



Mémoire de recherche

Master mention Science politique parcours Affaires Européennes

Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales | Université de Lille

Année universitaire 2023-2024

Parvenir au report modal grâce aux trains du quotidien : le projet de SERM dans les Hauts-de-France

Louise Pelletier

Sous la direction de Madame Buu-Sao Doris

Membres du jury de soutenance :
Madame Buu-Sao Doris
Monsieur Gauthier Yannick

J'ai bien pris connaissance des dispositions concernant le plagiat et je m'engage à ce que mon travail de mémoire en soit exempt.

Remerciements

Je tiens à remercier, par ces quelques lignes, toutes les personnes qui m'ont accompagnées et qui ont rendu possible l'écriture de ce mémoire.

Je souhaite remercier particulièrement Madame Doris Buu-Sao pour son encadrement. Ses nombreux conseils m'ont aidé à construire ma réflexion pendant toute cette année. Je la remercie pour son engagement, sa disponibilité ainsi que pour ces conseils avisés qui m'ont permis de mieux appréhender l'écriture de ce mémoire.

Les conseils méthodologiques et la bienveillance de Madame Camille Paquelin et Madame Isabelle Bruno ont su être de véritables outils permettant le bon avancement de ce mémoire de recherche.

Ce mémoire ne serait rien sans les personnes qui ont pris de leur temps pour participer à mes recherches. Je les remercie pour ces entretiens qui m'ont permis de construire ce mémoire.

Enfin, d'immenses remerciements à mes camarades de promotion qui sont devenus des amis, pour leur soutien inestimable, leur bienveillance et pour tous ces moments passés ensemble tout au long de cette année.

À toutes et tous, un grand merci.

Liste des abréviations

- **AOM** : Autorité organisatrice de transport
- **CADA** : Commission d'accès aux documents administratifs
- **CESER** : Conseil économique, social et environnemental régional
- **COI** : Conseil d'orientation des infrastructures
- **COFIL** : Comité de pilotage
- **CNDP** : Commission nationale de débat public
- **CPDP** : Commission particulière de débat public
- **CPER** : Contrat plan État/Région
- **DUP** : Déclaration d'utilité publique
- **HDF** : Hauts-de-France
- **LOM** : Loi d'orientation des mobilités
- **MEL** : Métropole européenne de Lille
- **PLU** : Plan local d'urbanisme
- **REGL** : Réseau express Grand Lille
- **RER** : Réseau express régional
- **ScoT** : Schéma de cohérence territoriale
- **SDIT** : Schéma directeur des infrastructures de transport
- **SEM** : Service express métropolitain
- **SERM** : Service express régional métropolitain
- **SGP** : Société du Grand Paris – devenue Société des Grands projets le 27 décembre 2023

- **SNCF** : Société Nationale des Chemins de Fer français
- **SRADTT** : Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
- **TGV** : Train à grande vitesse
- **TER** : Train express régional

Sommaire

Remerciements.....	5
Liste des abréviations.....	6
Introduction.....	10
L'impératif de report modal vers le ferroviaire dans le contexte des politiques transition écologique : problématique, état de l'art et hypothèses.....	13
La place de l'écologie en politique.....	13
Les politiques de mobilités à l'heure de la transition énergétique : le processus de report modal dans les régions.....	14
Les défis de la régionalisation	15
Enquête sur le projet de RER métropolitain dans les Hauts-de-France.....	18
Premier chapitre. Les régions, outils de relance du ferroviaire français.....	23
I.« Nous avons sauvé le TER » : l'impact du processus de régionalisation.....	23
Le processus de décentralisation de la compétence ferroviaire pour vaincre le déclin du secteur.....	23
Le Nord-Pas-de-Calais, région expérimentatrice du processus de redynamisation ferroviaire.....	25
Une adaptation nécessaire des budgets régionaux.....	26
II.La création d'une « infrastructure d'intérêt régional » : l'émergence du REGL.....	28
L'organisation d'un débat public.....	28
La réception positive du projet.....	29
Un projet qui s'insère dans une dynamique nationale.....	31
III.Des politiques fragmentées entre les régions.....	31
Des offres différentes selon les régions : la gratuité et les cartes de réductions.....	32
Des priorités politiques et économiques choisies par les régions.....	33
Des offres disparates qui conduisent à la perte des usagers	35
Deuxième Chapitre. Le rôle crucial du report modal dans les transitions énergétiques.....	38
I.La déclinaison de l'impératif de report modal dans les Hauts-de-France.....	38
Le transport, premier contributeur des gaz à effet de serre en France...38	
La région, acteur clé pour modifier les politiques de mobilité	39
L'intermodalité au centre des efforts de report modal.....	42
Une politique globale pour réussir la transition énergétique	42

II.Des inégalités territoriales qui remettent en cause les schémas d'aménagement du territoire.....	43
La métropolisation du territoire, processus entamé dans la deuxième moitié du XXe siècle.....	44
Les plans locaux d'urbanisme, le cadre de l'aménagement territorial....	45
La persistance des inégalités territoriales	46
III.Des politiques de transitions énergétiques contradictoires : la mise de côté du fret ferroviaire.....	48
Le déclin du fret ferroviaire en France.....	49
Les plans de relance successifs qui peinent à atteindre leurs objectifs...51	
Des politiques de mobilité incohérentes	51
Troisième chapitre. Les inerties institutionnelles et les rapports de forces, entraves au développement d'une politique ferroviaire cohérente.....	54
I.L'empreinte de l'automobile dans les politiques de mobilités	54
Le produit d'une politique de la « bagnole ».....	54
Une crise de financement des transport, reflet d'un désintérêt politique pour le développement ferroviaire.....	57
II.Une complexité administrative significative.....	60
La lenteur du processus décisionnel.....	60
Une communication défailante sur le projet.....	62
III.Les jeux de pouvoirs institutionnels et régionaux : l'existence de rapports de forces entre acteurs	64
Le paradoxe de l'implication de la MEL : entre déclaration de non-engagement et participation active au projet.....	64
Les différentes manières d'interagir avec les cantons belges.....	66
L'influence des alternances politiques sur les dynamiques ferroviaires.	66
Conclusion	69
Bibliographie.....	72
Sources.....	75
Annexe 1. Tableau des entretiens réalisés.....	78
Annexe 2. Guide d'entretien	81
Annexe 3. Transcription.....	83
Annexe 4. Chronologie du projet de RER.....	90
Annexe 5. Aires urbaines de la région Hauts-de-France.....	92
Annexe 6. Répartition des compétences ferroviaires.....	93

Introduction

«Aujourd’hui la priorité est le report modal, en particulier vers le ferroviaire. ¹» Ces mots sont ceux de Patrice Vergriete, ministre délégué auprès du ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, chargé des transports. Ils ont été publiés sur son compte X le 12 mars 2024 à la suite du vote européen² en faveur de la libéralisation de la circulation des camions de 60 tonnes. Dans cette publication, il affirme, de nouveau, le refus des français quant à la circulation de ces « mégatrucks ».

Le transport routier est le premier contributeur des gaz à effet de serre en France. C'est le seul secteur qui n'a pas réduit sa part depuis 1990³. En 2022, il a émis 122,4 millions de tonnes équivalent CO². À titre de comparaison, les autres moyens de transport en France étaient responsables de l'émission de 8,1 millions de tonnes équivalent CO²⁴. Les phénomènes de congestion routière s'amplifient, exacerbés par une dépendance automobile importante. Ces congestions aggravent la pollution atmosphérique et vont à l'encontre des objectifs climatiques. Elles sont le résultat d'incitation et d'aménagements routiers qui ont encouragé les automobilistes à prendre leur voiture et à délaissé le train. L'autoroute A1 entre Paris et Lille est la plus fréquentée en France. Cette autoroute est payante sur une grande partie mais est toujours restée gratuite entre Lille et Arras pour les automobiles nordistes qui l'empruntent quotidiennement.

Un impératif de réduction des gaz à effet de serre s'est peu à peu imposé à toutes les échelles de gouvernance. Au sein de l'Union européenne, dans le cadre du Pacte Vert⁵, l'objectif est de réduire de 55% les émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à leur niveau de 1990 afin de parvenir à la neutralité carbone en 2050. Bien que les États-membres se soient engagés à réduire ces émissions, cela n'a pas empêché la France de

1 X, *compte de Patrice Vergriete* <twitter.com> [Consulté le 4 mai 2024]

2 Le Parlement européen a adopté le 12 mars 2024 la révision de la directive « Poids et dimensions » visant à autoriser la circulation dans l'UE des camions pouvant mesurer jusqu'à 25m et peser 60t.

