avec la conviction qu'une meilleure coopération serait source de plus d'efficacité. Dans cette perspective, les Régions sont devenues les cheffes de file de la mobilité et disposent de la responsabilité des Contrats opérationnels de la mobilité (COM), ce qui pose ainsi les fondements d'une coordination des compétences et des périmètres. Par ailleurs, des structures de financement dédiées ont été adossées à certains grands projets ferroviaires pour en accélérer le déploiement, sans pour autant leur en confier la maîtrise d'ouvrage.

La LOM a ainsi amorcé une réforme profonde de l'écosystème des transports, visant à donner davantage de visibilité sur la programmation des investissements et érigeant en priorité la désaturation des « *grands nœuds ferroviaires pour doubler la part du transport ferroviaire dans les grands pôles urbains* ». Comme l'indique le Conseil d'orientation des infrastructures (COI) dans son rapport de mars 2022, la LOM constitue une première rupture en matière de prise en compte des enjeux liés à l'investissement dans les infrastructures ferroviaires et à la gouvernance de la mobilité du quotidien.

Penser des projets de services de transports globaux, cadencés et fiables

Le cadre de la loi d'orientation des mobilités

Les acteurs de la mobilité :
Avec la LOM, les régions pilotent et coordonnent désormais la mobilité sur le territoire. Dans un souci d'efficacité et pour apporter des réponses au plus près des besoins des usagers, les communautés de communes sont également incitées à exercer cette compétence, notamment en se regroupant dans un syndicat mixte de transport ou un pôle d'équilibre territorial et rural.

Les contrats opérationnels de mobilité :
- sont conclus entre l'AOM, la Région, les Départements, les gestionnaires de gare de voyageurs ou de pôles d'échanges multimodaux ;
- concernent les opérations d'aménagement visant l'intermodalité ;
- s'appliquent à l'échelle de chaque bassin de mobilité et de manière pluriannuelle ;
- permettent de définir les actions en matière de mobilités, ainsi que les rôles et responsabilités de chacun des acteurs.

Trains régionaux, grande vitesse, fret : l'articulation de l'offre SERM avec les autres circulations ferroviaires

L'engouement pour la démarche SERM ne doit pas occulter les interrogations, voire les craintes exprimées par certaines acteurs (entreprises ferroviaires et élus) de voir ces nouveaux services capter la capacité résiduelle de développement d'offre en gare au seul profit de la métropole régionale ; en effet, ce choc d'offre a vocation à s'implémenter au droit des étoiles ferroviaires, zones les plus congestionnées du réseau ferré national.

Leur déploiement se voudra donc graduel, en prenant soin de permettre un développement ordonné des offres « voyageurs » (TER et grandes lignes) comme des services de transport de marchandises; à cet effet, la loi SERM précise d'ailleurs que le développement des SERM doit se faire en tenant compte des enjeux du fret ferroviaire.

Pour ce faire, l'État et SNCF Réseau animent un dispositif de dialogue (« plateformes services infrastructures ») à l'échelle suprarégionale, toutes entreprises ferroviaires et autorités organisatrices des mobilités ferroviaires confondues ; à charge pour ce dispositif de construire une vision prospectives à 5 et 10 ans sur un territoire donné, en essayant de concilier les expressions de besoin de chaque acteur et autorité organisatrice avec les augmentations de capacité progressives permises par les projets d'investissement. L'arbitrage final, à savoir l'allocation des capacités ferroviaires sur le réseau ferré national, revient au gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau.

Le cas typique pour une ligne ferroviaire du périmètre SERM sera d'être empruntée par plusieurs services, répondant à des besoins spécifiques :
- une offre SERM périurbaine omnibus cadencée à la demi-heure, irriguant l'aire d'attraction sur une quarantaine de kilomètres ;
- une offre TER interurbaine semi-directe en direction des villes moyennes, sous-préfectures et préfectures des départements voisins, à hauteur de deux ou trois sillons par heure et par sens, jusqu'à 200 km de la métropole régionale ;
- une desserte très longue distance TGV et fret avec un sillon par heure et par sens pour chaque, y compris à l'heure de pointe.

Cette complémentarité des offres SERM et TER permet de renforcer la desserte périurbaine là où la demande est la plus forte, de diffuser les voyageurs sur les hubs de mobilités métropolitaines, plutôt que de les faire converger vers la seule gare centrale, et d'assurer le rabattement en gare centrale vers l'offre longue distance.
Pour permettre une desserte SERM au quart d'heure, il sera généralement nécessaire d'accroitre la capacité de l'étoile ferroviaire, en combinant amélioration de l'espacement des trains, optimisation de l'exploitation du site de gare, adaptation de la politique de desserte, et le cas échéant création de nouvelles capacités (projets d'investissement).

Saturation des gares et du réseau, gares en impasse : les contraintes de la mobilité ferroviaire quotidienne

Les limites du transport ferroviaire du quotidien sont également dues aux principes d'organisation même du réseau.

Celui-ci est traditionnellement structuré en étoile autour de la métropole, avec une gare centrale dans certains cas en impasse, et dessert l'ensemble des autres pôles de l'aire d'attraction urbaine. Cette situation explique en partie la concentration des activités liée à la métropolisation et la dispersion des ménages sur le territoire de la métropole (suburbanisation), et est également à l'origine d'une massification des flux de voyageurs dans les gares métropolitaines, ces dernières atteignant rapidement leurs limites de capacité.
Cet effet s'illustre par un remodelage des pratiques de déplacements depuis 40 ans, tous moyens de transports confondus : alors que la hausse du nombre de déplacements locaux a suivi la tendance de l'évolution de la population (passant de 164 millions en 1982 à près de 180 millions en 2019), le nombre de kilomètres parcourus par déplacement a, quant à lui, évolué de 5,2 km en moyenne en 1982 à 8,7 km en moyenne en2019[1]. La durée des déplacements augmente elle aussi

(1) SDES – Insee – Enquête mobilité des personnes 2018-2019.

depuis 2008 (+6 minutes de déplacement quotidien moyen entre 2008 et 2019), en raison de l'augmentation de la distance parcourue et de l'évolution des choix de modes de déplacement.
La part de la voiture individuelle dans le nombre de déplacements quotidiens locaux (dite « part modale »[2]) a ainsi augmenté de plus de 25 % entre 1982 et 2008 quand celle des transports en commun a perdu 8 % sur la même période. Sur une période plus récente, on observe néanmoins les prémisses d'un changement de paradigme : l'utilisation de la voiture diminue légèrement même si elle reste le premier mode de transport, et le recours aux transports en commun est passé de 8,3 % des déplacements en 2008 à 9,1 % en 2019. Par ailleurs, la part modale du train pour les courtes distances[3] s'établit à 8,6 % des déplacements en 2019 selon l'ART, quand celle de la voiture individuelle s'élève à 65 % des déplacements. À cela, il faut rajouter les modes actifs (marche, vélo), principalement représentatifs sur de très courtes distances, dont la part modale est de 26 % des déplacements. La part modale de la voiture individuelle peut notamment s'expliquer par un rythme de développement des transports en commun plus lent que celui de l'augmentation des déplacements dans les dernières décennies.

Alors que les analyses menées par SNCF Réseau dans son « Schéma directeur des étoiles ferroviaires et services express métropolitains » d'octobre 2020 pointent le potentiel de développement de la fréquentation des trains à l'échelle des métropoles, la part modale de celui-ci n'a progressé que de 2 % entre 2000 et 2017[4]. Même si ce n'est pas la seule explication, cela illustre les limites capacitaires, en particulier en heures de pointe, du réseau actuel et sa nécessaire évolution pour accueillir l'accroissement de la demande. C'est donc bien par l'adaptation et le développement du réseau ferroviaire, tout en continuant son renouvellement et sa modernisation, mais aussi par une rationalisation et une optimisation des dessertes, des horaires, de l'exploitation ou encore de la maintenance, que l'offre de service pourra être mise en cohérence avec la demande.

C'est aussi ce que reconnaît la LOM en appuyant la nécessité d'orienter les financements vers le développement de la capacité de nœuds ferroviaires, au lieu du fléchage prioritaire des investissements vers l'offre de trains à grande vitesse des quarante dernières années. En effet, le rapport annexé à la loi LOM indique à ce titre : « *Après la construction progressive du réseau et de l'offre TGV depuis quatre décennies, il est désormais nécessaire d'orienter les investissements de développe-*

(2) Il est néanmoins à noter que ce mode de calcul de la part modal portant sur le nombre de déplacements, bien qu'étant le plus classique, présente le « défaut majeur » selon Thierry Mallet de *« mettre sur le même plan un déplacement de 100 mètres […] et un trajet de 30 kilomètres […]. »* Celui-ci préférant *« la part kilométrique de chaque déplacement [qui] apparaît beaucoup plus proche de la réalité factuelle et […] donne une meilleure vision des enjeux ».*

(3) L'ART définit les « courtes distances » comme des trajets de moins de 80 km (« État des lieux des mobilités courte et longue distance [volume 2] : Évolutions des mobilités depuis 2008 et pendant la crise sanitaire au regard de leur impact environnemental » de décembre 2022).

(4) « Le marché français du transport de voyageurs 2017 », Observatoire des transports et de la mobilité, publié en 2018.

ment dans le transport ferroviaire en priorité vers les déplacements du quotidien et, pour cela, vers la création de capacités supplémentaires dans les principaux nœuds ferroviaires. »
Au-delà, le développement et la recomposition des offres de mobilités dans les territoires urbains et périurbains doivent impulser ou accompagner de nouvelles dynamiques d'aménagement, permettant d'influer sur les usages et la demande en déplacements. La projection d'une vision de l'aménagement du territoire à moyen-long terme est nécessaire pour ne pas seulement réagir aux flux de déplacements constatés mais pour contribuer à les réduire et à rapprocher les emplois, les services et les loisirs.

Financement des infrastructures ferroviaires : des obstacles à dépasser

La viabilité économique du système de transports publics français est au cœur des préoccupations de la planification écologique. Les coûts de l'exploitation et de la gestion de l'infrastructure ferroviaire ne cessent de croître et pèsent de plus en plus sur les budgets des Régions et des opérateurs. Ils semblent ainsi consommer la majeure partie des ressources mobilisables pour l'entretien et le renouvellement du réseau, laissant peu de marge pour son développement. À ce titre, en mars 2022, le COI notait que les délais et les coûts des projets ferroviaires visant le développement du réseau continueraient de connaître des évolutions suscitant des tensions fortes entre les parties prenantes. Il appelait de ses vœux une accélération des investissements fondée sur une vision de long terme conduisant ainsi à dépasser le seul objectif d'équilibre financier du gestionnaire d'infrastructure qui implique, de fait, des arbitrages de sa part sur les opérations à réaliser.
Aussi, le financement des mobilités du quotidien se heurte à des obstacles persistants :

- le cadre institutionnel, avec une multiplicité d'acteurs aux intérêts parfois divergents qui complexifie la priorisation des opérations à financer ;
- la fragilisation du modèle de financement des transports publics[5], résultant de l'accroissement des coûts d'exploitation au kilomètre (de 6 % par an pour les villes de 50 000 à 100 000 habitants, et de 4,3 % pour les villes de plus de 100 000 habitants) qui n'a pas été suivi par le même rythme d'augmentation des recettes tarifaires, réduisant le taux de couverture des coûts de fonctionnement des transports en commun urbains à 14 % en moyenne ;
- l'allongement de la durée des tours de table financiers, notamment dû à l'absence de perspectives de bénéfices apportés par la mobilisation de ressources pour la planification écologique[6] ;

(5) Arnaud Passalacqua et Philippe Poinsot, « Transports collectifs urbains : choisir entre deux modèles », *Métropolitiques*, 5 décembre 2022.

(6) Jean Pisani-Ferry, Selma Mahfouz, « Les incidences économiques de l'action pour le climat », 2023.

- le mur d'investissement à surmonter dans un contexte où les capacités budgétaires des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et de l'État sont fortement contraintes. À titre d'illustration, le Groupement des autorités responsables de transport (GART) évalue en 2023 les dépenses annuelles d'investissement et de fonctionnement de l'ensemble des AOM à environ 35 milliards d'euros.

La LOM, en dégageant des objectifs prioritaires d'investissement, a indéniablement amélioré la visibilité, la programmation et la gouvernance des projets de transport. Des premiers enseignements peuvent également être tirés à la suite de sa mise en application, notamment pour ce qui concerne les sociétés de projet, dont le rapport d'information sur les modes de financement des AOM par les sénateurs Hervé Maurey et Stéphane Sautarel préconise de s'inspirer pour les appliquer aux Services express régionaux métropolitains (SERM).

L'insuffisante participation des citoyens à la définition du projet

L'article 7 de la Charte de l'environnement, adossée depuis 2005 à la Constitution de la Cinquième République, dispose que « *toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ». C'est ce que traduit l'article L. 120-1 du Code de l'environnement, qui régit les principes de participation du public en France. Cette approche réglementaire vise ainsi à protéger le citoyen des décisions portant sur des projets ayant « *une incidencwe directe et significative sur l'environnement* ».
Si le cadre législatif s'est montré innovant pour traduire les effets de ce droit à la participation et à l'élaboration des projets, des marges de progrès dans sa mise en œuvre concrète existent. Elles contribueraient notamment à assurer une prise de décision transparente vis-à-vis de l'ensemble des parties prenantes, depuis les autorités de régulation jusqu'au public concerné par les projets.
En effet, les maîtres d'ouvrage, qui ont la responsabilité de faire la pédagogie de l'ambition technique du projet, se heurtent à un paradoxe : les dispositifs de participation publique qu'ils mettent en place peinent à susciter l'intérêt des citoyens, ou ne suscitent pas la participation d'un panel représentatif des citoyens concernés, alors même que s'exprime une volonté générale en faveur d'une association accrue à la décision et à la mise en œuvre des politiques publiques.

Comme le relevait une mission flash « Démocratie locale et participation citoyenne » conduite en 2019 par les députés Émilie Chalas et Hervé Saulignac, les modalités d'organisation de la participation du public se sont souvent révélées peu attractives et génératrices de déception et de frustration quant à la prise en compte des avis exprimés. Elles impliquent *a priori* pour les participants des engagements contraignants, difficiles à concilier avec la vie professionnelle et familiale, malgré l'objectif partagé d'agir pour des projets collectifs et d'intérêt général.