3 France Inter - « Quel avenir pour le train en France ? » - 16 août 2023

4 Insee, *Émissions de gaz à effet de serre par activité*, <www.insee.fr> [Consulté le 5 mai 2024]

5 Le Parlement européen a adopté ce plan de réduction proposée par la Commission européenne le 15 janvier 2020.

manquer à ces obligations. En terme de justice climatique, la France a été condamnée à de nombreuses reprises pour ne pas avoir respecté les seuils de pollution en vigueur. L'Affaire du siècle, en décembre 2018, a souligné la responsabilité du gouvernement à lutter efficacement contre la pollution et le changement climatique. Cette action en justice a été lancée par quatre ONG⁶ qui ont accusé l'État français de ne pas respecter ses engagements. Elle met en évidence le décalage entre les engagements pris par la France et les politiques mises en place.

Les acteurs politiques sont conscients des problèmes de pollution engendrés par le secteur du transport et de la nécessité d'un report modal vers le ferroviaire, mais également vers des mobilités douces (marche et vélo) et des alternatives comme le covoiturage. Néanmoins, ce report modal ne peut se faire dans tous les territoires, faute d'alternative à la voiture individuelle. Cette absence d'infrastructure de transport entraîne des inégalités économiques et sociales pour certains territoires où l'aménagement du territoire n'est pas équitable. La mobilité devient alors un enjeu de cohésion sociale et territoriale. Les acteurs politiques cherchent à développer des alternatives à la mobilité routière dans l'objectif de la transition énergétique et d'un aménagement du territoire plus pertinent. Le ferroviaire paraît alors être la réponse principale à ces problématiques.

À la suite de la désindustrialisation et du développement de l'automobile, un déclin du ferroviaire en France a été constaté. Dans les années 1930, le réseau ferré français comptait environ 63 000 km de lignes. Aujourd'hui, on en dénombre 28 000 km. Ce sont principalement des petites lignes qui ont disparu. L'histoire du transport ferroviaire est directement liée aux grandes phases économiques de la France. Le ferroviaire a connu un développement rapide durant la révolution industrielle : entre 1830 et 1930, plus de 60 000 km de lignes ont été construites mais ce développement accru a pris fin avec la faillite des grandes compagnies durant la crise des années 30. De plus, l'évolution démographique française a eu un impact sur l'évolution du transport ferroviaire. La population a doublé depuis 1830 et s'est fortement urbanisée.

6 Fondation pour la nature et l'homme, Greenpeace France, Notre affaire à tous et Oxfam France

Aujourd'hui, les transports ferroviaires s'effectuent à deux échelles principalement : les trajets de longues distances (souvent effectués en TGV) ainsi que les déplacements régionaux et locaux (à travers les TER et RER). Les déplacements régionaux sont organisés par les pouvoirs publics. En effet, la construction des RER est organisée par les régions qui détiennent, dans le cadre de la décentralisation, les compétences ferroviaires pour les lignes régionales. Depuis quelques années, le ferroviaire est de nouveau mis en avant. De nombreux projets sont élaborés dans le cadre des politiques de report modal vers le ferroviaire : ouverture ou réouverture de lignes de train de nuit, développement des lignes frontalières ou plus particulièrement pour les mobilités quotidiennes, projets de RER métropolitain annoncés par Emmanuel Macron en novembre 2022⁷. C'est à ces derniers qu'est consacré ce travail de recherche à travers le projet de RER de la région Hauts-de-France

Les « trains du quotidien »⁸, TER et RER, représentaient en 2014 environ 60% des trains voyageurs en circulation⁹, mais seulement un tiers des voyageurs. Les projets de RER métropolitains revêtent donc une importance particulière. Ces projets, au nombre de 10 en France, visent à améliorer les dessertes ferroviaires régionales en créant des trains plus rapides et plus fréquents que les TER, sur le même modèle que le RER parisien. Cela permettrait de rendre le train plus attractif pour les déplacements quotidiens, et ainsi réduire la dépendance automobile et favoriser le report modal vers le ferroviaire.

Le projet de RER de la région Hauts-de-France a été proposé pour la première fois, en 2010, par Daniel Percheron, alors président de la région Nord-Pas-de-Calais, puis a été débattu dans le cadre d'une Commission particulière de débat public en 2015. Les retours ont dans l'ensemble été positifs mais le projet n'a jamais vu le jour. L'annonce d'Emmanuel Macron en 2022 a alors inauguré une nouvelle période de réflexion sur le projet en annonçant vouloir «*se doter d'une grande ambition nationale : développer un réseau RER dans 10 grandes métropoles françaises* ».

7 YouTube, Chaîne d'Emmanuel Macron, *Je réponds à vos questions sur l'écologie*, 27 novembre 2022

8 Expression popularisée par Guillaume Pépy, ancien président de la SNCF de 2008 à 2019, afin de désigner les trains utilisés quotidiennement pour les trajets-travail.

9 SPINETTA Jean-Cyril, *Rapport au Premier Ministre sur l'avenir du transport ferroviaire*, 15 février 2018

Dans le contexte actuel où l'urgence écologique est à prendre en compte dans les politiques locales, les régions françaises tentent de réduire les émissions de gaz à effet de serre produites par le secteur du transport. La région des Hauts-de-France, à travers le projet de REGL, offre une étude de cas particulièrement riche.

L'impératif de report modal vers le ferroviaire dans le contexte des politiques transition écologique : problématique, état de l'art et hypothèses

La place de l'écologie en politique

La conscience de la nécessité de prendre en compte l'environnement dans les politiques est assez récente. La place de l'environnement en politique est clivante. L'action publique en matière d'environnement depuis 2010 est autant plébiscitée que remise en cause¹⁰. Malgré la création d'un gouvernement dédié à la question dans les années 70, on assiste à une difficulté de mise à l'agenda de l'urgence climatique. En effet, le pouvoir du ministère est limité et le budget alloué est faible, pour ne pas dire inexistant. Robert Poujade, premier ministre de l'Environnement (1971-1974) parlait même d'un « ministère de l'impossible ». Le rattachement à un nouveau ministère est fréquent, et l'écologie peine à s'institutionnaliser¹¹. Malgré des avancées, comme l'augmentation de la part budgétaire étatique dans la transition énergétique, sa place dans le gouvernement a souvent été confronté à des défis et à une certaine instabilité. La nomination de personnalités comme Nicolas Hulot, fervent défenseur de l'environnement, au poste de ministre de la Transition écologique et solidaire a suscité un grand espoir. Cependant, sa démission en 2018 a illustré les difficultés de concilier les enjeux écologiques avec les contraintes politiques et économiques. Cette situation a reflété le manque de priorité accordée à ces questions au sein du gouvernement¹². La question écologique a été rattachée à l'énergie, à l'agriculture, à l'économie au fil des gouvernements. Ce cloisonnement a limité la mise en œuvre de politiques transversales et globales nécessaires pour répondre efficacement aux défis environnementaux. Les objectifs

10 BLATRIX Cécile, EDEL Frédéric et LEDENVIC Philippe, « Quelle action publique face à l'urgence écologique ? », *Revue française d'administration publique*, 2021/3 (n°179), pp. 521-535

11 VILLALBA Bruno, « Jeux de masques. L'institutionnalisation ministérielle inachevée de l'environnement », *Revue française d'administration publique*, 2021/3 (n°179), pp. 537-552

12 PERRAN Coline, « Le ministère de l'impossible », *Revue Projet*, vol. 382 (n°3), 2021, pp. 32-35

ambitieux en matière d'environnement ont souvent été ralentis par des compromis politiques.

Le projet de SERM dans les Hauts-de-France, intégré aux efforts de transition énergétique, offre un cadre pertinent pour analyser les engagements pris en faveur de politique de mobilité durable mais également pour comprendre les défis qui conduisent à une certaine inaction publique climatique.

Le secteur ferroviaire est au cœur des politiques de réduction de gaz à effet de serre mais, alors que l'injonction au report modal vers le ferroviaire est croissante, comment les régions, en particulier les Hauts-de-France, tentent-elles de répondre à cet impératif à travers le projet de SERM ?

Les politiques de mobilités à l'heure de la transition énergétique : le processus de report modal dans les régions

Les recherches bibliographiques à ce sujet ont mis en avant une littérature importante sur la régionalisation de la compétence ferroviaire mais peu sur la mise en place du principe du report modal.

La régionalisation de la compétence ferroviaire est indispensable à analyser afin de comprendre les enjeux en puissance dans les projets ferroviaires régionaux. La région est responsable de l'aménagement du territoire. La compétence des transports leur revient de droit¹³. C'est également au centre de leur préoccupation car les transports représentent le premier poste de dépenses des régions. À titre indicatif, les TER sont financés à 75% par les régions et à 25% par le voyageur via l'achat de son ticket. L'objectif est de comprendre et d'identifier les doctrines régionales qui sous-tendent les politiques de transports. Chaque région possède sa propre approche en matière de gouvernance ferroviaire, ce qui peut entraîner une diversité de pratiques, de priorités et de politiques. Les régions varient dans leur façon de contractualiser avec les opérateurs, de financer et

13 OLLIVIER-TRIGALO Marianne, « Politiques de transport : où en sont les Régions ? Actions, doctrines et institutionnalisation », *Revue d'économie régionale & Urbaine*, 2009/3 (juillet), pp. 471-490

de subventionner les services ferroviaires, ainsi que dans leurs choix stratégiques concernant les investissements et les améliorations des infrastructures. S'intéresser aux régions et à leurs politiques de transports est alors essentiel pour comprendre les enjeux de mobilité.