Pour ces raisons, la concertation portant sur des projets d'infrastructure ambitieux a pu être considérée comme décevante, ne permettant ni de faire émerger des consensus, ni de préciser les aspirations du public. Pourtant, les projets d'aménagement et de transport public, *a fortiori* lorsqu'ils visent à améliorer et à décarboner les mobilités, portent en eux un potentiel pour fédérer et générer du lien social. Ils nécessitent de fournir toute l'information disponible, notamment sur les dispositifs d'accompagnement des ménages les plus captifs de leur moyen de transport habituel.
Projets à la fois ambitieux et globaux, les SERM pourraient être l'opportunité de se distinguer par une approche renouvelée, et par une mise en application plus extensive du droit du citoyen de participer concrètement à l'élaboration des projets.

Articuler le train **avec les autres modes de transports**

Le train, transport du quotidien ?

La LOM a réaffirmé le train comme transport du quotidien, en fixant l'ambition d'un doublement de sa part modale dans les zones urbaines. Le train présente en effet de larges atouts en termes de maillage territorial, d'impact environnemental et de capacité d'emport, faisant de lui une solution adaptée au transport de personnes sur des axes fréquentés (« mass transit »).
Comme cela est par ailleurs exposé par SNCF Réseau dans son Schéma directeur de 2020, la grande majorité des métropoles françaises est historiquement équipée d'étoiles ferroviaires dont les branches innervent leurs aires urbaines. Ces branches sont constituées de réseau structurant mais également de lignes de desserte fine du territoire, les LDFT, parfois densément réparties en périphérie des métropoles. Cette structure permet de s'appuyer sur la capacité du réseau ferroviaire à répondre au besoin de liaison entre le cœur des métropoles et les pôles périphériques les plus denses de son aire d'attraction. C'est également le constat réalisé par de nombreuses collectivités qui inscrivent le développement des services ferroviaires autour des étoiles dans leurs outils de planification, tels que les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), comme l'a fait la Région Occitanie en 2022.

Pour autant, le constat d'une baisse de l'utilisation des transports en commun au profit de la voiture individuelle à mesure que l'on s'éloigne du cœur de la métropole persiste[7]. Cette baisse s'explique par notamment par une plus faible densité du réseau ferré, la compétitivité des temps de transport ou de qualité de service (cadencement, fréquence, service en gare, etc.).

(7) Constat fait par l'ART dans son « État des lieux des mobilités à longue distance et quotidiennes avant la Covid-19 » en décembre 2021.

Dans un contexte où la gestion des infrastructures existantes est déjà difficilement soutenable, une démultiplication des lignes ferroviaires paraît inenvisageable. Par ailleurs les LDFT, souvent peu électrifiées et présentant un bilan de fréquentation faible comparativement à leur coût d'exploitation, trouveraient une meilleure rentabilité socio-économique par des efforts supplémentaires sur le rabattement.

S'appuyer sur la diversité des modes de déplacements

Compléter et renforcer l'utilité de cette armature ferroviaire passera donc nécessairement par son articulation avec des modes de déplacement alternatifs et complémentaires.
La variété des besoins à couvrir pour proposer une offre de déplacements complète, efficace et fiable nécessite d'aborder la question des modes de façon exhaustive et simultanée. Les principales fonctions de rabattement, depuis l'origine du trajet, et de diffusion jusqu'à sa destination, peuvent s'appuyer sur la diversité des modes de transport existants qui s'adaptent à une majorité de situations, selon des critères de capacité, de vitesse, de confort, etc.
La pertinence d'une fonction de rabattement dépend d'abord de l'organisation et de la capacité du réseau : il s'agit de disposer d'un maillage suffisamment fiable de ce dernier et d'une capacité d'emport adaptée aux flux, afin d'éviter une saturation de quelques lignes majeures. Dès lors, à l'extérieur des zones les plus denses, il s'agit de proposer aux habitants vivant loin des pôles urbains de l'aire d'attraction métropolitaine, un service de transport en mesure de concurrencer la voiture, tant sur le coût, le confort, et la fiabilité. C'est notamment ce que relève Jean-Pierre Orfeuil dans sa note sur « L'autocar express, une solution pour les déplacements longs de la vie quotidienne ? » de décembre 2022. Le développement des solutions de transports en commun routiers, tels que les cars express, peut à ce titre paraître pertinent. C'est d'ailleurs ce que préconise François Durovray dans son « Rapport sur le développement des lignes de cars Express en Île-de-France » daté d'avril 2023, pour répondre aux enjeux de desserte des territoires de « grande couronne » parisienne, qui sont de trois ordres : « écologique, économique et démocratique »(8).
Pour assurer la fonction de diffusion, les métropoles peuvent s'appuyer sur un réseau de transport en commun urbain souvent dense et régulièrement en extension.

(8) Enjeu écologique : « augmenter la part modale des transports en commun sur des zones où les habitants n'ont d'autre choix que celui d'utiliser leurs véhicules personnels » ; Enjeu économique : « proposer une solution de transports collectifs avec un coût complet inférieur à la voiture particulière » ; Enjeu démocratique : « permettre de rapprocher les territoires de grande couronne du centre l'agglomération via des solutions de transports collectifs adéquats et sans subir l'impact des zones à faibles émissions tout en profitant de la complémentarité avec le Grand Paris Express qui ne dessert pas directement la grande couronne ».

Penser des projets de services de transports globaux, cadencés et fiables

Métro, tramway, bus à haut niveau de service (BHNS), cars express, etc. sont autant de modes à privilégier selon les niveaux de services à déterminer au préalable(9). L'organisation des mobilités au cœur de la métropole ou à proximité des pôles urbains principaux, notamment pour parcourir le « dernier kilomètre », doit également intégrer des modes de déplacements actifs, tels que le vélo et la marche.

Les SERM : Quel type de transport pour quelle finalité ?

	Transports guidés (TER, métro, tram)	Bus	Vélo	Covoiturage	Voiture thermique
Empreinte carbone	Avantage	Avantage	Avantage	Contrainte	Contrainte
Besoin d'investissement en infrastructures	Contrainte	Avantage	Avantage	Avantage	Contrainte
Coût direct pour l'usager	Avantage	Avantage	Avantage	Contrainte	Contrainte
Capacité voyageurs	Avantage	Avantage	Contrainte	Contrainte	Contrainte
Maîtrise du trajet	Avantage	Contrainte	Avantage	Contrainte	Avantage
Changement de mode de transport	Contrainte	Contrainte	Avantage	Contrainte	Avantage
Pertinent pour des trajets…	Direct	Direct ou de rabattement	Direct ou de rabattement	De rabattement vers des pôles	De rabattement vers des pôles

Contrainte du mode de transport
Avantage du mode de transport

(9) Constat fait par le Cerema dans son « Référentiel pour le choix des systèmes de transport collectifs à haut niveau de service » de décembre 2018.

Train, car, bus, vélo, marche… établir un schéma de transport multimodal cohérent

Chacun des modes de déplacements existants, motorisé ou actif, ferroviaire ou non, ne peut seul répondre aux besoins de mobilité des populations des aires urbaines et périurbaines.
En effet, les déplacements auxquels les solutions de mobilités doivent répondre concernent une multitude d'échelles et d'origine/destination : du périphérique au centre-ville, du métropolitain au régional, et sans oublier bien souvent d'une zone périurbaine à une autre sans passer par la métropole. Pourtant, chaque mode ne permet de répondre qu'à des besoins spécifiques, dans sa zone de pertinence, pour une distance ou une origine/destination donnée.
Une vision exhaustive des déplacements doit également s'intéresser aux choix des voyageurs en matière de modes de transports. Alors que l'on se focalise souvent sur les voyageurs dits « pendulaires », qui se déplacent depuis leur domicile pour le travail ou les études, et recherchent en général un transport rapide et fréquent, d'autres voyageurs peuvent rechercher davantage le confort du trajet à sa rapidité. Tous les types de trajet doivent dès lors être pris en compte, que ce soit lors de la définition de l'offre de service ou lors de la conception des infrastructures. Les territoires les plus touristiques doivent par exemple disposer d'une offre de transport adaptée et robuste sur des plages horaires situées en dehors des heures de pointe, sur des zones dont l'attractivité ne se manifeste pas qu'en termes de densité de population. Une telle vision nécessite de traiter les mobilités indépendamment des périmètres de compétence, pour offrir à chacun une solution de rabattement vers les réseaux de transports publics. Ce panel d'opportunités doit libérer le cœur de la métropole, irrigué par des couronnes désencombrées.
Il convient ainsi de dépasser le triptyque couramment employé dans les mobilités « rabattre, transporter, diffuser », qui incite à se focaliser sur le mode principal de grande capacité permettant d'effectuer une longue distance. Les modes en amont et en aval sont tout aussi déterminants dans le choix du voyageur de délaisser la voiture au profit d'une séquence de transports en commun et de mobilités actives. Ce triptyque occulte également le fait qu'une partie des déplacements fait appel à plusieurs modes structurants, malheureusement pas toujours coordonnés entre eux.

Penser des projets de services de transports globaux, cadencés et fiables

En effet, si la complémentarité entre les différents modes de transport a souvent été pensée pour structurer les réseaux de BHNS, de tramway ou de métro, qui font souvent l'objet d'une coordination par les instances métropolitaines, la desserte ferroviaire est souvent restée à la marge de cette réflexion[10]. Les gares ferroviaires sont considérées comme des pôles à desservir, mais l'inclusion du système ferroviaire dans la conception globale du système de transport s'arrête généralement là, ce qui peut occasionner des services en redondance, ou manquant de coordination entre eux (billettique, cohérence des horaires, etc.).
En conséquence, il ne s'agit donc pas d'opposer les modes de déplacement, en militant arbitrairement en faveur de tel ou tel mode, mais bien de les combiner et de faire émerger de leur complémentarité des solutions complètes, pertinentes et fiables pour répondre aux besoins des voyageurs depuis leur point de départ, jusqu'à leur point d'arrivée. Il s'agit de mettre en commun les forces et spécificités de chacun des maillons de la chaîne de déplacements en portant une attention particulière au maillon le plus fragile qu'est l'intermodalité.

(10) Guide pour une mobilité quotidienne bas carbone : vers un système cohérent d'alternatives à la voiture en solo dans les zones de moyenne densité, The Shift Project, 2020.

De la vision **infrastructurelle à la vision de service : les SERM**

Remettre l'usager au cœur du projet de mobilité

Dans son dernier rapport daté de décembre 2022, le COI écrivait qu'un « *projet de service express régional métropolitain est d'abord un projet d'organisation des services et de choc d'offre avant d'être un projet d'infrastructure* ». Le rapport du COI insiste sur l'importance d'utiliser le terme de « *service* » plutôt que de « *réseau* » : « *c'est une qualité de service qui doit être recherchée (fréquences et plages de fonctionnement, cadencement et régularité) dont l'infrastructure (le réseau) n'est que le support* ».

Ce faisant, il appelait de ses vœux un tournant dans la façon d'appréhender les problématiques de mobilités du quotidien, en rupture avec la doctrine des grands projets d'infrastructures de transport menés en France jusqu'à présent.

Les Services express régionaux métropolitains (SERM) doivent ainsi être bâtis avant tout sur une vision de service offert aux voyageurs, remettant les infrastructures à leur juste place de moyen, parmi d'autres, pour répondre aux besoins de mobilité.

C'est avec cette ambition que Jean-Marc Zulesi, député et président de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, a rédigé et proposé la loi relative aux Services express régionaux métropolitains[11]. Faisant l'objet d'un large consensus politique, la loi a été promulguée le 27 décembre 2023.

Si les usagers recherchent des services de transport toujours plus proches de leurs besoins, les SERM doivent permettre d'appréhender les mobilités dans leur dimension multimodale, et proposer une offre de service qui puisse organiser la mobilité à toutes les échelles.

Il s'agit là d'accélérer et donner de l'ampleur à un changement d'angle, advenu quelques années auparavant : positionner l'usager au centre de la réflexion pour déterminer un objectif d'offre de service et en déduire les projets pour l'atteindre. L'amélioration du fonctionnement des services existants, la création d'interconnexions de qualité et la garantie de l'interopérabilité des services d'information des voyageurs et de billettique, pouvant aller jusqu'à une billettique intégrée, sont autant de leviers complémentaires à la modernisation ou à la création d'infrastructures qui peuvent être activés pour déployer un SERM. De nombreuses collectivités ont d'ores et déjà adopté une telle démarche, comme la Région des Hauts-de-France et la Région Grand Est, qui ont expressément inscrit ces objectifs au cœur des prochains travaux portant sur les SERM qu'elles portent respectivement. Parmi d'autres encore, à Toulouse, la démarche des études multimodales de mobilité (EMM) initiée par le préfet de Région en 2016 a permis à la Région Occitanie, le Conseil départemental de la Haute-Garonne, Toulouse Métropole et Tisséo Collectivités de construire collectivement, avec l'appui de l'État, une *« vision prospective partagée des mobilités à l'échelle de l'aire urbaine toulousaine en anticipant les évolutions de ce grand territoire sur les moyen et long termes (2030 et 2040 au-delà des documents programmatiques actuels) ».* À Rouen, les acteurs locaux se sont eux aussi montrés proactifs en se réunissant autour d'un Comité d'orientation stratégique des politiques multimodales et ferroviaires métropolitaines visant à dessiner les contours d'un projet de développement de l'offre de type SERM.

(11) Loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relatives aux Services express régionaux métropolitains.

Penser des projets de services de transports globaux, cadencés et fiables

L'intermodalité, maillon essentiel

L'articulation de tous les modes doit être abordée dès la définition du périmètre et du contenu du projet. Il s'agira ainsi non seulement de travailler sur l'amélioration de chaque mode dans son domaine de pertinence et au regard des contraintes du territoire, mais également de porter une attention particulière à l'intermodalité, qui doit constituer le fil conducteur de la démarche.

L'intermodalité : quels buts ?

Une offre multimodale et intermodale cohérente et fiable permettra de :

- **Protéger la santé et l'environnement :**
Faire diminuer l'usage quotidien massif de la voiture, c'est faire diminuer les émissions de gaz à effet de serre et la pollution atmosphérique.

- **Renforcer l'acceptabilité des politiques de régulation des émissions de particules aux abords des métropoles :**
La puissance publique dispose ainsi de l'ensemble des leviers permettant de cadrer la trajectoire pour atteindre les ambitions écologiques (réglementation, régulation notamment zones à faibles émissions) et d'accompagner les citoyens dans la démarche (dispositifs incitatifs, offres alternatives de mobilité).

- **Équilibrer les effets de la métropolisation :**
Améliorer l'offre de service de transport peut permettre de redynamiser des zones périphériques existantes ou des pôles urbains de l'aire d'attraction métropolitaine, rendus plus propices à la réimplantation d'activités associées aux lieux de vie.
La politique de mobilité doit être conçue dans une logique d'aménagement du territoire, en lien avec les autres politiques publiques (habitat, renouvellement urbain, etc), dans une perspective de contrebalancer les excès de la métropolisation. La réflexion sur les SERM doit s'intégrer dans une vision d'aménagement du territoire qui dépasse le seul périmètre traité par le SERM en tant que tel.

Trois axes de travail pourront guider la réflexion. D'abord, il est essentiel de travailler sur chaque composante de mobilité prise individuellement : en évaluant la pertinence de chaque mode au regard des besoins de déplacements auxquels répondre (diagnostic de flux et comportements des usagers), tout en considérant la situation existante et les caractéristiques de coûts, délais, faisabilité technique et impact sur l'environnement. Il s'agit par la suite de structurer le lien entre ces composantes, par l'intermodalité : c'est bien par là que se concrétise la prise en compte du besoin pour le voyageur de changer de mode de déplacement de la façon la plus aisée possible. Sans ce travail, les SERM ne seraient qu'une juxtaposition de composantes individuelles, déconnectée de la réalité des déplacements qui sont par nature multiples et multimodes. Chaque situation mérite ainsi d'être regardée pour évaluer le besoin de déployer une offre sur-mesure, adaptée au contexte et aux enjeux du territoire pour assurer la continuité entre les différents maillons de la chaîne de déplacements. Du point de vue de l'usager, le choix d'utiliser les transports en commun est favorisé par : « *la volonté de diminuer son empreinte carbone, la possibilité d'utiliser son temps de trajet pour une activité (lecture, etc.), la diminution de la fatigue, et le coût moindre par rapport à la voiture individuelle.* [12] »

(12) Deuxième vague du baromètre des mobilités du quotidien en régions par Ipsos (et Sopra-Steria) pour Régions de France et Transdev, réalisée en 2023 auprès d'un échantillon de 11033 personnes représentatives de la population de France métropolitaine âgée de 18 ans et plus. Elle fait suite à une première enquête, conduite en juillet 2019.

Penser des projets de services de transports globaux, cadencés et fiables

Quelques déterminants dans le choix des modes de transports

Enfin, la qualité du parcours voyageur doit être au centre des réflexions. La réussite du SERM nécessite en effet d'accompagner le déploiement des fonctions intermodales et des services de mobilités proposés aux voyageurs, en considérant l'écosystème des mobilités comme un ensemble indivisible, pour réduire le temps d'attente, les ruptures de charge, et toutes les formes de discontinuité d'un trajet. Ceci peut, voire doit, notamment passer par l'amélioration et la centralisation de l'information voyageurs, par une billettique intégrée ou une tarification adaptée.

Qu'est-ce que l'intermodalité et comment se concrétise-t-elle ?

Intermodalité ou multimodalité ?
L'intermodalité est le fait de combiner plusieurs modes de déplacements à l'échelle d'un même trajet : stationner son vélo pour monter dans un bus ou un train, faire du covoiturage pour rejoindre la gare TER la plus proche, etc. Le parcours s'organise ainsi en « lignes » (l'usage de tel ou tel mode) et en « nœuds » (les lieux de changement d'un mode à un autre). La multimodalité est le fait de pouvoir choisir entre plusieurs modes de transport en fonction du jour, du motif de son déplacement, de sa destination, de la météo, de son chargement, des contraintes horaires ou encore de son état de santé.

L'intermodalité : l'huile ou le grain de sable des déplacements ?
L'intermodalité, à la frontière entre les différents modes, joue ainsi un rôle charnière dans les mobilités : limites de périmètres de responsabilité entre les autorités publiques, zones de transition d'un gestionnaire d'infrastructures ou d'un exploitant de service public à un autre (espaces publics, aménagements urbains et bâtiments, information voyageurs et billettique…), et bien trop souvent point de friction et source de désagrément pour les voyageurs.
Travailler sur l'intermodalité consiste à s'intéresser à ces nœuds, à les transformer en pôles d'échanges et d'interconnexion, dans le but de fluidifier les parcours et rendre transparents pour le voyageur ces changements de périmètres. L'intermodalité peut être déclinée en différentes fonctionnalités transverses à l'échelle d'un réseau ou d'un SERM. Néanmoins, sa traduction concrète dans l'aménagement des espaces publics et dans les fonctionnalités à apporter à la zone d'échange constitue bien une composante propre au projet, sur-mesure, à la main des acteurs du territoire concernés en premier lieu.

Fréquence, régularité, fiabilité, confort : les leviers de l'amélioration des mobilités du quotidien

Les projets de SERM contribuent aux politiques publiques de protection de l'environnement et de la santé en agissant directement sur les alternatives à l'usage massif de la voiture individuelle : décongestion routière, réduction du bruit, amélioration de la qualité de l'air ou encore diminution des émissions de gaz à effet de serre. Mais pour être attractifs et répondre aux besoins de mobilité quotidienne des Français, ils devront répondre à des critères impératifs.
Une enquête récente[13] confirme que dans *« leurs attentes […] pour les conduire à moins utiliser leur voiture, les Français citent surtout des éléments liés à l'offre de transports en commun (23 %) – [notamment] densification et à l'accessibilité du réseau – et à une plus grande amplitude ou fréquence de passage des transports collectifs (12 %). L'amélioration de la qualité de service (régularité, ponctualité, confort, sécurité) est aussi un élément qui est fréquemment avancé (15 %). »* Il s'agira ainsi de proposer une offre adaptée au contexte local, conjuguant plusieurs modes de transport, fiables et suffisamment capacitaires, pour convenir à la chaîne de déplacements. Sur l'offre ferroviaire plus particulièrement, il s'agira d'étendre les amplitudes horaires et d'intensifier les fréquences. Le Cerema retient

(13) Deuxième vague du baromètre des mobilités du quotidien en régions par Ipsos (et Sopra-Steria) pour Régions de France et Transdev, réalisée en 2023 auprès d'un échantillon de 11033 personnes représentatives de la population de France métropolitaine âgée de 18 ans et plus. Elle fait suite à une première enquête, conduite en juillet 2019.

que le temps d'attente maximal acceptable pour rendre le service attractif pour des usagers non-captifs et celui pour l'ensemble des voyageurs correspond à « *une fréquence à l'heure de pointe inférieure à 20 minutes et en heure creuse inférieure à 60 minutes* »[14]. L'accessibilité des zones d'échanges doit également être développée et renforcée, afin de résorber les ruptures de charge entre modes et assurer des connexions fluides. Sous l'angle du parcours voyageurs, le SERM doit intégrer tout au long du parcours une information voyageurs en temps réel pour l'informer et lui permettre d'adapter son trajet, mais aussi garantir une tarification attractive et intégrée, et une billettique intégrée.
L'offre de transports doit pouvoir proposer des alternatives de substitution en cas d'indisponibilité pour travaux ou de perturbations imprévues.
Une exigence certaine doit être apportée au choix du matériel (trains, bus, zones d'attente), afin que celui-ci soit propre, éclairé, confortable, et doté de services pertinents en fonction des usages (Wi-Fi, sanitaires, restauration, etc.).

Un phasage exigeant pour des bénéfices à court, moyen et long terme pour les voyageurs

Pour favoriser l'abandon de la voiture individuelle, des solutions fiables, cadencées et confortables doivent donc être offertes rapidement aux usagers.
Dans la mesure où les projets ferroviaires sont des projets de temps longs, l'approche multimodale se justifie d'autant plus, en particulier dans des milieux urbains denses. Les autres composantes de mobilités qui donnent corps au SERM et répondent au besoin de capillarité dans tous les territoires, tels que les modes routiers, les modes actifs ou les pôles d'échanges, peuvent au contraire être menées en avance de phase pour améliorer au plus tôt le service rendu aux voyageurs.

(14) Référentiel pour le choix des systèmes de transports collectifs à haut niveau de service, Cerema, 2018.

Qu'est-ce qu'un pôle d'échanges ?

« Un pôle d'échanges […] est un lieu conçu et aménagé pour faciliter les échanges entre les différents modes de déplacements, notamment en transports collectifs, et minimiser l'impact des correspondances. Il ne se réduit cependant pas à l'association technique de réseaux de transport : il joue aussi un rôle d'interface entre la ville et ses réseaux de transports.
C'est pourquoi son [aménagement] ou sa requalification doivent s'inscrire dans un processus d'articulation entre un programme urbain et un programme de mobilités. En donnant la priorité aux modes actifs (piétons et cycles) et aux bus, l'aménagement de l'intermodalité, c'est-à-dire l'organisation des espaces pour les différentes mobilités, s'avère primordial pour assurer un service de qualité aux usagers. Le pôle d'échanges doit également réunir les services et aménités nécessaires aux usagers (vente de titres, services publics, commerces, lieux d'attente, signalétique, etc.). »

Source : Places du Grand Paris, Principes de conception pour les espaces publics du Grand Paris Express – Société du Grand Paris et Île-de-France Mobilités.

« SNCF Gares & Connexions, expert de la Gare dans sa conception et sa construction, exploitant des 3000 gares françaises, est également un acteur majeur de l'intermodalité.
Avec sa filiale d'études et d'ingénierie, AREP, la société conçoit et réalise actuellement les plus grands pôles d'échanges multimodaux : Lyon Part-Dieu, Toulouse Matabiau, Paris Nord 2024, Nice, Marseille ou Libourne sont autant de projets innovants, imaginés et conçus avec l'ensemble des acteurs de la mobilité urbaine, afin de mieux connecter les transports de la ville à la Gare.
Lyon Part-Dieu sera livrée en juin 2024 et constitue un modèle de connexion intermodale urbaine dans toutes ses composantes, tout en favorisant l'articulation aux mobilités décarbonées. Aux côtés des villes, agglomérations et métropoles, SNCF Gares et & Connexions participe également à la recomposition urbaine des quartiers de Gares, qui, désormais connectés à tous les modes de transports, deviennent des pôles d'attractivité majeurs.. »

Source : Pôle d'échanges multimodaux par SNCF Gares & Connexions

Le travail sur un phasage fin du déploiement de l'ensemble de l'offre de service multimodale est absolument nécessaire pour donner des gages concrets à court terme aux collectivités et à leurs habitants et envisager une amélioration progressive du service, à différents horizons temporels. Mais cette organisation appelle deux constats de vigilance.
D'une part, le phasage du déploiement du SERM doit se faire de façon cohérente, avec la mise en service « d'unités fonctionnelles » permettant des gains tangibles. Il s'agira de mettre en service des chaînes de déplacement cohérentes, complètes, et indivisibles ; ainsi en est-il d'une nouvelle desserte en BHNS sur un parcours, combinée avec la création de zones d'échanges nouvellement desservies, et avec des aménagements cyclables et des stationnements pour permettre le rabattement, le tout avec la proposition de services aux usagers sur chaque zone (billettique, confort d'attente…).
D'autre part, les travaux à mener pour déployer les phases suivantes du SERM ne doivent pas dégrader les gains acquis dans les phases précédentes, en particulier lorsqu'il s'agira par exemple de travaux sur le réseau ferré exploité. Ce constat peut aussi être étendu aux opérations de régénération du réseau ferré, qu'il convient d'intégrer dès le départ dans le phasage du projet.
La plupart des gares et haltes ferroviaires concernées par les SERM étant déjà existantes, il est possible de travailler dès à présent sur l'intermodalité au niveau de chaque zone d'échanges, avec les territoires et les opérateurs de transport concernés. L'objectif serait simple : améliorer la cohérence et l'accès à l'offre de transport en commun existante, avant l'éventuelle livraison des projets structurants d'ampleur.

Réussir un SERM,
c'est donc penser un projet de mobilité globale grâce à :

Une vision centrée sur le service aux voyageurs

—

L'articulation des composantes de mobilité, au sein des pôles d'échanges

—

Des projets phasés, aux bénéfices visibles rapidement pour les usagers

Servir

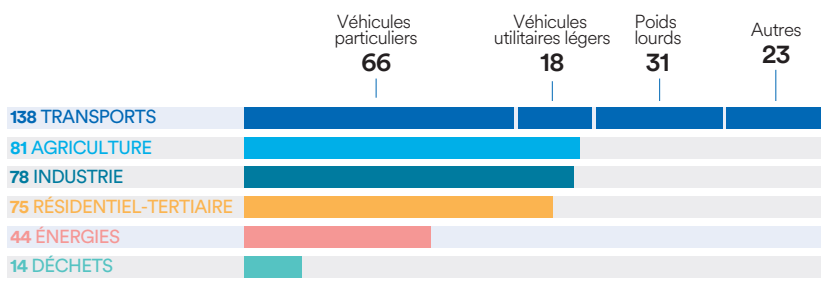
la transition écologique et le désenclavement des territoires

Les SERM, un outil majeur **de la transition écologique dans les territoires**

Les mobilités au cœur de la transition écologique

La planification écologique consiste à identifier, dans un cadre national commun, les leviers concrets de la réduction de l'empreinte écologique, et d'engager tous les acteurs vers une accélération des efforts autour de six volets[15] : mieux se déplacer, mieux se loger, mieux consommer, mieux se nourrir, mieux préserver et valoriser les écosystèmes, mieux produire.
Les SERM sont au cœur du volet « Mieux se déplacer », dont la trajectoire repose sur le report modal, de manière complémentaire à l'électrification du parc automobile, pour réduire les émissions de gaz à effet de serre[16] du secteur des transports tout en facilitant les déplacements des habitants. Les SERM ont donc pour objectif d'agir sur les émissions de gaz à effet de serre.