Depuis le processus de transfert de compétence initié en 2002, la régionalisation a inévitablement changé la gestion des trains régionaux¹⁴. Les élus régionaux ont dorénavant une place centrale dans le développement des politiques ferroviaires. Bruno Faivre d'Arcier analyse les raisons politiques, économiques et sociales derrière cette transition et rend compte des défis rencontrés dans cette mise en œuvre.¹⁵ Ses travaux donnent un aperçu des réussites, des limites et des implications pour le développement ferroviaire en France. Bruno Faivre d'Arcier conclut que régionalisation a eu de nombreux effets positifs comme l'adaptation aux besoins locaux ou encore l'augmentation de la fréquentation. Cependant, il souligne tout de même la création des inégalités territoriales, l'accroissement de la pression financière régionale ou encore la complexité de la coordination entre les régions et la SNCF.

Analyser la gestion ferroviaire implique par ailleurs de comprendre le fonctionnement de l'entreprise SNCF. Hervé Champin, Alexandre Largier et Jean Finez ont analysé la place de la SNCF au XXI^e siècle¹⁶. Ils analysent les changements structurels et les réformes au sein de l'entreprise, notamment dans un contexte d'attentes croissantes en matière de qualité de service et de mise en place des conventions TER avec les régions au début des années 2000. L'ouverture à la concurrence est l'un des défis les plus importants pour la SNCF : cette ouverture vise à améliorer l'efficacité de la SNCF afin de rester compétitive.

Les défis de la régionalisation

14 BARONE Sylvain, «Le TER et la politique. Ce que les élus font aux politiques ferroviaires régionales », in BARONE Sylvain (dir.) *Les politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011, pp. 85-109

15 FAIVRE d'ARCIER Bruno, « Les premiers pas de la régionalisation ferroviaire », *Transport*, 2002 (n°416), pp. 389-398

16 CHAMPIN Hervé, FINEZ Jean et LARGIER Alexandre, *La SNCF à l'épreuve du XXI^e siècle : Regards croisés sur le rail français*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, 2021

La construction d'une relation entre la région et la SNCF a été longue et différente dans chaque région. Ces deux acteurs n'avaient jamais travaillé ensemble. La SNCF a dû apprendre à travailler avec la région¹⁷. C'est le cas dans la région Languedoc-Roussillon étudiée par Sylvain Barone. Pendant longtemps, cette région s'est faiblement investie dans la politique ferroviaire, ce qui a provoqué un conflit financier assez important avec la SNCF. Les désaccords entre les deux acteurs ont perduré dans le temps, ce qui a longtemps eu un impact sur l'offre de transport. Cela a pu expliquer l'inaction ferroviaire dans la région Languedoc-Roussillon au début des années 2000. La nécessité d'étudier la régionalisation de la compétence ferroviaire dans les Hauts-de-France est alors cruciale car chaque région présente ses singularités quant à leur mode de gouvernance.

Une autre hypothèse s'impose quant à la difficulté du développement régional ferroviaire : la couleur partisane des élus en place. Lorsque Sylvain Barone cherche à expliquer l'inaction ferroviaire régionale, il écarte rapidement la thèse de la couleur partisane. Il invalide la thèse selon laquelle la voiture serait de droite et le train de gauche, mais explique cela par une volonté politique de la part des élus. Il met en avant divers facteurs clés comme les intérêts locaux : chercher à répondre aux préoccupations des électeurs pour assurer une réélection. Cela a un impact direct sur le budget alloué aux transports dans chaque région. Les institutions régionales et leurs élus exercent donc une influence importante sur le développement ferroviaire.

Plus généralement, il est nécessaire de comprendre les enjeux qui sous-tendent les politiques de mobilité : la dépendance au sentier ainsi que l'impact du fonctionnement bureaucratique dans le développement d'un projet. D'une part, la dépendance au sentier, ou *path dependency*, peut constituer une autre raison à cette inaction ferroviaire. C'est une notion théorisée par l'économiste Paul David dans les années 1980¹⁸. Cela renvoie à des formes d'inertie de l'action publique, à une persistance des choix adoptés qu'il est difficile de modifier même si une solution préférable existe. Les décisions du passé, pour

17 BARONE Sylvain, *Le train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, Thèse de Sciences de l'Homme et Société, Université de Montpellier I, 2008

18 DAVID Paul, "Clio and the Economics of QWERTY", *American Economic Review*, 1985

des raisons techniques et institutionnelles, ont une influence prépondérante sur les choix futurs et constituent donc un frein au progrès. Le sous-développement du ferroviaire pourrait être expliqué par des choix antérieurs, notamment par une politique de mobilité tournée vers le développement du transport routier. D'autre part, la sociologie des organisations peut permettre d'éclairer la difficulté de mettre en pratique le report modal. La sociologie des organisations, en particulier les travaux de Séverine Misset¹⁹ qui s'appuient sur les idées de Michel Crozier sur le sujet, peut offrir des perspectives pour comprendre les dynamiques bureaucratiques à l'œuvre dans l'inaction publique. Michel Crozier²⁰ vient à qualifier l'administration de cercle vicieux. L'analyse de la bureaucratie par Crozier met en lumière la manière dont les administrations peuvent devenir les prisonnières de leurs propres règles, et notamment de leurs procédures. Cela devient des obstacles à leur bon fonctionnement et à leur efficacité.

Chaque région a ses propres doctrines en matière de gouvernance et entretient des relations privilégiées ou non avec certains acteurs. Il m'est donc impossible de toutes les étudier. Pour cette raison, je souhaite me concentrer sur la région Hauts-de-France et le projet de RER métropolitain. À propos de ce sujet précis, la littérature est peu fournie. En effet, les annonces sont relativement récentes et le projet n'est pas abouti pour le moment. Seules les enquêtes de terrain vont me permettre d'éclaircir cette dimension.

Marie-Léa Rousseau et Laurent Guihéry²¹ ont, tout de même, produit une recherche sur les « enseignements des expériences allemandes et suisses » dans le contexte du développement du RER métropolitain à Strasbourg. Ils analysent les avantages potentiels en termes de réduction du trafic routier et de l'amélioration de la qualité de service mais également les défis tels que les contraintes budgétaires et les répercussions sur l'aménagement du territoire. Leur étude se concentre sur la métropole de Strasbourg qui a un projet plus développé que celui de la région Hauts-de-France.

19 MISSET Séverine (dir.), « L'organisation bureaucratique », *Introduction à la sociologie des organisations*, Paris, Armand Colin, 2017, pp. 67-79

20 CROZIER Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Point, 1971

21 ROUSSEAU Marie-Léa et GUIHÉRY Laurent, « Les premiers pas du RER métropolitain transfrontalier de Strasbourg : enseignements des expériences allemandes et suisses pour un renouveau de services ferroviaires métropolitains en France », *Allemagne d'aujourd'hui*, vol. 244, no. 2, 2023, pp. 139-153

Mon mémoire cherchera à analyser les politiques de mobilité au sein de la région Hauts-de-France, à travers le projet de SERM. Afin d'analyser ce projet, je souhaite m'insérer dans la poursuite des travaux de Sylvain Barone. Sa thèse porte en effet sur « La régionalisation des transports collectifs et les recompositions de l'action publique »²². Il analyse les effets de la régionalisation de la compétence ferroviaire, les rapports entre les acteurs, ainsi que la temporalité de l'action publique ferroviaire.

Enquêter sur le projet de RER métropolitain dans les Hauts-de-France

L'objectif du terrain est donc de comprendre les politiques de report modal vers le ferroviaire et leurs limites à la lumière du projet de RER métropolitain dans la région des Hauts-de-France. Le terrain d'enquête s'organise principalement autour du débat public organisé en 2015. En effet, la plupart des enquêtés ont participé à ce débat. Celui-ci a constitué la porte d'entrée de mon enquête.

Un constat est rapidement fait : le projet de RER métropolitain n'a pas évolué depuis le débat public organisé en 2015. Des hypothèses concernant l'inertie institutionnelle ou encore la dépendance au sentier sont rapidement émises. Néanmoins, sans enquête de terrain, il est impossible de répondre à ces questionnements dans la mesure où la lecture scientifique ne s'attarde pas sur ce projet ferroviaire. Une autre piste est également envisagée, celle de l'impact de la décentralisation des questions ferroviaires depuis le début des années 2000. Cette notion de transfert de compétence ferroviaire est centrale dans la suite de ce travail de recherche. En effet, l'acteur public dominant n'est pas l'État, mais la région.

Le terrain a commencé par une lecture active des rapports de la Commission particulière de débat public : rapports, compte-rendu, corpus de presse ou encore cahiers d'acteurs. Cela a permis d'identifier les acteurs et les problématiques qui découlent de ce

22 BARONE Sylvain, *Le train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, Thèse de Sciences de l'Homme et Société, Université de Montpellier I, 2008

projet. Afin d'étayer mes connaissances sur le projet de RER lillois, l'enquête de terrain a consisté à rencontrer les acteurs ayant participé aux débats et ayant défendu leurs positions sur ces enjeux. L'objectif est aussi de comprendre les raisons de leurs positions. La préparation des entretiens a permis de soulever des premières interrogations et d'approfondir mes recherches et mon questionnement. Sept entretiens semi-directifs ont été réalisés, dont deux à distance et un entretien réalisé avec le maire de Carvin accompagné de son directeur de cabinet. La liste complète des entretiens ainsi que la trajectoire personnelle de chacun des enquêtés est présentée en annexe (Annexe 1). Les entretiens ont été conduits à partir d'un guide (Annexe 2), le plus souvent préparé à l'aide des archives du débat public. Une analyse minutieuse des cahiers d'acteurs a été réalisée en amont des entretiens avec les participants au débat public. Cela a permis de mieux cibler les points à aborder avec les enquêtés. Les informations recueillies lors des entretiens sont alors plus précises. Par ailleurs, une évaluation de l'évolution de leur avis entre 2015 exprimé de manière officielle et en 2024 de façon plus informelle peut être réalisée.

Les entretiens menés étaient très divers. Ils concernent des acteurs très hétérogènes : des élus locaux, des fonctionnaires d'État, des associations locales et nationales ainsi que des organisations politiques. Ce travail de recherche n'a pas fait l'objet d'anonymisation. Les enquêtés ont déjà, à plusieurs reprises, énoncé leur point de vue publiquement. Les enquêtés sont, au contraire, favorables à ce que leur voix soit entendue. Par souci de discrétion, certaines parties d'entretiens n'ont pas été enregistrées.

L'enquête a rencontré peu de difficultés majeures. En matière d'accès au terrain, le taux de refus d'entretien est relativement bas. Néanmoins, les personnes contactées au sein de la Métropole Européenne de Lille (MEL) ainsi que de la région des Hauts-de-France se sont montrées plus difficilement accessibles. Un point qui n'est pas à négliger est le fait que les acteurs que je souhaitais rencontrer sont des personnes avec un agenda chargé. Les tentatives d'obtenir un entretien auprès des services de la MEL ont été vaines. Pourtant en charge du projet depuis quelques années, celle-ci s'est déclarée

« incompétente » sur le sujet²³. Il ne m'a donc été possible de recueillir qu'en partie des informations sur les compétences de la métropole via un élu communautaire lillois. Karima Delli, conseillère régionale des Hauts-de-France, députée européenne et présidente de la commission du transport et du tourisme du Parlement Européen n'a pas non plus répondu à mes sollicitations. Son engagement au sein du Parlement Européen, en particulier lors de son combat à l'encontre de l'ouverture à la circulation des mégacamions en mars 2024 et dans un contexte d'élection européenne, a réduit ses disponibilités.

Les associations et syndicats qui ont pris part au débat public de 2015 sont des associations locales qui ont répondu favorablement à mes demandes d'échanges. Néanmoins, une deuxième difficulté a pu se poser rapidement : les acteurs ont peu de souvenirs de leur participation au débat et se concentrent alors sur une lecture active de leur cahier d'acteurs rédigé il y a 9 ans. Dans la mesure où ces archives ont été étudiées en amont, cela a permis de se focaliser sur de nouveaux détails, des anecdotes des participants et d'orienter l'entretien afin d'étayer leurs écrits des cahiers d'acteurs. En effet, ces entretiens étaient, pour beaucoup, moins formels que la rédaction des cahiers d'acteurs. Cela a permis aux enquêtés de plus facilement se livrer sur la gestion du projet et de mieux expliquer leurs revendications. Les discussions lors des entretiens étaient alors plus approfondies, dans la mesure où je connaissais leurs déclarations publiques sur le sujet. Sylvain Laurens explique à ce propos que l'utilisation d'archives en entretien est intéressante pour « transformer les cadres de l'expérience » et invite « l'enquêteur à se poser des questions sur les interprétations qu'il avait pu tirer préalablement de ces documents²⁴ ».

Enfin, une troisième difficulté se pose au sein des administrations. Les personnes en charge du projet ont souvent évolué professionnellement et n'ont pas pu effectuer un

23 L'analyse de ce refus est l'objet d'une partie dédiée au rapport de force entre les acteurs du projet (chapitre 3).

24 LAURENS Sylvain, « “Pourquoi” et “comment” poser les questions qui fâchent ? Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des “imposants” », *Genèses*, 2007, vol. 4, n^o 69, p. 112-127

suivi complet du projet.

Une précision quant à la dénomination du projet doit être faite. Au cours du développement, les termes de « RER : Réseau Express Régional », « REGL : Réseau express grand Lille » ou encore « SERM: service express régional métropolitain » sont utilisés pour désigner ce projet ferroviaire. Ce terme change continuellement à travers le temps, les scénarios envisagés et en fonction des acteurs qui l'emploie. Le président de la République, Emmanuel Macron, a évoqué les projets comme des « RER métropolitains ». À la suite de ces annonces, la loi promulguée le 27 décembre 2023 le nomme « SERM ». À l'échelle lilloise, les acteurs en parlent comme du « REGL » ou encore du « SEM : Service express métropolitain ». Ainsi, à travers ce travail de recherche, ces termes synonymes désignent toujours le même projet mais tiennent compte de l'avancée du projet et des modifications des scénarios²⁵.

Par ailleurs, certaines données évoquent la région du Nord-Pas-de-Calais (NPDC), et d'autres, la région des Hauts-de-France. En effet, cela s'explique par la fusion des régions administratives du Nord-Pas-de-Calais et de la Picardie depuis le 1er janvier 2016. Certaines données collectées se concentrent seulement sur l'ancienne région administrative du Nord-Pas-de-Calais.

Ce mémoire vise à analyser la pratique du report modal dans les Hauts-de-France et notamment les défis auxquels les collectivités territoriales peuvent faire face dans l'élaboration du projet de RER lillois, comme les entraves bureaucratiques, la gestion de la multitude d'acteurs ou encore le poids des décisions passées.

Pour cela, il est nécessaire d'étudier l'impact de la régionalisation de la compétence ferroviaire (chapitre 1) à travers l'adaptation de l'offre ferroviaire régionale (I), l'émergence d'un projet d'infrastructure d'intérêt régional (II), tout en conservant l'idée que chaque région, dans le cadre de la décentralisation, mène des politiques

²⁵ Cette utilisation de synonyme pour désigner le même projet est également présente à travers les propos des enquêtés.

singulières des autres territoires (III).

Ensuite, une démonstration du rôle crucial accordé au report modal dans la transition énergétique est apportée (chapitre 2). L'étude de cas sur la région Hauts-de-France montre la déclinaison de ce principe (I), son impact sur les modèles d'aménagement du territoire (II) ainsi que les contradictions apparentes des politiques de mobilité en France (III).

Enfin, les inerties institutionnelles et les rapports de forces sont mis en lumière pour expliquer les défis auxquels les collectivités territoriales doivent faire face (chapitre 3). Afin de comprendre ces entraves au développement de politique ferroviaire cohérente, l'empreinte de l'automobile dans les politiques de mobilités (I), les contraintes du processus administratif (II), ainsi que les jeux de pouvoirs entre les acteurs engagés dans le projet de SERM (III) sont expliqués.

Premier chapitre. Les régions, outils de relance du ferroviaire français

Ce chapitre vise à mettre en lumière les transformations majeures qui ont découlé du processus de régionalisation. Cette décentralisation s'inscrit dans une volonté politique et économique d'enrayer le déclin du ferroviaire en France. De la redynamisation du TER à l'émergence d'une nouvelle infrastructure de transport, cette analyse offre un aperçu approfondi des différentes dynamiques régionales qui ont redessiné l'avenir du transport ferroviaire en France.

I. « Nous avons sauvé le TER » : l'impact du processus de régionalisation

Le déclin du ferroviaire est important en France depuis les années 1930, comme dans d'autres pays industrialisés. Le mode routier a progressé dans la seconde moitié du XXème siècle²⁶ et cela a eu une conséquence directe sur le part du ferroviaire²⁷ dans les déplacements. Une enquête sur la mobilité régionale a été réalisée entre 1993 et 1994²⁸. Elle montre que la part du ferroviaire dans les 220 millions de déplacements régionaux chaque semaine s'élève à 2,3%.