Les transports,
1er émetteur de gaz à effet de serre
Chiffres de l'année 2021 en millions de tonnes équivalent CO_2



Source : Citepa, Secten édition 2022–hors UTCATF / Secrétariat général à la planification écologique, synthèse du plan septembre 2023.

(15) Synthèse du plan « France nation verte », septembre 2023.
(16) Idem.

Servir la transition écologique et le désenclavement des territoires

En s'articulant avec d'autres dispositifs de la planification écologique, les SERM revêtent une ampleur nouvelle, en faveur du report modal ; ainsi en est-il dans les métropoles concernées par des zones à faibles émissions mobilités (ZFE-m), où la circulation des véhicules les plus polluants sera à terme restreinte. Le « Baromètre des mobilités du quotidien en régions »[17] confirme que l'une des principales conditions d'acceptabilité des ZFE, réside dans « *le développement des moyens de transports alternatifs à la voiture (RER, bus, cars express, covoiturage…) dans les agglomérations et entre les agglomérations et leurs périphéries* » ; l'enquête concluant que « *pour 81% des Français, c'est une condition indispensable pour que les ZFE soient non seulement efficaces mais aussi justes socialement* ». 11 métropoles ont déjà engagé la mise en place de ZFE-m, bientôt rejointes par 43 agglomérations de plus de 150 000 habitants à l'horizon 2025, conformément au cadre fixé par la loi Climat et résilience adoptée en août 2021. Le déploiement des SERM permettra de proposer une alternative crédible à l'utilisation de la voiture individuelle pour accéder aux centres des villes. En corollaire, il peut également être considéré que les ZFE-m jouent un rôle d'incitation au report modal vers le service proposé par les SERM.

Si les SERM, par la décarbonation des mobilités, auront un effet sur l'empreinte carbone et la qualité de l'air à compter de leur mise en service, le bilan carbone complet des nouvelles infrastructures de transport doit être optimisé dès les phases de travaux, par nature émettrices de gaz à effet de serre. Des solutions nouvelles, réplicables, ont été mises en place sur le Grand Paris Express (GPE), comme l'utilisation de rails bas carbone pour les nouvelles voies ferrées ou le recours à des bétons bas carbone pour la construction des parois des gares et des tunnels, qui émettent 40 % en moins de GES que les bétons traditionnels. Des innovations contractuelles ont également été expérimentées, pour introduire des critères environnementaux dans la sélection des entreprises de travaux[18]. Plus largement, la démarche *« Design to Planet »*, développée par la SGP, permet de maximiser la performance environnementale des projets – dès leurs prémices – en intégrant des objectifs environnementaux chiffrés et ambitieux, au même titre que les critères plus classiques de coûts-qualité-délais.
Les projets de SERM peuvent également participer à l'objectif de « Mieux se loger », qui vise une réduction de 28 millions teqCO_2 à l'horizon 2030 par rapport à 2022 par la rénovation de l'habitat urbain. En effet, les propositions de nouvelles offres de mobilités, plus fiables, plus fréquentes, s'appuyant sur un réseau urbain complet, doivent être accompagnées par les collectivités pour densifier les espaces autour des pôles d'échanges et des gares, et reconstruire la ville sur la ville.

17 Ipsos (et Sopra-Steria) pour Régions de France et Transdev, 2023.
18 Une « clause béton bas carbone », qui exige l'utilisation de 100 % de béton bas carbone, et un dispositif prévoyant un mécanisme de primes et pénalités sur la base de la valeur tutélaire du carbone ont ainsi été progressivement intégrés aux marchés conclus par la SGP.

Les projets de SERM sont par ailleurs une opportunité pour concourir à l'objectif « Mieux préserver et valoriser les écosystèmes » notamment en apportant des réponses aux problématiques d'artificialisation des sols. Leur gouvernance réunit les différents acteurs publics de la mobilité, qui sont en grande partie aussi les acteurs publics de l'aménagement, permettant ainsi de tenir compte des interactions positives entre ces deux volets de l'action publique..

Les projets de SERM pourront enfin contribuer à l'atteinte de l'objectif de la planification écologique « Mieux produire », en emportant les réflexions inaugurées par les acteurs de grands projets pour constituer de nouvelles filières industrielles plus performantes, et moins émissives, en recourant notamment à des dispositifs contractuels innovants.

De la voiture aux transports en commun : le rôle clé des SERM

L'atteinte des objectifs ambitieux en matière de report modal, en particulier celui du doublement de la part modale du train prévue par la LOM, implique de faire évoluer la méthode de conception des projets de mobilité.

Le report modal recherché consiste en la diminution de la part de l'automobile au profit de celle des transports en commun parmi la somme des déplacements à l'échelle du territoire. Aussi, le changement de comportement d'un individu, de la route vers les transports en commun, implique une somme de facteurs souvent plus importante qu'une simple optimisation du temps : la compétitivité économique ou temporelle n'emporte pas la compétitivité comportementale, qui compare les coûts et la valeur du temps effectivement pris en compte par un individu. De ce point de vue, une minute d'attente à un arrêt de bus vaut plus cher qu'une minute en restant assis au volant de sa voiture.

Ce travail doit être mis en cohérence également avec la volatilité des usages, c'est-à-dire les voyageurs les plus susceptibles de changer de mode transport, comme un touriste ou une personne sans carte d'abonnement aux transports en raison de la rareté de ses déplacements.

Les SERM, fers de lance de la territorialisation de la planification écologique

Le déploiement de la planification écologique à l'échelle des territoires présente de nombreux enjeux : adaptation aux spécificités de chaque territoire, harmonisation des démarches infrarégionales, mobilisation de toutes les collectivités autour d'une stratégie nationale commune.

Apportant des réponses à chacun de ces enjeux, la mise en œuvre du programme de SERM incarne une planification écologique territorialisée, efficace, coordonnée, ancrée dans le quotidien.
En effet, si des lignes directrices sont proposées aux collectivités, harmonisant les moyens et les étapes des projets, le projet de territoire est pleinement entre leurs mains. Celui-ci, s'appuyant le cas échéant sur les compétences de la Société des grands projets, de SNCF Réseau et de SNCF Gares & Connexions, sera fondée sur une proposition de programme formulée par les AOM, et donc sur les particularités de leurs territoires. Ainsi, cette méthode donne à toutes les parties prenantes les moyens de se mobiliser en faveur de la réduction de l'empreinte carbone du secteur des transports, de la redynamisation des espaces déjà artificialisés et de la lutte contre l'étalement urbain et les effets de la métropolisation.

Dans le sillage de la discussion stratégique organisée à travers les Conférences des Parties (COP) territoriales, de prochaines échéances matérialiseront le lancement effectif de la démarche de planification écologique, à travers les SERM : les premières conventions de financement associant la SGP, la contractualisation État-Régions, témoignant de l'investissement de l'État en faveur des premières étapes nécessaires à la réalisation des projets de SERM et les premières demandes conjointes des AOM pour obtenir le statut SERM.

Les COP territoriales

Impulsées par une circulaire de la Première ministre en septembre 2023, elles visent à définir, à l'échelle des territoires, des *« leviers d'action alignés avec les objectifs de réduction de gaz à effet de serre »* et mettre en place *« un dispositif de déclinaison partagée »*[19].

19 Circulaire de la Première ministre n° 6420/SG portant sur la mise en œuvre de la territorialisation de la planification écologique, 29 septembre 2023.

Les SERM au service **du désenclavement des territoires, de leur développement et de leur attractivité**

De nouvelles centralités pour un territoire plus équilibré

En connectant mieux les pôles d'activités proches de la métropole entre eux mais aussi avec les zones périurbaines, en permettant de valoriser et revitaliser des territoires délaissés, les SERM constituent également un outil au service du désenclavement territorial et social.

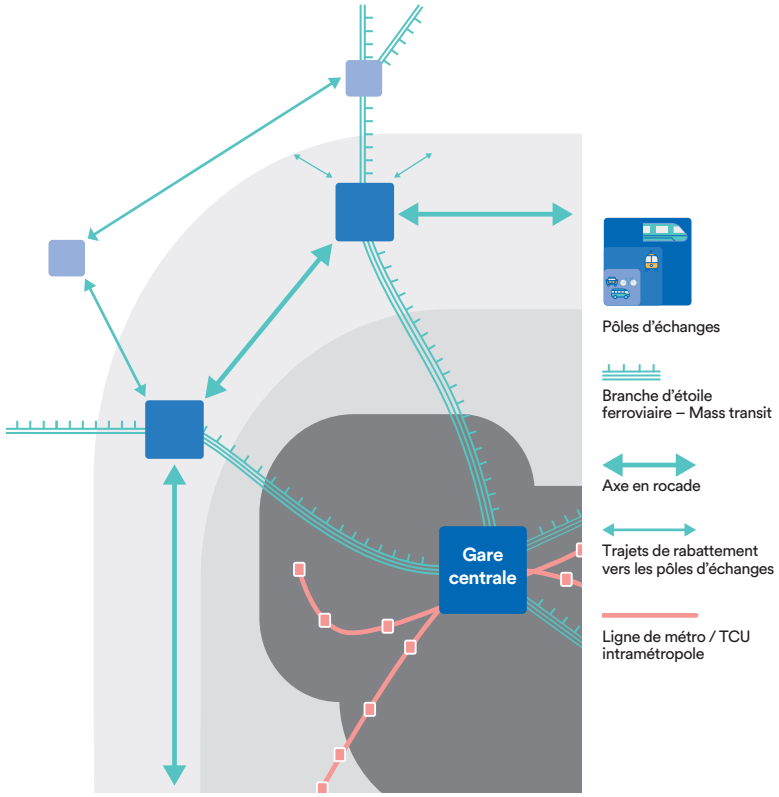
Si la prise en compte de cet enjeu de rééquilibrage territorial doit être globale, les SERM peuvent constituer un élément important de la réponse à apporter. En effet, ceux-ci connecteront mieux les différents territoires d'une aire d'influence de la métropole et les rendront accessibles par des alternatives à la voiture, réduisant ainsi les déséquilibres entre centre et périphérie ou entre périphéries.

Une offre de service adaptée aux caractéristiques du territoire

Le développement historique du réseau ferré en étoile autour des grands pôles urbains est en partie à l'origine des mécaniques de métropolisation et de suburbanisation observées aujourd'hui. Ce phénomène a eu pour corollaire l'augmentation des temps de parcours : les SERM sont aujourd'hui l'opportunité d'envisager la construction de réseaux de transport autrement.

Servir la transition écologique et le désenclavement des territoires

Le rôle des pôles d'échanges pour l'accès aux axes majeurs de transport



Les réseaux en étoile confrontent les usagers à un paradoxe[20] : ils peuvent bénéficier d'une proximité géographique avec la métropole, tout en subissant des temps de transport élevés, en raison de la distance avec les services et infrastructures de transport. Le schéma radial en étoile crée en effet des zones vides de services entre les branches. Autrement dit, la fracture se situe moins entre les zones les plus éloignées des métropoles et les zones urbaines denses, qu'entre les zones accessibles ou non.

L'enjeu consiste donc à offrir aux périphéries à distances équivalentes de la métropole un accès équitable aux services de transport, grâce à un système circulaire venant compléter le schéma radial existant. Concrètement, cela devra se traduire par l'incitation au rabattement sur les axes radiaux, en offrant des conditions d'intermodalité satisfaisantes pour les usagers ; à cet égard, les solutions sont variées en fonction des territoires, de l'aménagement d'un parking relais à la construction d'une infrastructure circulaire comme le Grand Paris Express en Île-de-France.

Le schéma circulaire qui a été choisi pour l'Île-de-France, connecté au réseau radial existant, permettra de mieux connecter les communes du Grand Paris entre elles, et donc les pôles d'activité économique, d'enseignement, de santé ou de culture. À titre d'exemple, dans de nombreux territoires, et notamment les plus fragilisés, l'existence d'une gare du Grand Paris Express permettra de démultiplier les opportunités d'emplois situées à moins de 40 minutes de trajet en transports en commun. En parallèle, faciliter les trajets de banlieue à banlieue désengorgera les grandes gares parisiennes. La Cour des comptes, dans son rapport sur « la qualité de service du réseau express régional (RER) en Île-de-France » d'octobre 2023, pointe d'ailleurs l'intérêt de s'inspirer de ce modèle francilien pour élaborer la réflexion autour des SERM.

Compléter une structure en étoile par des réseaux circulaires suppose de manière quasi-systématique des ruptures de charge, au niveau des zones de correspondances entre différents modes, pour accéder aux axes radiaux. Ces ruptures de charge peuvent fortement dégrader la qualité du service de transport et être un frein au report modal de la voiture vers ces alternatives circulaires : le traitement de l'intermodalité constitue donc une condition de réussite de la stratégie d'accès aux axes majeurs.

(20) Daniel Béhar, géographe, professeur associé à l'Institut d'urbanisme de Paris (Université Paris-XII – Val-de-Marne), enseignant à l'École des ponts et directeur de la coopérative Acadie.

Servir la transition écologique et le désenclavement des territoires

Les transports, un élément de réponse aux inégalités territoriales

Le lien que peuvent établir les composantes d'un SERM entre des zones déjà facilement accessibles et d'autres qui ne le sont pas est un facteur majeur de lutte contre les inégalités territoriales et sociales. Quelle que soit la nature du territoire, la mobilité est un outil clé pour réduire ces inégalités : le manque d'accès aux transports empêche de se déplacer vers des services et des emplois, d'une petite ville, ou d'un quartier proche de la métropole.

En géographie, la mobilité est ainsi au cœur de la définition du désenclavement : *« Le désenclavement consiste à construire des infrastructures de transport afin d'insérer de tels territoires dans les réseaux existants, de les sortir de leur isolement et de mieux les intégrer dans le système monde. Cela peut passer par l'organisation de corridors d'échanges à toutes les échelles, d'une parcelle à un État.*[21] »

À ce titre, l'absence de réseau de transports efficace entraîne des conséquences très concrètes sur l'accès au marché de l'emploi : 50 % des Français en situation de précarité ont déjà refusé un poste ou une formation pour des problèmes de mobilité[22] ; 19 % des Français déclarent avoir déjà renoncé à se rendre à un entretien d'embauche ou dans une structure d'aide à la recherche d'emploi, faute de moyen de transport[23].