Le processus de décentralisation de la compétence ferroviaire pour vaincre le déclin du secteur

Le rapport Haenel présenté en juin 1993 au Sénat met en exergue les difficultés financières de la SNCF²⁹ et la part modale assez faible du transport ferroviaire dans l'ensemble des déplacements non-urbains. Cela représente environ 10%. Parmi les douze

26 CHAMPIN Hervé, FINEZ Jean et LARGIER Alexandre, *La SNCF à l'épreuve du XXIe siècle : Regards croisés sur le rail français*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, 2021

27 FAIVRE d'ARCIER Bruno, « Les premiers pas de la régionalisation ferroviaire », *Transport*, 2002 (n°416), pp. 389-398

28 INSEE, « La mobilité à longue distance des ménages en 1994 : enquête Transports et communications 1993-1994 » pour le Ministère de l'Économie, des Finances et de l'industrie

29 BUISSON Marie-Andrée, « La régionalisation du transport ferroviaire : une opportunité pour une nouvelle dynamique », in JOUVE Bernard (dir.), *La région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, 2001, pp. 319-334

réflexions que ce rapport propose, l'idée d'une régionalisation du transport ferroviaire est émise. L'organisation des transports ferroviaires français est alors repensée. La loi n°95-115 d'orientation pour l'aménagement du territoire et le développement du territoire est votée le 4 février 1995. Dans son article 67, il est mentionné qu'une période d'expérimentation de la régionalisation des transports collectifs sera mise en place :

Art. 67. - Afin d'assurer la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire, une loi définira, après une phase d'expérimentation qui débutera un an au plus après l'adoption de la présente loi, les modalités d'organisation et de financement des transports collectifs d'intérêt régional et les conditions dans lesquelles ces tâches seront attribuées aux régions, dans le respect de l'égalité des charges imposées au citoyen ainsi que de l'égalité des aides apportées par l'État aux régions. Sous réserve de l'expérimentation, cette loi devra prendre en compte le développement coordonné de tous les modes de transport et assurer la concertation entre toutes les autorités organisatrices de transports³⁰.

Cette expérimentation a été mise en œuvre par la loi du 13 février 1997, les régions concernées deviennent donc autorités organisatrices des services régionaux de la SNCF à compter du 1er janvier 1997. Ces six régions étaient les régions Rhône-Alpes, Alsace, Nord-Pas-de-Calais, Centre, Pays de la Loire et Provence-Alpes - Côte d'Azur puis le Limousin à partir de 1999. Ce processus devait durer deux ans, mais a été prolongé de deux années supplémentaires. Cette expérimentation a permis une évolution de l'offre, du trafic et une augmentation plus importante des recettes dans les régions expérimentales par rapport aux autres régions³¹. Le trafic, les recettes et l'offre ont augmenté de 12%, alors que l'offre n'a augmenté que de 2,2% dans les autres régions, tandis que le trafic et les recettes ont augmenté de 6% entre 1996 et 1999, soit deux fois moins vite.

À la suite de cette expérimentation, la loi SRU « Solidarité et renouvellement urbains » a été votée le 13 décembre 2000. Toutes les régions françaises, exceptée l'Île-de-France, deviennent autorités d'organisation de transports collectifs d'intérêt général à

30 Légifrance, Loi n° 95-115 du 4 février d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, <www.legifrance.gouv.fr> [Consulté le 22 avril 2024]

31 BUISSON Marie-Andrée, « La régionalisation du transport ferroviaire : une opportunité pour une nouvelle dynamique », in JOUVE Bernard (dir.), *La région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, 2001, pp. 319-334 (Tableau 3)

compter du 1er janvier 2002³².

Ce processus de régionalisation avait pour objectif de relancer le secteur ferroviaire en France. Jean Claude Gayssot, ancien cheminot, était le ministre des transports entre 1997 et 2002 au sein du gouvernement de Lionel Jospin³³. L'idée de relancer les transports collectifs avec l'aide des régions n'était pas approuvée au départ par le gouvernement, mais cela a été perçu comme un moyen de ne pas mettre à mal les finances de la SNCF par des investissements trop lourds, mais également de ne pas engager l'État dans cette relance ferroviaire.

Le Nord-Pas-de-Calais, région expérimentatrice du processus de redynamisation ferroviaire

Dès 1997, la région Nord-Pas-de-Calais (intégrée maintenant à la région Hauts-de-France) s'est vue confier la gestion du secteur ferroviaire. Avant cette décentralisation, l'État, à travers la SNCF, élaborait et mettait en œuvre les politiques des transports. Les compétences acquises par les régions sont nombreuses : choix des dessertes, établissement des grilles tarifaires, qualité de service et d'informations des usagers. Selon les mots d'Arnaud Segard, directeur des infrastructures de mobilité et du Canal Seine-Nord Europe, la régionalisation de la compétence ferroviaire dès 1997 aurait « *sauvé le TER* »³⁴. En effet, lors de l'expérimentation du processus entre 1997 et 2002, l'offre des TER a augmenté de 24,6% et la fréquentation de 21,4% dans les six régions-test³⁵. Les régions ont également renouvelé de manière significative le matériel roulant. Leur investissement représentait le double des investissements des régions qui ne participaient pas à l'expérimentation. À titre de comparaison, la région Nord-Pas-de-Calais a investi 1,19 milliards de francs dans le matériel roulant entre 1997 et 2000, alors que l'ensemble

32 Commission nationale du débat public, Débat Public – Réseau Express Grand Lille – Chronologie : le transport ferroviaire, compétence régionale, <cpdp.debatpublic.fr> [Consulté le 22 avril 2024]

33 BARONE Sylvain, «Le TER et la politique. Ce que les élus font aux politiques ferroviaires régionales », in BARONE Sylvain (dir.) *Les politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011, pp. 85-109

34 Entretien réalisé au sein du siège de la région Hauts-de-France, le 5 février 2024 (Annexe 1)

35 Premier bilan de la régionalisation ferroviaire – Notes d'IEA – Conseil économique et social – 10 octobre 2003

des autres régions non expérimentales y avait consacré 2,3 milliards de francs. Cela a permis de revaloriser l'image vieillissante du réseau TER perçue par les usagers. L'âge moyen du matériel roulant des TER était estimé à 25 ans, alors proche de la durée de vie officielle³⁶.

Les travaux de Sylvain Barone³⁷ étaye les propos d'Arnaud Segard. La régionalisation a mis fin au déclin du transport ferroviaire. Tout comme Marie-Andrée Buisson qui attribue tout le mérite à la région :

*Nul n'ignore plus que, en région, la relance du ferroviaire est due au conseil régional et qu'une part importante de son budget y est consacrée. Il y a là une image extrêmement positive.*³⁸

Sylvain Barone et Marianne Ollivier-Trigalo³⁹ attestent dans leurs travaux que le processus a bien permis de redynamiser le secteur qui était en déclin depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Les régions ont fourni des efforts importants pour améliorer la qualité de service.

Une adaptation nécessaire des budgets régionaux

L'investissement dans le domaine ferroviaire par les régions a eu un impact financier important. Les transports représentent environ 30% du budget des régions. Ainsi, comme le montre ce graphique des dépenses de fonctionnement de la région Hauts-de-France pour l'année 2024, les transports sont le deuxième poste de dépenses, derrière l'éducation. Cette structuration du budget a considérablement évolué avec l'acquisition des compétences ferroviaires. En 1995, le budget de la région Nord-Pas-de-Calais s'élève à 4,4 milliards de francs, dont 52% pour la formation⁴⁰.

36 Premier bilan de la régionalisation ferroviaire – Notes d'IENA – Conseil économique et social – 10 octobre 2003

37 BARONE Sylvain, «Le TER et la politique. Ce que les élus font aux politiques ferroviaires régionales », in BARONE Sylvain (dir.) *Les politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011, pp. 85-109

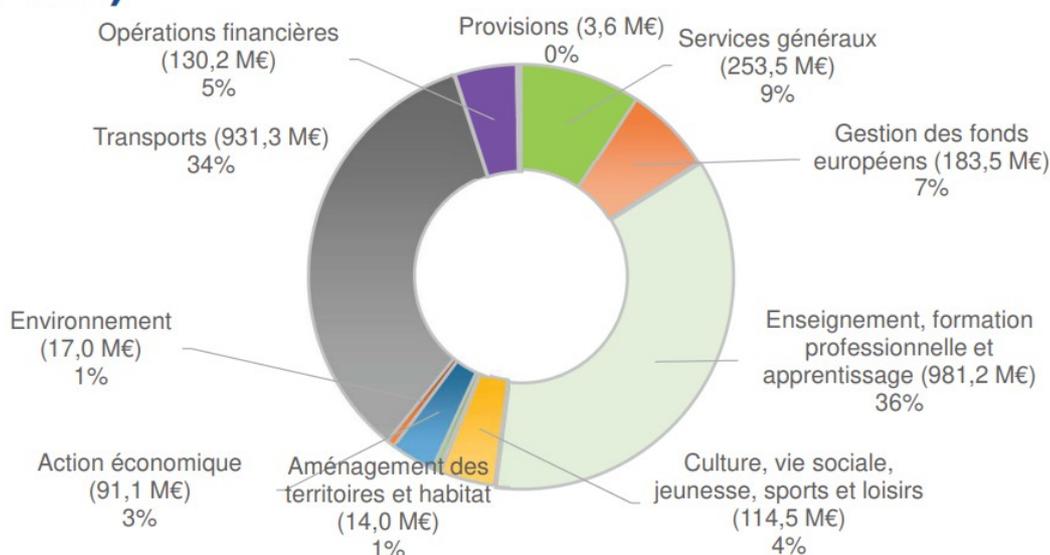
38 BUISSON Marie-Andrée, « La régionalisation du transport ferroviaire : une opportunité pour une nouvelle dynamique », in JOUVE Bernard (dir.), *La région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, 2001, pp. 319-334

39 BARONE Sylvain et OLLIVIER-TRIGALO Marianne, « La régionalisation de l'action publique en France au prisme du transport ferroviaire », *Politique et Sociétés*, vol. 29 (n°2), 2010, pp. 65–82

40 Les Échos, « La Région Nord-Pas-de-Calais adopte son budget », 3 avril 1995

Graphique 1 : Structure des dépenses de fonctionnement de la région Hauts-de-France pour l'année 2024 (en milliards d'euros)

Structure des dépenses de fonctionnement 2024 (2 727,7 M€)



- **Les dépenses de fonctionnement augmentent de +6,4 M€ et les recettes progressent de +7,8 M€. L'épargne brute progresse ainsi de +1,4 M€ (245,5 M€)**

Source : Région Hauts-de-France

L'acquisition de cette compétence par les régions a permis de mieux identifier les besoins locaux des populations. Les dessertes sont choisies par les régions qui connaissent les territoires et les mobilités réelles. Eric Mouveaux, militant du Parti Communiste français dans la section de Roubaix, reconnaît que cette gestion régionale a permis « *d'avoir une politique qui est au plus près des réalités des besoins de déplacements* »⁴¹.

Les régions ont également cherché à attirer une nouvelle clientèle à travers des offres tarifaires avantageuses. Des titres de transports régionaux spécifiques ou des offres encourageant la multi-modalité ont été mises en place pour les étudiants dans la région Rhône-Alpes, ou encore pour les travailleurs transfrontaliers dans le Nord-Pas-de-Calais.

41 Entretien réalisé au sein du local du PCF à Roubaix, le 22 mars 2024 (Annexe 1)

II. La création d'une « infrastructure d'intérêt régional » : l'émergence du REGL

Dès 2006, la région Nord-Pas-de-Calais a souhaité se doter d'une infrastructure reliant Lille au bassin minier dans un contexte de congestion des axes routiers en périphérie de Lille. Cette idée était soutenue par le président de région Daniel Percheron. Philippe Kemel, maire de Carvin et ancien vice-président de la région Nord-Pas-de-Calais lors du mandat de Daniel Percheron, explique la volonté du président de région :

Il considérait nécessaire la mise en place du RER Grand Lille - d'un métro qui ferait Villeneuve d'Ascq - Stade Pierre Monroy - Lesquin - Seclin-Carvin - Hénin avec un petit mobile à haute fréquence et à flexibilité très forte. Cela s'appelle le RER Grand Lille. Il a porté ce sujet, le débat public.⁴²

L'organisation d'un débat public

Afin de connaître l'avis de la population et des acteurs territoriaux, une première saisine a été soumise afin de demander l'organisation d'un débat public à ce sujet. Celle-ci n'a pas été retenue. La région n'avait pas la compétence de construction d'une infrastructure d'intérêt régional. En août 2014, la loi 2014-872 est votée et donne la possibilité aux régions de mettre en œuvre ce type de projet. Une seconde requête a donc été acceptée en 2014. Le projet a alors pris le nom de « Réseau Express Grand Lille » (REGL). Une commission particulière de débat public a été présidée par Jacques Archimbaud du 2 avril au 22 juillet 2015. 97 rencontres avec le public ont été organisées sous la forme de réunions publiques, de débats mobiles, de rendez-vous avec des acteurs et avec des jeunes, d'auditions publiques. 3800 personnes ont participé. 27 cahiers d'acteurs ont été rédigés.

Ce projet s'inscrit dans une politique d'aménagement du territoire globale et de mobilité durable. Il vise à réduire les congestions routières à l'entrée de la métropole de

⁴² Entretien réalisé le 20 février 2024 au sein de la mairie de Carvin en présence de Romain Belkacem, directeur de cabinet de Philippe Kemel (Annexe 1)

Lille et en particulier sur l'autoroute A1⁴³ qui relie le bassin minier à Lille. Tous les jours, 320 000 personnes réalisent ce trajet.

Initialement conçue comme une infrastructure visant à répondre aux difficultés de déplacement entre Lille et l'ancien Bassin minier, elle est devenue un projet d'aménagement du territoire de très grande envergure, au même titre que le Canal Seine Nord ou le Port de Calais 2015. Un projet à la fois politique et technique... Le Conseil régional du Nord-Pas de Calais souhaite mettre en place un réseau de transport ferroviaire express interconnecté au réseau TER existant afin de proposer une solution concrète et durable aux problématiques de mobilités régionales ; l'enjeu principal étant de désengorger l'accès à la métropole lilloise, notamment depuis l'ancien Bassin minier.⁴⁴

La fréquence envisagée est de 12 trains par heure, soit un train toutes les 5 minutes sur le tronç Lille-Hénin-Carvin avec un temps de parcours de 22 minutes entre Lille et Hénin-Beaumont.

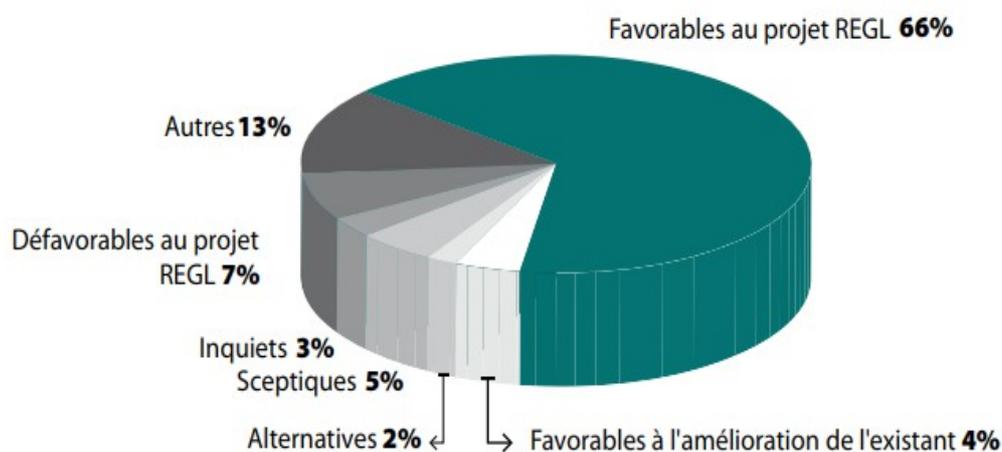
La réception positive du projet

Le 15 octobre 2015, à la suite de la publication du bilan du débat public, la région a décidé de poursuivre le projet REGL. En effet, le bilan est globalement positif. La nécessité d'un renouvellement des moyens de déplacements a été soulignée. La construction d'une nouvelle infrastructure ferroviaire régionale a été bien accueillie par une majorité de la population, comme le montre ce sondage.

43 L'autoroute A1 est gratuite entre Fresnes (62) et Lille (59) sur une distance de 37km.

44 Commission nationale du débat public – Bilan du débat public REGL – 22 septembre 2015

Graphique 2 : Avis des personnes ayant exprimé un avis par écrit lors du débat public organisé en 2015



Avis des personnes ayant exprimé un avis par écrit

Source : bilan de la Commission particulière de débat public du REGL

Par ailleurs, le bilan de la Commission particulière de débat public mentionne les motivations des sondés :

Une majorité des personnes, ayant contribué par écrit, approuve le projet quant à ses principes, et notamment en ce qui concerne l'hypothèse d'une liaison ferroviaire directe sans rupture de charge entre les grands pôles de la région. Les préoccupations de moyen et de long terme des citoyens (pollution, saturation routière, mutations économiques futures, etc.) justifient, pour beaucoup, cette approbation du projet REGL.⁴⁵

Toutes les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête de terrain, représentant une association ou une organisation politique ayant participé au débat, se sont présentées comme favorables au projet. Ces interrogés étaient favorables au projet, notamment en raison du besoin d'un report modal vers le ferroviaire dans un contexte de congestion routière importante de la Métropole européenne de Lille ainsi que l'urgence du

45 Commission nationale du débat public – Bilan du débat public REGL – 22 septembre 2015

changement climatique et la réduction des gaz à effet de serre. Cependant, de nombreuses réticences ont été émises envers le tracé proposé par la région lors du débat public ainsi que par le projet d'une troisième gare entre Lille-Flandre et Lille-Europe. L'aménagement du territoire est l'une des préoccupations majeures émises par les élus locaux, les associations, et organisations politiques⁴⁶.