Les transports représentent aussi un enjeu crucial d'accès aux services publics essentiels. Ainsi, 26 % des Français ont déjà renoncé à réaliser des examens médicaux en raison des difficultés liées aux déplacements[24]. De la même façon, 36 % de la population a déjà renoncé à faire des démarches administratives[25]. Enfin, rappelons que 8 % des ménages dans les territoires les moins densément peuplés n'ont pas de véhicule[26].

La loi d'aménagement et de développement du territoire de 1995[27] prévoyait qu'*« en 2015, aucune partie du territoire français métropolitain continental ne sera[it] située à plus de 50 kilomètres ou de 45 minutes d'automobile d'une autoroute ou d'une route expresse à deux fois deux voies en continuité sur le réseau national, soit d'une gare desservie par le réseau ferré à grande vitesse »*[28]. Cette approche reposait sur un

(21) Géoconfluences (DGESCO et ENS Lyon, au nom du ministère de l'Éducation nationale).

(22) Source : « Mobilité, insertion et accès à l'emploi, constats et perspectives » Enquête Auxilia-LMI – 2013.

(23) Laboratoire de la Mobilité inclusive : Mobilité et accès à emploi – Sondage ELABE de décembre 2016.

(24) 3e édition de l'« Observatoire des vulnérabilités », Crédoc – 2022.

(25) Étude « La mobilité et l'accès des Français aux services de la vie quotidienne », enquête ELABE-LMI réalisée en mai 2018.

(26) Intervention du Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) lors d'une table ronde des rencontres nationales du transport public en 2021.

(27) Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

(28) Article 17 de la loi n° 95-115 précité.

objectif d'équité quant à l'accès aux réseaux de transports terrestres les plus rapides ; l'objectif poursuivi était une intégration globale au territoire national, et en ce sens très centralisé. Il s'agit désormais toujours de poursuivre cet objectif de désenclavement, en s'appuyant sur les modes de transport décarbonés. Les SERM peuvent donc contribuer à résorber les déséquilibres des territoires.

Les SERM, **un levier puissant d'aménagement urbain**

Construire une vision prospective du développement urbain pour proposer des solutions de mobilité et d'aménagement adaptées

L'objectif des Services Express Régionaux Métropolitains est d'offrir des solutions de mobilités alternatives, régulières, fiables et écologiques aux habitants des zones périurbaines, malgré toutes les limites posées par ce mode d'urbanisation. Or, « la métropolisation amplifie un certain nombre de problèmes d'aménagement liés à l'étalement urbain »[29], au premier rang desquels une surspécialisation des lieux selon leurs usages et leurs activités, en les fragmentant, accentuant de fait les inégalités : des centres-villes de métropoles réservés aux plus privilégiés ou au contraire précarisés, une concentration d'activités tertiaires dans des zones vivant au rythme des horaires de bureaux, des zones d'activités commerciales accessibles principalement en voiture aux abords des villes moyennes, de quartiers « dortoirs », qu'il s'agisse de zones pavillonnaires ou de grands ensembles, des centres-villes désertés par les commerces de proximité, des services publics éparpillés.

Or, les mobilités jouent un rôle déterminant dans la transformation urbaine des territoires, notamment à travers l'intensification de l'urbanisation autour des pôles d'échanges. Le développement d'un SERM doit donc dépasser la seule dimension fonctionnelle des mobilités, pour considérer et valoriser les quartiers de gares et les zones desservies par les moyens de transport à haut niveau de service : intensification urbaine, création d'espaces publics urbains et paysagers, valorisation immobilière par la construction de logements en proximité des pôles d'échanges, de commerces ou l'implantation de services de proximité, en reconstruisant prioritairement sur les espaces déjà artificialisés.

(29) Géoconfluences (DGESCO et ENS Lyon, au nom du ministère de l'Éducation nationale).

Aussi, la prise en compte des opérations de transformation urbaine et d'aménagement du territoire doit intervenir le plus en amont possible de la mise en œuvre du SERM, comme c'est le cas par exemple en Gironde dans le cadre du « Comité des mobilités » installé en octobre 2023.
Le périmètre du SERM doit être défini de façon à pouvoir proposer une vision d'ensemble du territoire. Celle-ci doit permettre de mettre en cohérence le développement des services de transport avec les projets de transformation urbaine en cours ou en réflexion, pour éventuellement réorienter les partis pris d'aménagement, et prévoir des quartiers plus denses, avec plus divers, plus accessibles, et à l'architecture agréable[30].
Cette vision permettrait ainsi de définir les bonnes échelles d'intervention en fonction des répartitions de compétences locales, tant en ce qui concerne la planification urbaine que la stratégie d'intervention foncière et le portage des opérations d'aménagement.
Elle pourra se traduire par ailleurs par l'adaptation des documents de planification spatiale. A l'échelle régionale, ces projets pourront être identifiés dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), en lien avec les objectifs que ces derniers déterminent en matière de transport. Les PLU[31], par ailleurs, pourront être mobilisés et éventuellement adaptés pour accompagner la réalisation du SERM et des projets d'aménagement induits. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de la collectivité traduit dans le PLU devra les prendre en compte. Les règles d'urbanisme permettront la réalisation du projet et favoriseront l'adaptation des quartiers de gare ou de pôles d'échanges à l'arrivée de cette nouvelle desserte ou de son renforcement.
Le développement d'un SERM permettra d'apporter des réponses aux enjeux locaux : amélioration de la mixité fonctionnelle et sociale, limitation de l'espace consacré au stationnement, densification de l'existant, développement des mobilités douces, etc. Des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) pourront utilement cadrer la mutation de ces quartiers et favoriser l'atteinte de ces objectifs.

Maîtriser le développement urbain par l'intensification urbaine autour des pôles d'échanges

Les SERM sont autant créateurs d'interconnexions entre modes de déplacements que créateurs ou transformateurs d'espaces publics, d'usages et de lieux de vie pour les voyageurs comme pour les habitants. Ils devront porter une attention particulière à la conciliation des fonctionnalités intermodales avec les projets d'aménagement

(30) The Role of 6Ds: Density, Diversity, Design,Destination, Distance, and DemandManagement in Transit OrientedDevelopment (TOD),, Aurobindo Ogra, Robert Ndebele (Department of Town and Regional Planning Faculty of Engineering and the Built Environment (FEBE) - University of Johannesburg, South Africa)

(31) Notamment les PLUiD qui jouent aussi le rôle de plans de mobilité.

Servir la transition écologique et le désenclavement des territoires

entourant les gares ou pôles d'échanges et les espaces publics[32]. En effet, les quartiers autour des pôles d'échanges des SERM ne doivent pas être pensés uniquement dans leur dimension fonctionnelle mais également dans leur dimension urbaine et environnementale : ils doivent renforcer l'attractivité de ces quartiers par une intervention alliant mixité fonctionnelle, mixité sociale et qualité architecturale. L'usager du pôle d'échanges ne sera alors pas uniquement le voyageur montant dans son train, mais bien l'ensemble des habitants du territoire.
La densité urbaine sera d'autant plus acceptée par les habitants, si celle-ci intègre la proximité des services, la qualité urbaine et paysagère du quartier, en plus de l'existence d'un transport à haut niveau de service. Cette intensification, indispensable pour le développement des quartiers et pour la pertinence des services de transports collectifs, est également nécessaire pour éviter d'urbaniser des zones non construites et limiter ainsi l'étalement urbain. Le projet de SERM doit ainsi contribuer à l'atteinte de l'objectif du « zéro artificialisation nette » (ZAN) en 2050 et appelle une volonté politique forte.

Coordonner les acteurs de l'aménagement autour du projet de SERM

Il reviendra aux collectivités locales de mettre en œuvre une stratégie d'intervention foncière par anticipation - pour s'assurer rapidement de la maîtrise du foncier en particulier autour des pôles d'échanges du projet de SERM - puis d'assurer la maîtrise d'ouvrage des opérations d'aménagement en mobilisant les outils méthodologiques et juridiques mis à leur disposition. A ce titre, il sera essentiel de travailler avec les agences d'urbanisme locales lors du développement du projet de SERM afin d'identifier les opportunités d'intensification urbaine des quartiers de gare desservis et d'adapter les documents de planification.

(32) Pouvant notamment comprendre des programmes d'action culturelle, comme la SGP et SNCF Gares & Connexions ont pu le mettre en place respectivement sur le Grand Paris Express, à Lyon-Saint-Exupéry ou encore Nice-Saint-Augustin.

S'agissant des interventions foncières, les collectivités pourront pleinement mobiliser les compétences des établissement publics fonciers locaux ou d'État présents sur leur territoire. Ces établissements peuvent intervenir dans le cadre de conventions s'insérant dans le projet urbain global. Ils peuvent ainsi mettre à disposition leur ingénierie en phase amont (connaissance des marchés, définition d'une stratégie, veille foncière), et en phase opérationnelle (exercice du droit de préemption, acquisitions, portage foncier et revente en fin de convention à la collectivité ou à un opérateur).

Associés au projet de SERM suffisamment en amont, ces acteurs pourront alors mobiliser les outils qui permettront de mener à bien les actions en cohérence avec le projet de SERM : maîtrise d'ouvrage des opération en régie ou par un aménageur public ou privé via une convention de mandat, transfert de maîtrise d'ouvrage à un aménageur via une concession d'aménagement, démarche « ÉcoQuartier », projet partenarial d'aménagement, zone d'aménagement concertée, contrat d'axe[33], etc.

(33) Dans le cadre d'un contrat d'axe, l'AOM qui étudie un projet de transport lourd (en l'occurrence, les AOM qui soumettent leur projet de SERM à obtention de statut) prend l'initiative de proposer une contractualisation aux autorités en charge de l'urbanisme autour des gares desservies. Ces dernières doivent s'engager sur une planification, voire une programmation, qui permette d'intensifier les quartiers de gare. En contrepartie, l'AOM s'engage sur l'offre de service de transport. La démarche a déjà été utilisée avec succès pour des projets de tramway comme la ligne E à Grenoble, mais aussi pour des projets ferroviaires. Une densification des activités économiques (bureaux, pôles d'emploi) près d'un arrêt de SERM et proche des voies, avec des habitations en deuxième rideau est une idée intéressante, mise en œuvre avec succès Genève en lien avec le Léman Express.

Réussir un SERM,
c'est donc voir plus loin que le projet de mobilité :

Un outil de la planification écologique au service des territoires

—

Un levier de désenclavement et de réduction des inégalités

—

Une opportunité de rééquilibrage de la ville et de développement économique à la faveur des territoires périurbains

Faire converger

les acteurs pour réussir

Les SERM : **une nouvelle approche pour les projets en cours**

Réveiller les projets : valoriser l'existant

Il existe déjà pour la plupart des régions et métropoles de nombreux projets de transport aux états d'avancement très divers, articulés autour des étoiles ferroviaires. Si nombre d'entre eux sont à l'étude depuis longtemps, certains étant même déclarés d'utilité publique depuis plusieurs années, peu d'entre eux parviennent à accélérer les phases d'études et de financement pour être concrétisés.

Certains territoires ont depuis longtemps enclenché de premières études sur ces projets et n'ont pas attendu l'émergence des SERM. C'est le cas par exemple du Réseau Express de l'Aire métropolitaine Lyonnaise (REAL), initié dès 2008, ou du Réseau Express Grand Lille (REGL), qui a fait l'objet d'un débat public en 2015, qui est devenu le Réseau Express des Hauts-de-France et qui constitue une composante du projet de SERM Lillois sur lequel la SGP a été missionnée aux côtés de SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions. Si la notion de SERM renforce aujourd'hui l'intérêt d'une vision plus englobante et portée sur la multimodalité et l'intermodalité, le REAL avait déjà pour objectifs d'améliorer le cadencement des TER à la demi-heure, de construire de nouvelles gares comme celle de Lyon – Jean-Macé ou encore de proposer aux usagers un abonnement unifié.

Sur la dimension ferroviaire notamment, le rapport du COI de décembre 2022 souligne que *« la très grande majorité des projets s'appuie seulement sur le réseau existant (à l'exception de Lille, des gares nouvelles de Marseille et de Rouen), avec des impacts fonciers et environnementaux limités (voies supplémentaires, sous-stations électriques, dénivellations de bifurcations…), mais demandant une attention importante en milieu urbain ou périurbain »*.

Connaître les déplacements à l'échelle d'un territoire

Les analyses effectuées par certains exploitants de réseaux de transports en commun, Keolis par exemple, montrent qu'il convient certes de s'appuyer sur les données de flux des habitants d'un territoire, mais de les appréhender pour ce qu'elles sont : une vision partielle et traditionnelle des flux, notamment domicile-travail et domicile-études, et non des besoins de déplacements des individus. Ainsi, « *s les enquêtes Ménages Déplacements et Origine Destination restent indispensables, l'analyse des flux sur une journée ne permet plus de comprendre la mobilité d'aujourd'hui. Celle-ci doit désormais s'appréhender sur la durée, car la mobilité des individus ne se résume pas à une journée type.*[29] »

Les SERM n'ont ainsi pas vocation à tout réinventer. Bien au contraire, leur intérêt réside dans leur capacité, d'une part, à s'appuyer au mieux sur les réseaux structurants existants, au premier rang desquels les étoiles ferroviaires[35], et, d'autre part, à y adjoindre toutes les autres composantes nécessaires en matière de transport, de fonctions intermodales et d'aménagement. En s'appuyant et en valorisant l'existant, ces projets doivent être une opportunité pour toutes les parties prenantes de développer et consolider une vision partagée de la mobilité et de l'aménagement du territoire.

L'apport des analyses socio-économiques pour répondre à un besoin d'usage et d'infrastructure

Les analyses socio-économiques poursuivent deux objectifs principaux :

- répondre à l'exigence réglementaire de démonstration de l'utilité publique des projets ;
- asseoir l'acceptabilité territoriale du projet en mettant scientifiquement en évidence l'ensemble des effets du projet sur les écosystèmes économiques, sociaux et environnementaux.

Pour ce qui concerne les SERM, elles viseraient notamment à exploiter les enquêtes ménages déplacements (EMD), les enquêtes mobilité certifiées Cerema (EMC²), les documents d'urbanisme et les schémas d'aménagement du territoire sur un périmètre correspondant à celui du SERM, ainsi que des outils de modélisation, pour poser un diagnostic identifiant les besoins de déplacement, par type de trajet et mode de transport.

Ancrer le projet : associer les collectivités et le public

La définition et la mise en œuvre des SERM exigent de mettre l'association des territoires au cœur de la méthode. Cet enjeu est double et doit s'entendre au sens large pour associer collectivités et grand public, et ainsi contribuer à rendre la participation des citoyens aux décisions publiques plus effective. Patrick Bernasconi, dans son rapport au Premier ministre de février 2022[36], préconisait alors de passer *« d'une logique de l'instance à une logique de projet »*.

(34) Voir à ce titre le Schéma directeur de SNCF Réseau sur les étoiles ferroviaires et services express métropolitains (mars 2020).

(35) Keoscopie : un regard éclairé sur la mobilité, Keolis, 2016.

(31) « Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique, 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française », Patrick Bernasconi, février 2022.

« Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique », le rapport de Patrick Bernasconi

En février 2022, Patrick Bernasconi a remis un rapport au Gouvernement, proposant des pistes « *pour un tournant délibératif de la démocratie française* ». Il y évoque notamment le régime de participation du public, devenu un « *édifice complexe de procédures pour la réalisation des projets soumis à évaluation environnementale, qui sont mal appropriées par les maîtres d'ouvrage, les services instructeurs et le public, ce qui en retour appauvrit la concertation, et rend fragiles les projets.* »

Un bon processus de concertation doit en premier lieu permettre de connaître les attentes des territoires : identifier les besoins de déplacements pour élaborer un projet. D'une part, les collectivités sont à l'initiative de chaque projet, agissant en tant qu'autorité organisatrice des mobilités, gestionnaire de voiries, ou encore au titre de leurs compétences en matière d'urbanisme. Mais elles sont aussi les portes d'entrée et les relais du projet dans le territoire : elles connaissent les atouts et les contraintes des projets envisagés, les besoins en mobilité de leurs habitants et les perspectives d'aménagement du territoire.
D'autre part, le voyageur est l'utilisateur final pour lequel les projets de SERM sont menés. Il en est le « maître d'usage »(37). Il est ainsi essentiel de remettre l'usager au cœur des objectifs visés par le projet et de sa définition dans toutes ses composantes. Les dispositifs participatifs portent l'ambition de renouveler l'approche décisionnelle verticale en la complétant d'une démarche horizontale, qui consiste à convaincre, écouter et prendre en compte, plutôt qu'imposer.

→ *« Les projets de Services express régionaux métropolitains font l'objet d'une concertation entre l'État, la région, les autorités organisatrices de la mobilité, les départements et, le cas échéant, les gestionnaires d'autoroute et de voies routières express du périmètre concerné (...) Les maires des communes concernées par un projet de Service express régional métropolitain sont informés avant déploiement du projet de Service express régional métropolitain. »*
Extrait de la loi relative aux SERM, article 1er.

(37) Désormais au cœur des métiers du numérique qui met en avant la notion de « user experience » (UX), la notion de maîtrise d'usage est apparue dans le domaine de l'aménagement dans les années 1980 avec l'avènement de la loi « MOP ». Elle redonne une place à l'utilisateur final du service public, l'habitant du quartier pour lesquels la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre pensent les projets.

Faire converger les acteurs pour réussir

Aussi, le processus de concertation doit à la fois permettre d'informer et recueillir les avis, mais également de susciter l'adhésion des citoyens et futurs usagers.
Pour cela, il est nécessaire que le projet soit approprié par les habitants et les acteurs du monde socio-économique, qui seront les premiers concernés par les évolutions de la desserte de transport en tant qu'usagers, et par les impacts des travaux à mener pour y arriver en tant que riverains. L'acceptabilité du projet commence ainsi dès son ébauche, et une concertation forte et continue avec le territoire permettra de limiter les oppositions lors des phases opérationnelles de maîtrise foncière et de travaux. C'est à cette fin que la SGP a mis en place progressivement, sur le Grand Paris Express, des instances dédiées au pilotage du projet et à son suivi quotidien, qui prennent en compte et anticipent les sujets susceptibles d'affecter son acceptabilité. Les comités de pilotage (Copil) sont ainsi dédiés à la validation des décisions et des grandes orientations prises par l'établissement concernant l'implantation de chaque gare. Des comités de pôle spécifiques ont été mis en place en 2015 pour traiter les sujets d'aménagement autour des gares en s'appuyant sur des études de pôle pilotées par les collectivités locales et financées à hauteur de 100 000 euros chacune par la Société du Grand Paris. Des comités de suivi des travaux (Cosu) ont été installés concomitamment avec pour objectif d'informer les élus et les riverains des chantiers à venir et d'anticiper les modalités d'accompagnement permettant de réduire les nuisances. Les conférences de lignes réunissent chaque année l'ensemble des élus et partenaires institutionnels de chaque ligne (préfets, élus, présidents des conseils départementaux et des Établissements publics territoriaux, Île-de-France Mobilités, opérateurs de transport, services des collectivités et de l'État) pour présenter l'actualité du Grand Paris Express et faire un point d'étape sur la ligne concernée. Des dispositifs équivalents et systématiquement adaptés aux projets, aux territoires et aux usagers concernés, ont été depuis longtemps installés également par SNCF Réseau pour des projets majeurs de type LGV ou voie nouvelle, mais aussi depuis plusieurs années pour tout projet susceptible d'entrer en résonance avec les riverains du RFN (concertations pour des modifications ou suppressions de passage à niveau, pour des campagnes de déboisement de talus…).

La concertation des projets de SERM, dont la méthode est tout aussi importante que le résultat, devrait porter l'ambition d'une véritable *« enquête démocratique »,* selon les mots de Frédéric Gilli dans son ouvrage *La promesse démocratique* (2022), par laquelle le maître d'ouvrage chercherait à actualiser le regard de tous sur les enjeux liés au projet. Pour ce faire, celui-ci appelle, d'une part, à aller chercher le public pour en augmenter la diversité, à susciter le volontariat, et, d'autre part, à recentrer la réflexion des projets autour de témoignages, d'avis d'experts et de chercheurs, plutôt qu'autour des institutions qui les portent. Les bénéfices pour le projet sont alors multiples : stimulés par le débat dans lequel ils entrent, les acteurs multiplient les expertises, minimisent le risque de faille informationnelle et élargissent le spectre des solutions possibles pour le décideur. Cette démarche repose sur un travail exigeant pour garantir son côté interactif, nécessite de coconstruire des

critères de choix, des espaces nouveaux, et d'accepter la contradiction. Selon les enjeux et la volonté des élus locaux, la participation du public pourrait reposer sur des dispositifs nouveaux et sur le renforcement de certains dispositifs existants. Elle pourrait s'appuyer sur la démocratie participative par un recueil d'avis, contributions, suggestions des citoyens qui soit le plus large possible et au-delà des phases de concertation réglementaires, tout au long du déploiement du projet. Elle devrait aussi travailler sur la qualité du « rendre compte » des décisions prises dans le cadre de la concertation, garantissant pour le citoyen participant que son avis a été pris en compte et qu'il a utilement consacré du temps au service de l'intérêt général.

La concertation numérique, qui a déjà fait l'objet d'expérimentations, n'est pas un remède miracle, mais offre également des opportunités, à étudier en fonction des territoires. Des contributions numériques à visée informative, ciblant un public jeune, peuvent être mises en place dans un premier temps, pour informer et susciter l'intérêt autour du projet.
On peut à ce titre mentionner le projet Liaisons Nouvelles Ouest Bretagne – Pays de la Loire (LNOBPL) porté par SNCF Réseau, qui, lors d'une phase de concertation volontaire complémentaire au débat public, a déployé un dispositif digital avec des simulateurs de scénarios, des ateliers de type *« serious game »*[38], complétés par un forum participatif et des dispositifs physiques sur des ateliers thématiques.

Enfin la concertation doit permettre d'asseoir le bien-fondé du projet par une évaluation socio-économique partagée.
L'évaluation socio-économique, pierre angulaire permettant de justifier tout investissement public dans un projet d'aménagement, a notamment pour objectif d'évaluer les bénéfices apportés par le projet à la collectivité. Parmi ces bénéfices, le report modal attendu ne peut s'évaluer sans se fonder sur une analyse fine et contextualisée des comportements des voyageurs.
Par exemple, la propension des voyageurs à délaisser leur voiture au profit d'autres modes décarbonés, pouvant passer par la valeur donnée par l'usager à un voyage en transport en commun ou encore par le coût perçu par cette personne devant attendre son train, ne sera pas nécessairement modélisée en fonction du contexte territorial et des habitudes des voyageurs. Une analyse fine de ces aspects comportementaux doit donc nécessairement passer par une investigation des usages des mobilités du quotidien et une association étroite des collectivités concernées.

(38) Selon le Cerimes (Centre ressources information enseignement supérieur), un *serious game* (ou jeu sérieux) est un « véritable outil de formation, communication, simulation […] Les *serious games* sont des applications développées à partir des technologies avancées du jeu vidéo, faisant appel aux mêmes approches de design et savoir-faire que le jeu classique (3D temps réel, simulation d'objets, d'individus, d'environnements…), mais qui dépassent la seule dimension du divertissement. »

La concertation, bien menée, doit *in fine* permettre que le projet atteigne l'un de ses objectifs principaux : le report modal vers des mobilités décarbonées.
Le report modal recherché n'est pas un effet spontané qui surgirait à la mise en service des nouvelles offres de mobilité. Pour que le SERM puisse jouer le rôle de déclencheur de report modal, il est essentiel de communiquer autour du projet, au plus près des habitants des métropoles et des zones périurbaines, et particulièrement à l'approche de chaque amélioration de service, sur les bénéfices qu'elle va progressivement apporter dans leur quotidien.
Ceci se retrouve dans l'étude « Les trajectoires mobilitaires : une notion clef pour penser et accompagner les changements de modes de déplacements ? »[39], qui constate une *« absence de linéarité des processus de changements »,* en rupture avec la conception *« particulièrement forte dans les politiques publiques visant à réduire la part modale de la voiture […] qui survalorise le changement, le considérant comme un moment clef avec un "avant" et un "après", comme une conversion radicale d'un mode vers un autre. »* Cette analyse met ainsi en évidence la nécessité d'accompagner le changement modal, qui « *ne se fait pas instantanément mais est un processus, potentiellement long, qui permet de faire évoluer des habitudes, des routines, vers de nouvelles pratiques ».*

Changer d'approche : la vision de service au cœur de l'élaboration du projet

La nouvelle perspective offerte par la dimension d'offre de service multimodale des SERM est une opportunité précieuse pour reconsidérer sous un angle novateur les projets d'infrastructures et les solutions fonctionnelles préalablement envisagées. Cette approche permet en effet de réexaminer la pertinence des projets, non pas dans leur capacité à apporter individuellement des gains pour la collectivité en limitant les effets négatifs nécessaires à leur réalisation, et donc à justifier individuellement leur intérêt général, mais bien en les considérant comme une composante singulière concourant à l'atteinte des objectifs visés par un projet de SERM.

(39) Étude de Laurent Cailly, Marie Huyghe, Nicolas Oppenchaimn, dans Flux 2020/3 (nº 121), Éditions Université Gustave-Eiffel.

Cette vision servicielle a aussi pour effet de focaliser les énergies collectives sur les conditions de réussite du projet de mobilité dans son ensemble :

- un fil conducteur tissé par l'intermodalité, pour rendre les frontières entre modes de transport et entre périmètres de responsabilités des autorités publiques les plus transparentes possibles pour l'usager ;
- une mise en cohérence des composantes entre elles, pour faire émerger un écosystème global performant et efficient ;
- une association des territoires dans le processus d'élaboration du projet, favorisée par une harmonisation des pratiques à l'échelle du SERM.

La méthode d'élaboration d'un schéma d'ensemble proposée pour les SERM

Comment diagnostiquer un territoire et mener l'étude d'un service de mobilités multimodal pour établir le schéma d'ensemble d'un SERM ?

1 — Analyser les enjeux et diagnostiquer le territoire : par la collecte et la consolidation des données, l'offre de mobilités actuelle tous modes confondus, les contraintes et les opportunités du territoire, les usages et les comportements. L'objectif est de bâtir et de conforter la connaissance locale de terrain et de définir le périmètre du service attendu. Cette phase doit également intégrer la prise en compte des enjeux environnementaux.

2 — Définir la cible, les objectifs, les ambitions : quels sont les effets attendus ? Quelles sont les priorités ?

- Augmenter la part modale des transports collectifs ? Réduire l'usage de la voiture individuelle ? Augmenter la part des modes actifs ? Améliorer l'intermodalité, considérant que les « lignes » sont déjà performantes ?
- Désenclaver certains territoires ? Accompagner la mise en place des ZFE ? Utiliser le SERM comme outil d'aménagement du territoire et de lutte contre l'étalement urbain ?
- Avoir des gains rapides et un phasage ?

3 — Élaborer et évaluer des solutions fonctionnelles d'amélioration de l'offre :

- Par l'élaboration d'un modèle de trafic multimodal, ou en s'appuyant sur les modèles existants en les mettant à niveau pour embarquer toutes les facettes du SERM, pour intégrer toutes ces données et caractéristiques locales.
- Par la prise en compte de l'intermodalité, au lieu de privilégier d'emblée tel ou tel mode
- Par la prise en compte des aspects de coûts et de temporalité, en phasant l'amélioration de l'offre de service dans des ensembles fonctionnels cohérents

4 — Proposer selon les résultats des études, un schéma d'ensemble multimodal complet, cohérent, structuré, dans toutes ses dimensions de coûts et de délais de déploiement.

La coordination opérationnelle **des maîtres d'ouvrage : une exigence pour réussir les projets de SERM**

Dépasser les périmètres d'intervention et aligner les acteurs pour maîtriser le programme

La nouvelle ambition pour les SERM doit permettre de sortir les projets de transport des impasses dans lesquelles ils sont parfois enfermés. Ces impasses ne sont pas seulement de nature financière, elles proviennent également des limites des mécanismes de coopération entre les différents opérateurs mobilisés, qui ne permettent pas de mettre en place les schémas de pilotage de projets adaptés.