Un projet qui s'insère dans une dynamique nationale

Cette volonté de la région Nord-Pas-de-Calais a ensuite été évoquée au niveau national. Celui-ci s'inscrit dans une volonté nationale de doter les principales métropoles françaises d'un RER métropolitain. Le président de la République, Emmanuel Macron, a déclaré : « *Je veux qu'on se dote d'une grande ambition nationale : développer un réseau RER dans 10 grandes métropoles françaises* » lors d'une vidéo qui portait sur les politiques écologiques françaises publiée le 27 novembre 2022⁴⁷. Ces propos font suite à l'introduction de la notion de RER métropolitain, en 2018, dans un rapport du Conseil d'Orientation des infrastructures ainsi que dans la loi d'orientation des mobilités en 2019. La loi relative au Service express régionaux métropolitain (SERM), votée le 27 décembre 2023, a fourni un cadre légal et politique au projet lillois. Outre le soutien des habitants, la région dispose visiblement du soutien étatique.

III. Des politiques fragmentées entre les régions

Les politiques ferroviaires sont fragmentées entre chaque région. Toutes les régions ont des caractéristiques différentes en termes de réseaux ferroviaires. La décentralisation a permis aux régions de pouvoir mettre en place des offres sur leur territoire tout en prenant en compte les spécificités locales. Les politiques régionales ne peuvent pas être analysées dans leur globalité. Les analyses doivent prendre en compte les besoins locaux et les infrastructures existantes. Comme le montre ce tableau, l'affluence quotidienne dans les TER bretons est trois fois moins importante que dans les

⁴⁶ Comme nous le verrons par la suite, l'inégal aménagement du territoire des Hauts-de-France a été l'objet de contestations importantes lors du débat public.

⁴⁷ YouTube, Chaîne d'Emmanuel Macron, « « Je réponds à vos questions sur l'écologie », 27 novembre 2022

Hauts-de-France. Cela s'explique notamment par les infrastructures présentes : la longueur du réseau et le nombre de dessertes sont difficilement comparables.

Tableau 1 : Caractéristiques des réseaux ferroviaires de 5 régions

Régions	Nombre de TER/jour	Passagers/jours	Longueur du réseau (en km)	Nombre d'arrêt
Normandie	450	80000	1545	101
Hauts-de-France	1230	199000	3770	363
Occitanie	500	66000	2453	274
Bretagne	380	40000	1100	126
Auvergne- Rhône-Alpes	1500	220000	3187	335

Source des données: sites des régions étudiées

La géographie ferroviaire est inégale selon les régions comme le montre ce tableau. Ces différentes caractéristiques des réseaux régionaux impactent les offres.

Des offres différentes selon les régions : la gratuité et les cartes de réductions

L'offre et la grille tarifaire sont également très disparates selon les régions. L'Occitanie a par exemple mis en place les déplacements estivaux à 1€ dans sa région, la gratuité pour les moins de 26 ans ainsi que la tarification décroissante sur la base de la fidélisation. L'offre « +=0 » permet la gratuité des transports. Si l'utilisateur réalise entre 11 et 20 trajets dans le mois, ils sont gratuits. Au-delà, les voyages sont gratuits, mais permettent également d'alimenter une cagnotte qui permet de payer les 10 premiers trajets du mois suivant. La région Hauts-de-France propose également des billets de train à 1€ afin que les usagers puissent aller à la mer, à la campagne ou encore en ville. Cette opération « Eter » a lieu durant les deux mois d'été. 5000 billets sont disponibles chaque jour. En Centre-Val de Loire, les bus et les trains sont gratuits le week-end pour les moins

de 26 ans. Les lignes TER vers Paris sont comprises dans ce dispositif.

Ces initiatives pour l'attractivité ferroviaire par les régions sont félicitées par Margaux Walck, présidente de l'association Once Upon a Train (OUAT) :

Chaque région a énormément de différences. L'Occitanie, ils sont pro-trains. Carole Delga⁴⁸ a racheté des bouts de parcours et en plus elle met des trains à 1€. C'est un super exemple à suivre. Le bilan est vraiment intéressant par rapport au fait que les gens laissent la voiture. Tout est fait pour inciter à prendre le train. Je pense qu'il y a d'autres régions comme la Bretagne ou la Normandie qui ont fait de super politique pour mettre les vélos dans le train, pour attirer des touristes, pour faire des réductions estivales. Il y a de supers bons exemples localement.⁴⁹

Des priorités politiques et économiques choisies par les régions

Cela est le résultat des priorités politiques et économiques de chaque région. Bien que les régions dédient une partie importante de leur budget aux transports, la part diffère selon les régions.

Tableau 2 : Orientation budgétaire en 2024 des régions

Régions	Part du transport dans le budget régional (en %)	Budget dédié au transport (en millions d'€)
Normandie	35	831,74
Hauts-de-France	34	931,3
Occitanie	31	1113
Bretagne	22	429
Auvergne-Rhône-Alpes	32	992

Source: sites des régions étudiées

Les différences de grille tarifaire et donc de participation régionale au prix du billet

48 Présidente de la région Occitanie depuis 2016

49 Entretien réalisé en visioconférence le 24 janvier 2024 (Annexe 1)

de TER ont été au cœur des négociations du dispositif du Pass Rail en avril 2024. Le Pass rail est une offre mise en place par le gouvernement et les régions partenaires afin que les voyageurs de moins de 27 ans puissent circuler en illimité dans les TER, Intercités et trains de nuit pendant un mois pour 49€. Ce pass sera valide en juillet et août 2024. La répartition des coûts d'un tel dispositif a été débattue dans trois régions qui s'y étaient opposées : les Hauts-de-France, la Normandie et l'Auvergne-Rhône-Alpes. Par ailleurs, la région Île-de-France ne participe pas au Pass Rail. Les régions n'ont donc pas les mêmes obligations. Le vice-président de la région Auvergne-Rhône-Alpes, Frédéric Aguilera, a affirmé que *«la région Auvergne-Rhône-Alpes donne son accord pour expérimenter ce pass rail cette année, mais son renouvellement, dans un an, sera conditionné à la présence de l'ensemble des Régions, sans exception »*⁵⁰.

Le réseau régional de transport ferroviaire est tellement hétérogène en France, qu'un département français ne possède pas de gare. Le militant du PCF de Roubaix et co-rédacteur d'un cahier d'acteur lors du débat public, Eric Mouveaux m'a partagé cette particularité ardéchoise :

Quelque chose que peu de gens savent en France, c'est qu' il y a un département français où il n'y a pas de gare ferroviaire, c'est l'Ardèche. En Ardèche, à Privas qui est la préfecture, il n'y a pas de gare. Il y a plus de gares. Aubenas est la deuxième ville de l'Ardèche. Il n'y a plus de gare non plus. Il y a une ligne de train qui traverse, mais il n'y a plus de gares. Quand vous habitez dans l'Ardèche, il faut prendre un bus qui met 1h30 pour aller à la gare de Valence.⁵¹

Depuis 1973, aucun train de voyageurs ne s'arrête dans ce département français. Les rames circulent pourtant à vide pendant 70 km en Ardèche pour effectuer un demi-tour au Teil avant de prendre des voyageurs sur le tronçon Pont-Saint-Esprit-Avignon-Nîmes dans la région Occitanie.

Chaque région a donc sa propre gouvernance quant au ferroviaire. Les réalités sont très différentes en termes d'aménagement du territoire et du développement des

50 Libération, « Pass Rail : le gouvernement et les régions trouvent finalement un accord « sous condition » pour sa création dès cet été », 3 avril 2024

51 Entretien réalisé au sein du local du PCF à Roubaix le 22 mars 2024 (Annexe 1)

infrastructures ferroviaires.