La conduite des projets dans la nouvelle perspective de vision de service implique une coopération d'acteurs, dotés chacun de leurs expertises propres sur leurs périmètres respectifs : SNCF Réseau, SNCF Gares & Connexions, les gestionnaires de voiries sur le réseau routier, etc. Elle implique également une coordination et une gestion performante des interfaces, à la frontière entre les périmètres de chacun, permettant de maîtriser aussi bien les dimensions techniques que financières, calendaires ou organisationnelles.
Cette vision doit être portée dès la préfiguration des projets dans le schéma d'ensemble, et doit s'appuyer notamment sur un diagnostic des schémas de transports existants, routiers comme ferroviaires ainsi que sur les principaux enjeux environnementaux, sur un périmètre large, adapté aux enjeux du territoire métropolitain.

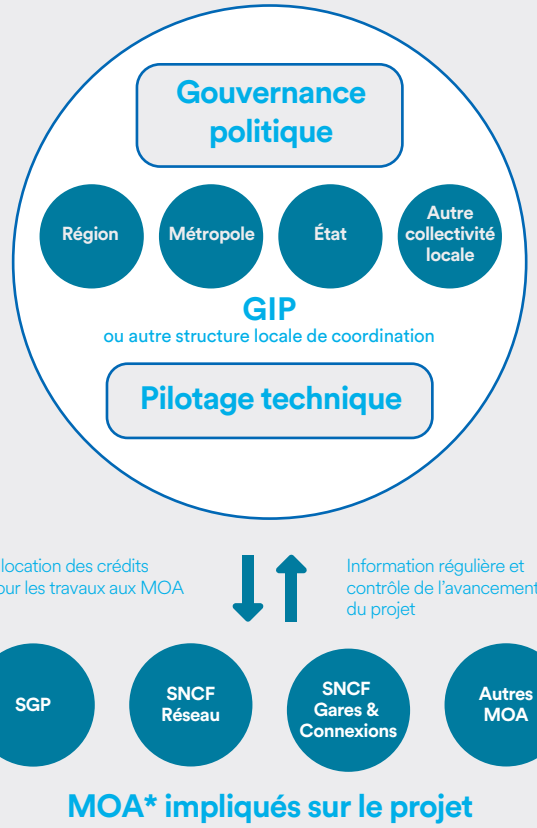
Un exemple de coordination : le défi de l'intermodalité

Investir sur la combinaison des modes de transports, améliorer les possibilités de parcours multimodaux fluides, nécessite une réflexion renforcée et anticipée sur les liaisons qui composeront le futur réseau de transport de chaque SERM.
Ces liaisons – pôles d'échanges constitués notamment autour des gares ferroviaires, mais pas uniquement[35] – doivent faciliter, au moyen d'aménagements de l'espace public notamment, le passage d'un mode de déplacement à un autre. Or ces aménagements sont par nature sous la responsabilité d'une multiplicité de maîtres d'ouvrage, dont la coordination autour d'un projet commun de pôle d'échanges est un enjeu fort.
Ajoutant à la complexité, il sera par ailleurs impératif de prendre en compte une réflexion sur la temporalité des aménagements à envisager aux nœuds du réseau, dès lors que la mise en service des différentes composantes d'un SERM fait l'objet d'un phasage.
Ces éléments plaident naturellement pour une prise en compte, au plus tôt, des enjeux de gouvernance et de méthode de coopération, sous l'égide des autorités organisatrices des mobilités compétentes et en associant les maîtres d'ouvrage et opérateurs de mobilité concernés.
Cette anticipation était d'ailleurs attendue depuis longtemps par les acteurs de ces pôles : une « charte signée entre l'Association des maires de France, SNCF Gares & Connexions et Réseau ferré de France en 2011 [proposait] l'élaboration d'un « protocole de gouvernance partenariale » qui intervient tôt dans le processus », c'est-à-dire dès « l'émergence d'un projet ».
Par exemple, sur le Grand Paris Express, la SGP et Île-de-France Mobilités ont mis en place un référentiel de conception, Les Places du Grand Paris, autour des gares des nouvelles lignes de métro. Ce référentiel énonce des principes de conceptions pour les espaces publics que les porteurs de projet doivent respecter. À ce jour, plus de 150 maîtres d'ouvrage sont concernés par ces opérations d'aménagement autour des nouvelles gares.

Cela justifie la désignation d'un coordonnateur, acteur tiers agissant dans l'unique intérêt du projet, disposant d'une vision d'ensemble du schéma de mobilités à l'échelle du SERM, et mis au service des parties prenantes impliquées dans le projet. Il jouerait le rôle de garant de la conduite du projet pour les autorités donneuses d'ordre, et de référent pour les différents maîtres d'ouvrage sur leurs périmètres respectifs, sans s'y substituer.
Ce coordonnateur serait doté des moyens de veiller à ce que chaque maître d'ouvrage conduise, sur le périmètre dont il est responsable, ses actions conformes aux coûts, délais et niveaux de performance définis avec les financeurs durant la phase de conception du projet. C'est ce coordonnateur ou ensemblier qui, *in fine*, proposerait aux financeurs les solutions techniques propres à concilier l'ensemble des enjeux identifiés et à répondre aux priorités fixées pour le projet.
Ce coordonnateur, qui pourrait prendre la forme d'une entité – dont la nature juridique (GIP, syndicat mixte, filiale, etc.) peut varier selon les attentes des collectivités – assurerait, avec un haut niveau de transparence et d'exigence, un reporting sur la conformité des opérations au programme. Ce reporting se fonderait sur un programme commun défini entre les maîtres d'ouvrage, et se concrétiserait par un suivi resserré des opérations menées. Pour ce faire, la proposition de loi relative aux SERM dote l'instance de gouvernance d'outils conventionnels visant à définir clairement le régime de responsabilité des opérateurs et le partage des opérations à conduire.

Faire converger les acteurs pour réussir

Proposition d'organisation d'un GIP (Groupement d'intérêt public)



* Maîtres d'ouvrage.

→ *« Pour la mise en œuvre de chaque projet de Service express régional métropolitain (...), les collectivités territoriales, les établissements publics, les sociétés, les groupements et les organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ce projet de service et qui sont, dans ce cadre, maîtres*

d'ouvrage constituent un groupement d'intérêt public (...) ou une autre structure locale de coordination. [Ce groupement ou cette structure] (...) veille à la bonne articulation des interventions de ses membres ainsi qu'au respect des coûts et du calendrier des projets d'infrastructures de transport dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage dans le cadre de la mise en œuvre du projet de service express régional métropolitain. »

Extrait de la loi relative aux SERM, article 1er.

Du projet vers des améliorations visibles de service : l'exigence de tenue des délais

Le coordonnateur aura pour responsabilité de consolider et veiller à la cohérence d'ensemble des plannings des différentes opérations composant le SERM, à la tenue des délais de chaque projet dans le respect des prérogatives de chaque maître d'ouvrage, et d'assurer le reporting de son avancement auprès de la gouvernance. Cette mission est essentielle dans la mesure où la durée de la réalisation d'un projet est une condition de sa faisabilité.

Cela suppose que le coordonnateur mette en place pour chaque maître d'ouvrage un cadre d'intervention, dépendant du programme et de son phasage, et favorisant le travail collaboratif. Il serait également nécessaire que le coordonnateur ait un regard critique sur les hypothèses des plannings des maîtres d'ouvrage, de leur avancement et de leurs éventuelles évolutions.

À titre d'exemple, des structures de coordination existent pour d'autres projets. La SOLIDEO[40] a ainsi établi des « conventions d'objectifs » avec chacun des maîtres d'ouvrage de constructions olympiques afin de cadrer et assurer ce contrôle et tenir l'échéance des Jeux de Paris 2024. Ce suivi serait gage d'une assurance aux autorités politiques, qui financent le projet, quant à la tenue des plannings des opérations.

(40) La SOLIDEO est l'établissement public qui « veille à la livraison, dans les délais et les conditions, notamment en matière de développement durable, fixés par le Comité international olympique et le Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques, de l'ensemble des ouvrages et veille à la réalisation de l'ensemble des opérations d'aménagement qui sont directement nécessaires à l'organisation et au déroulement des Jeux olympiques et paralympiques 2024 » (décret no 2017-1764 du 27 décembre 2017 relatif à l'établissement public Société de livraison des ouvrages olympiques).

Faire converger les acteurs pour réussir

La maîtrise des aléas, inhérents à la réalisation de grands projets, est aussi essentielle pour garantir le respect des objectifs fixés : une gestion par les risques, à l'image de celle qui a été mise en œuvre sur le Grand Paris Express, pourrait en ce sens renforcer la conduite de tels projets.

Un modèle de financement adapté : l'exigence de tenue des coûts

La question du financement du choc d'offre, qui peut nécessiter des travaux d'infrastructures coûteux, ne trouvera pas de solution applicable et réplicable à tous les projets. En revanche, elle peut être résolue par un travail de coopération où l'information est partagée de manière transparente entre les parties prenantes du projet. Elle peut conduire à mobiliser divers leviers et ressources, mais repose à chaque fois sur un choix collectif, reflétant les bénéfices générés par le projet et les risques supportés par ses acteurs.

Le « mur d'investissement », un obstacle à franchir en toute transparence

Comme l'indiquait le COI dans son rapport de décembre 2022, l'infrastructure ferroviaire, compte tenu de son état, des déséquilibres de son modèle économique et de son rôle attendu dans la planification écologique, fait face à un « mur d'investissement ». L'ampleur de l'effort ne doit cependant pas conduire à le repousser. En effet, le réseau ferroviaire est une infrastructure complexe qui nécessite une vision de long terme et qui doit être planifiée. Autrement dit, la régénération massive du réseau, indispensable pour compenser le sous-investissement d'hier, est à la fois un rattrapage du passé mais aussi le fondement de tout développement futur.

L'investissement dans les SERM constitue ainsi une inversion de la tendance à la dégradation de l'infrastructure qui génère des pertes significatives de trafic. A ce titre, selon l'ART, « le développement des Services express métropolitains [permettrait] de compenser les pertes [de trafic] pour le TER en apportant environ 10 millions de trains-km supplémentaires en 2030 et 40 millions de trains-km en 2042.

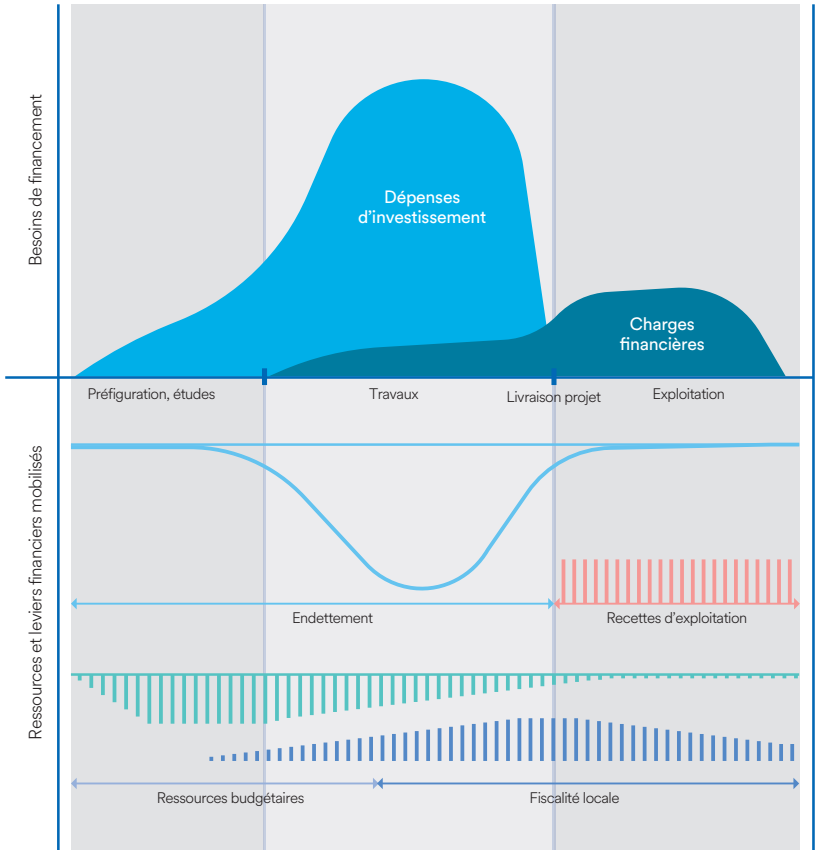
La nature même des infrastructures – durée de vie longue, bénéfices évoluant dans le temps selon les acteurs et les usages, valeur intrinsèque difficile à évaluer, effet d'éviction des investissements publics – nécessite de conduire un raisonnement à coût complet et à long terme dès les phases de préfiguration des projets. Il permet d'éclairer la prise de décision par une information dont la sincérité est renforcée, intégrant notamment les coûts d'exploitation, et permet aux autorités publiques d'anticiper le poids des nouvelles infrastructures sur leur équilibre financier, *a fortiori* dans une période d'inflation.

Les leviers financiers utilisables

Comme tous les chantiers de la planification écologique, le programme de SERM représente un défi technique majeur, de transformation de l'action publique et de stratégie d'investissement public.
La rapidité de sa mise en œuvre reposera sur les modalités de financement retenues à la fois pour la phase de réalisation des projets, qui exige l'effort financier le plus important, mais également, à court terme, pour leur phase amont de préfiguration, de conception et de conduite des procédures administratives. Les crédits budgétaires prévus par les contrats de plan État-Région ont ainsi vocation à financer ce besoin de court terme, ainsi que les opérations générant une amélioration rapide et significative de service.
Pour la phase de réalisation des travaux, l'expérience accumulée pour le Grand Paris Express démontre la pertinence de la mobilisation d'un modèle fondé sur un endettement au rythme du projet et un amortissement reposant sur un triptyque de ressources : budgétaires, fiscales et ressources propres. En effet, l'endettement permet, lorsque les besoins d'investissements sont supérieurs aux liquidités immédiatement disponibles, de soumettre les flux de financement aux contraintes opérationnelles du projet, et non l'inverse, indépendamment des capacités budgétaires immédiates. Il est également pertinent pour étaler l'effort financier dans le temps, afin de le rendre plus aisément supportable pour la puissance publique.
Le succès du recours à l'endettement dépend néanmoins de la capacité du financeur à rendre compte aux investisseurs des opérations conduites. À ce titre, la loi prévoit la création de structures locales de coordination, pouvant prendre la forme d'un groupement d'intérêt public, et ayant vocation au pilotage opérationnel et au financement du projet. Par exemple, la qualité de la signature financière de la Société du Grand Paris, repose sur sa capacité à justifier auprès des investisseurs, en toute transparence, de la qualité environnementale des opérations qu'elle conduit lorsqu'elle souscrit des obligations vertes, et de la tenue des objectifs du programme qu'elle pilote. La décorrélation entre le financement et le pilotage opérationnel du projet, en différant le risque financier, serait en effet source de déresponsabilisation des maîtres d'ouvrage, et risquerait d'exposer le projet à des surcoûts et des délais supplémentaires.

Faire converger les acteurs pour réussir

Schéma de financement avec recours à l'emprunt



Les ressources mobilisables

L'affectation de ressources, notamment fiscales, au remboursement de la dette levée pour financer le projet est évidemment une contrepartie *sine qua non* à la mise en place de tels modèles.
Les SERM sont les projets pour lesquels l'affectation d'une ressource apparaît la plus facilement acceptable, en ce qu'elle se justifie par une amélioration directe, concrète et visible de la vie quotidienne. Les ressources pouvant venir alimenter ce

panier de recettes sont diverses, et font l'objet d'un choix des collectivités adapté aux capacités contributives propres à chaque territoire, et de l'État. De manière générale, l'acceptabilité du mode de financement des projets serait renforcée par la diversification des contributeurs, mobilisés en fonction des bénéfices socio-économiques attendus du projet, et par la modulation du niveau de prélèvement par rapport à la livraison des infrastructures.

Plusieurs pistes de recettes fiscales locales affectées aux projets seront étudiées pour le financement des investissements des infrastructures, notamment à l'occasion de la Conférence nationale de financement des SERM qui doit se dérouler avant le 30 juin 2024. Cette conférence, portera, entre autres, à la fois sur le financement de l'investissement lié aux SERM et sur le financement du fonctionnement de leur exploitation.

Enfin, pour les projets comprenant une dimension transfrontalière forte, et participant à la modernisation du réseau transeuropéen de transport, une contribution de l'Union européenne à travers le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) pourrait être obtenue. Elle est conditionnée à la capacité des porteurs des projets à défendre une position commune dans le cadre des appels à projet, mais également à la promotion des SERM au sein des instances européennes.

Faire converger les acteurs pour réussir

La gouvernance **de projet partagée : une condition de réussite *sine qua non* de ces projets**

Réunir les acteurs publics : faire correspondre compétences et territoires

Si les différents chapitres de la décentralisation ont eu pour objectif de moderniser et de rationaliser profondément l'organisation territoriale, cette dernière reste le fruit d'une histoire et d'une sédimentation qui rendent complexe l'articulation des compétences des différentes collectivités territoriales.

Les SERM se situent à la rencontre de nombreuses compétences : si les régions ont le rôle de chef de file de la mobilité, et sont responsables de l'organisation des services de transport ferroviaires, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles, sont les autorités compétentes en matière de mobilité sur leur territoire, les conseils départementaux et les communes ont sous leur responsabilité la voirie, les syndicats mixtes, quant à eux, regroupent plusieurs AOM et organisent les transports publics urbains et la mobilité partagée. Ces derniers disposent par ailleurs de leviers propres : les syndicats mixtes dits « SRU » peuvent prélever un versement mobilité additionnel dans une aire urbaine d'au moins 50 000 habitants et dans les communes multipolarisées des grandes aires urbaines pour financer de nouveaux projets, mais également mettre en place une billettique interopérable à travers l'association des différentes AOM responsables du service de transport.
La juxtaposition des compétences des collectivités en matière de mobilité, mais également d'aménagement, d'urbanisme ou de développement économique et social, permet difficilement de faire émerger une vision globale autour d'un projet, réunissant l'ensemble de ces enjeux en particulier dans les zones périurbaines. Pourtant, les enjeux de mobilité des Français se complexifient, impliquent une intervention publique sur les périmètres de multiples acteurs, et nécessitent une vision d'ensemble sur un territoire.
Pour répondre à ces enjeux et pour que se concrétise la réalisation des SERM, l'approche par périmètre des politiques de mobilité, qui cloisonne les compétences en fonction du territoire et du mode de déplacement, doit être commuée en une

approche de pilotage de projet, dans laquelle tous les acteurs impliqués coopèrent et se coordonnent dans leur action. C'est pour apporter cette approche que la mobilisation de la SGP sur le programme de SERM sera utile.
Celle-ci doit apporter une approche projet, qui se veut être une approche innovante de conduite des projets de mobilité, pour que la méthode de concertation réponde aux attentes des citoyens, moins concernés par la répartition des compétences que par le résultat d'offre de service qu'elle doit permettre.
Cette approche projet s'appuiera sur des fondamentaux déjà posés à l'échelle nationale par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) adoptée en 2000, puis par la LOM, qui ont offert aux AOM la possibilité de se regrouper pour renforcer la cohérence des politiques de mobilité, d'une part, et favoriser la péréquation des moyens, d'autre part.
Elle s'appuiera également sur les nombreuses initiatives déjà entreprises par les collectivités et les acteurs locaux pour s'inscrire dans une démarche de construction d'une vision commune des mobilités, comme les études de mobilité multimodale à Toulouse, les feuilles de route de RER métropolitain mises en œuvre à Bordeaux ou encore la feuille de route nantaise et les contrats opérationnels de mobilité (COM) de la Région Pays de la Loire.

Définir et animer une gouvernance politique partagée, dédiée au projet, et des instances de dialogue

La loi relative aux SERM propose une approche innovante de conduite des projets, réunissant les principales collectivités concernées – Région, départements, métropoles, EPCI, communes – les financeurs du projet ainsi que les opérateurs au sein d'une entité de coordination dédiée à sa mise en œuvre. Cette entité, offrant aux AOM une enceinte de discussion et de définition d'une vision commune des mobilités, s'appuierait sur un plateau de compétences techniques qui exercerait son action sous le contrôle permanent de la gouvernance politique. Ce plateau de compétences techniques fournirait ainsi régulièrement à la gouvernance un reporting intégré – maîtrise du programme, des coûts, des délais, et préparation aux mises en service et à l'exploitation – lui permettant de réaliser les arbitrages nécessaires et le contrôle des investissements réalisés. Cela permettrait par ailleurs d'anticiper la phase d'exploitation.
Par l'exercice de ce contrôle permanent, l'instance de gouvernance politique serait pleinement en mesure de décider des orientations du projet, de sa conception à sa réalisation. Le portage commun du projet par les AOM et les différentes collectivités compétentes en serait facilité, l'entité de coordination fluidifiant largement le travail de conciliation des politiques de mobilité de chaque partie et en dégageant des objectifs partagés. Ceux-ci pourraient ensuite être intégrés aux contrats opérationnels de mobilité, dont la concrétisation prend d'ores et déjà du retard pour certaines Régions, mais qui devront être conclues dans les six mois suivant

l'arrêté du Ministre octroyant le statut de SERM. Par ailleurs, pour chaque projet, en complément des instances de gouvernance de l'entité de coordination, des instances consultatives pourraient être mises en place. Par exemple, un comité stratégique, sur le modèle de celui mis en place par la SGP sur le Grand Paris Express, permettrait d'associer plus largement les collectivités concernées par le projet, ainsi que ses acteurs socio-économiques, et aurait les moyens de faire émerger des propositions qu'il soumettrait à l'instance de gouvernance.

Parce que lieux de vie et activités humaines évoluent sans cesse, l'offre de mobilité doit se renouveler en continu et s'adapter aux aspirations des territoires et aux besoins de ses habitants. Le cadre de travail et la démarche de coopération entre les collectivités, autorités compétentes et opérateurs de transports, tant sur le volet des mobilités que sur l'aménagement du territoire, pourraient perdurer au-delà de la livraison des composantes du SERM, bénéficiant de tout l'historique partagé autour de ce projet.

Réussir un SERM, **c'est donc :**

Mettre le service au cœur du projet et le construire avec les territoires

—

Déterminer une entité de coordination, ensemblière et garante du respect du programme, des coûts et des délais

—

Mettre en place les instances adaptées pour une gouvernance de projet efficace et partagée

BIBLIOGRAPHIE

Enquête *« Mobilité des personnes »,* 2019, Insee

« Scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français (2022-2042) », Autorité de régulation des transports (ART), juillet 2023

« *Voyage au cœur de la mobilité* », Thierry Mallet, Éd. Le Cherche Midi, 2022

« État des lieux des mobilités courte et longue distance (volume 2) : Évolutions des mobilités depuis 2008 et pendant la crise sanitaire au regard de leur impact environnemental », Autorité de régulation des transports (ART), décembre 2022

« L'Observatoire des transports et de la mobilité. Le marché français du transport de voyageurs 2017 », Arafer, devenue Autorité de régulation des transports (ART), décembre 2018

« Schéma directeur des étoiles ferroviaires et services express métropolitains », SNCF Réseau, octobre 2020

« Bilan et perspectives des investissements pour les transports et les mobilités. Prendre le cap des nouvelles mobilités. », Conseil d'orientation des infrastructures (COI), mars 2022

« Transports collectifs urbains : choisir entre deux modèles », Arnaud Passalacqua et Philippe Poinsot, *Métropolitiques,* 5 décembre 2022

« Les incidences économiques de l'action pour le climat », Jean Pisani-Ferry, Selma Mahfouz, France Stratégie, mai 2023

« Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) », Sénat, Hervé Maurey, Stéphane Sautarel, juillet 2023

« *Mission "flash" sur la démocratie locale et la participation citoyenne. Communication de M^me^ Émilie Chalas et de M. Hervé Saulignac* », Émilie Chalas, Hervé Saulignac, Assemblée nationale, février 2019

« Le transport de voyageurs en France – État des lieux des mobilités à longue distance et quotidiennes avant la Covid-19 », Autorité de régulation des transports (ART), décembre 2021

« *L'autocar express, une solution pour les déplacements longs de la vie quotidienne ?* », Jean-Pierre Orfeuil, La Fabrique de la Cité, décembre 2022

« Rapport sur le développement des lignes de cars Express en Île-de-France », François Durovray, Île-de-France Mobilités, avril 2023

« *Référentiel pour le choix des systèmes de transports collectifs à haut niveau de service* », Cerema, décembre 2018

« *Guide pour une mobilité quotidienne bas carbone. Vers un système cohérent d'alternatives à la voiture en solo dans les zones de moyenne densité* », The Shift Project, février 2020

« *Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition. Rapport de synthèse : stratégie 2023-2042 et propositions de programmation* », Conseil d'orientation des infrastructures (COI), décembre 2022

« *Enquête sur les mobilités du quotidien des Français en région. Deuxième vague – (mai-juin 2023)* », Diane Lamotte, Mathieu Gallard, Étienne Mercier, Ipsos (et Sopra-Steria) pour Régions de France et Transdev, septembre 2023

« Places du Grand Paris, Principes de conception pour les espaces publics du Grand Paris Express », Société du Grand Paris et Île-de-France Mobilités, novembre 2019

« Mieux agir. La planification écologique. Synthèse du plan », Secrétariat général à la planification écologique, septembre 2023

BIBLIOGRAPHIE

« La qualité du service du réseau express régional (RER) en Île-de-France », Rapport public thématique, Cour des comptes, octobre 2023

« Laboratoire de la Mobilité inclusive : Mobilité et emploi », Sondage ELABE pour le Laboratoire de la Mobilité inclusive, décembre 2016

« Mobilité inclusive. La mobilité accessible à tous. Mobilité, insertion et accès à l'emploi, constats et perspective. Rapport 2013 – Synthèse », Auxilia, Laboratoire de la mobilité inclusive, 2013

« Observatoire des Vulnérabilités. 3e édition de l'Observatoire », Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc), décembre 2022

« La mobilité et l'accès aux services de la vie quotidienne », analyse étude ELABE pour le Laboratoire de la Mobilité Inclusive, mai 2019

« Keoscopie : un regard éclairé sur la mobilité », Keolis, juin 2016

« Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique : 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française », rapport de M. Patrick Bernasconi, février 2022

« L'inutilité publique – Histoire d'une culture politique française », Frédéric Graber, Éd. Amsterdam, 2022

« La promesse démocratique – Place aux citoyens ! », Frédéric Gilli, Éd. Armand Colin, 2022

« Les trajectoires mobilitaires : une notion clef pour penser et accompagner les changements de modes de déplacements ? » Laurent Cailly, Marie Huyghe, Nicolas Oppenchaim, Flux nº 121, juillet-septembre 2020, Éd. Université Gustave Eiffel

« Les pôles d'échanges multimodaux : un outil du report modal en ville comme en territoires peu denses », Florence Girault, Cyprien Richer, Cerema, septembre 2022

« Études comparatives internationales. Gouvernance et financement de la mobilité », Direction générale du Trésor, juillet 2023

« Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la situation de la SNCF et ses perspectives », Sénat, Hervé Maurey, Stéphane Sautarel, mars 2022

Nous remercions particulièrement Daniel Béhar et Marc Ivaldi d'avoir partagé avec nous leurs réflexions, qui ont contribué à nourrir cet ouvrage.

« The Role of 6Ds: Density, Diversity, Design,Destination, Distance, and Demand Management in Transit Oriented Development (TOD) », Aurobindo Ogra, Robert Ndebele (Department of Town and Regional Planning Faculty of Engineering and the Built Environment (FEBE) - University of Johannesburg, South Africa).

Crédits

Direction éditoriale : ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires, Société des grands projets, SNCF Réseau.
Photos : Getty Images, Société du Grand Paris / Claire-Lise Havet, Aktua Prod.

Conception
HAVAS Paris

Impression
Technicom

NOTES

NOTES

NOTES