Des offres disparates qui conduisent à la perte des usagers

Ces différentes politiques créent une confusion importante pour les usagers qui ne connaissent pas les grilles tarifaires de régions. Les usagers sont vite découragés par la complexité et l'hétérogénéité des offres. C'est notamment ce que souligne la Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT) dans une analyse comparée des tarifications régionales de l'offre de transport interurbain en mai 2021⁵². L'analyse met en avant la faible lisibilité de l'offre pour les usagers. Les usagers réguliers ou les habitants des régions peuvent être au courant de ses offres, mais les touristes le sont moins. De plus, face à la multitude de cartes de réductions au niveau national et au niveau régional, les usagers des transports peuvent se sentir démunis :

Ces plateformes peinent à intégrer la grande diversité des tarifs proposés par les régions. Cela a pour conséquence qu'elles n'offrent pas nécessairement les tarifs les plus favorables aux usagers. Par exemple, il est difficile pour ces plateformes d'identifier que pour un trajet Caen-Rouen, la carte d'utilisateur occasionnel de la région Normandie est plus favorable que la Carte Avantage Week-end nationale si l'aller et le retour se font le samedi et le dimanche, mais moins en cas d'un aller le vendredi et d'un retour le lundi⁵³.

Une des missions de l'association Once Upon a Train (OUAT) est justement de concevoir des itinéraires sur mesure. Margaux Walck, présidente de l'association, me confiait à ce sujet aider une classe d'allemand qui souhaitait se rendre en Allemagne depuis Vichy dans le cadre d'un voyage scolaire. Le collège a sollicité l'aide de l'association afin de trouver la meilleure offre parmi les réductions jeunes, les réductions de groupe ou encore l'achat d'un pass Interrail⁵⁴.

La régionalisation de la compétence ferroviaire a impacté la cohérence des

52 6t-bureau de recherche, « Analyse comparée des tarifications régionales de l'offre de transport interurbaine » pour la FNAUT et l'association Régions de France, 28 mai 2021

53 *Ibid.*

54 Le pass Interrail est un titre de transport qui permet de voyager en illimité sur une période donnée à travers un pays ou bien l'ensemble des pays européens.

services de transports. Les politiques ferroviaires varient considérablement d'une région à l'autre en raison de priorités politiques et économiques, de l'histoire ferroviaire de la région ou encore de sa géographie. Cela a des conséquences notables en termes d'offres de services et de fréquentation des lignes.

Ces gouvernances différentes selon les régions ont été mises en avant par Sylvain Barone⁵⁵. Il compare quatre (anciennes) régions entre 1992 et 2010 : l'Alsace, le Languedoc-Roussillon, Centre, Midi-Pyrénées, dans leur rapport à l'expérimentation. Il souligne l'importance des spécificités régionales pour comprendre la manière dont les régions abordent les défis liés au TER, notamment la coordination entre des acteurs tels que la SNCF, ou encore l'organisation géographique des services. L'Alsace est définie comme « une bonne élève ». La région s'est rapidement investie de sa compétence ferroviaire et a mené une collaboration efficace avec la SNCF. Cela s'explique également par le fait que Hubert Haenel, auteur du rapport sur les difficultés de la SNCF et promoteur de la régionalisation ferroviaire, était vice-président de la région de 1998 à 2010 et a soutenu activement le processus. Au contraire, la région du Languedoc-Roussillon s'est montrée très réticente à la régionalisation de la compétence ferroviaire et n'a pas souhaité participer à l'expérimentation. Les doutes quant à la répercussion financière étaient importants, si bien qu'en 2002, la région était la 18ème sur 20 en termes de part du budget régional consacré aux transports. Cela a créé un conflit financier avec la SNCF. Dès 2004, à la suite des élections régionales et d'une alternance politique⁵⁶, la tendance s'est inversée : les relations entre la région et la SNCF se sont améliorées et le budget dédié aux transports a doublé en 5 ans.

La régionalisation de la compétence ferroviaire en France a constitué une étape cruciale dans l'évolution des mobilités en France. Les régions françaises ont toutes intégré progressivement la compétence ferroviaire dans leur politique régionale. Bien que les politiques régionales soient hétérogènes, notamment en termes d'infrastructures et de

55 BARONE Sylvain, « Le TER et la politique. Ce que les élus font aux politiques ferroviaires régionales », in BARONE Sylvain (dir.) *Les politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011, pp. 85-109

56 L'impact des alternances politiques fera l'objet d'une partie.

montant alloué, cette décentralisation a permis l'amélioration du service de trains régionaux. Les TER ne sont pas les seules lignes ferroviaires à être au cœur des politiques de mobilités. L'émergence des projets de RER métropolitains a mis en avant le rôle des régions dans l'élaboration de projets ferroviaires. Ces projets s'inscrivent dans un contexte de transition énergétique, où le report modal vers le ferroviaire est un des objectifs principaux à mettre en œuvre par les collectivités territoriales.

Deuxième Chapitre. Le rôle crucial du report modal dans les transitions énergétiques

Ce chapitre se penche sur un principe fondamental des transitions énergétiques : le report modal. Cela consiste à transférer le flux de passagers ou de fret d'un mode de transport vers un autre mode plus respectueux de l'environnement⁵⁷. Généralement, on évoque le report du mode routier vers le transport ferroviaire ou encore le transport fluvial. Ce transfert s'effectue dans une volonté de réduire les émissions de gaz à effet de serre, et de décongestionner les routes. Ce report modal implique la modification des politiques d'aménagement du territoire afin que tous les territoires puissent utiliser ces modes de transports plus respectueux de l'environnement. Cependant, malgré des injonctions croissantes au report modal, les politiques de transitions énergétiques peuvent parfois être contradictoires et favoriser une nouvelle fois le transport routier.

I. La déclinaison de l'impératif de report modal dans les Hauts-de-France

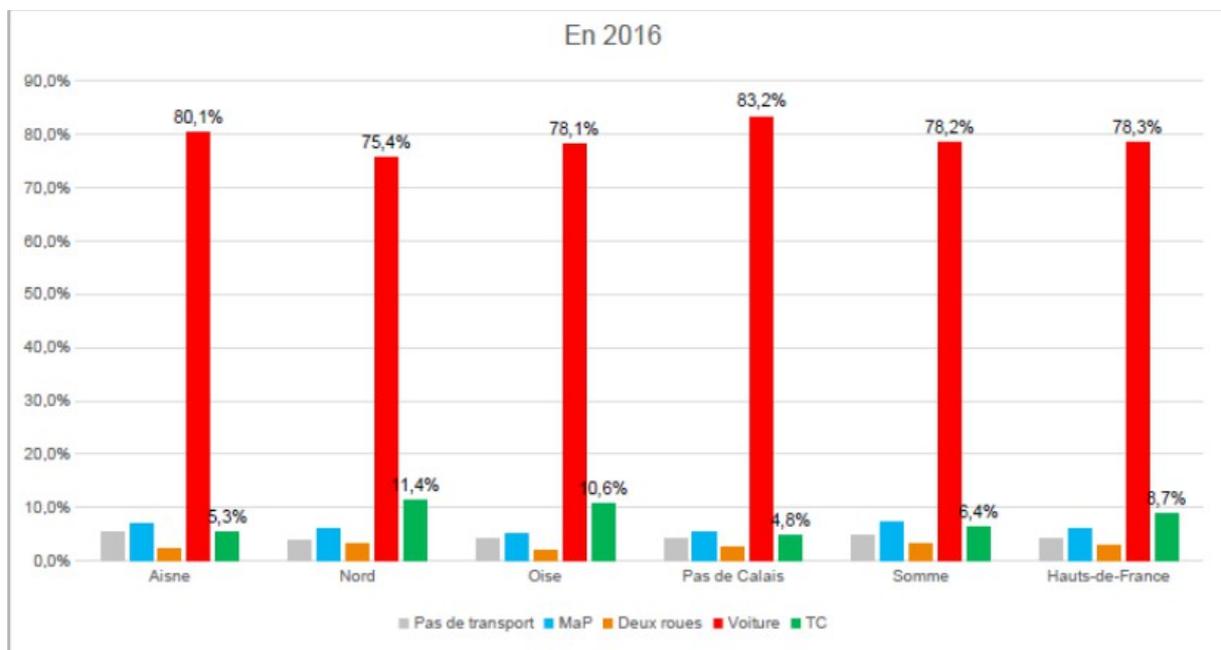
La région Hauts-de-France est une région qui se situe à un carrefour international, à la frontière de la Belgique. C'est un lieu de transit important tant pour le transport des voyageurs que des marchandises.

Le transport, premier contributeur des gaz à effet de serre en France

Le transport constitue une part importante des émissions de gaz à effet de serre. En 2017, les transports représentaient 20% des GES de la région. Le transport routier en est le principal contributeur : 70% des émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports proviennent des voitures et camions. Cela souligne l'importance du transport routier dans les efforts de réduction des émissions. Néanmoins, même si le transport routier est le mode le moins respectueux de l'environnement, il conserve la part modale la plus importante.

57 Ministère de la Culture, France terme : report modal, <www.culture.fr> [Consulté le 14 mai]

Graphique 3 : Pratique des mobilités dans les Hauts-de-France : en région et par départements en 2016



Notes de lecture : MaP : Marche et pied, TC : transports en commun

Source : Audition de M. Rabaud, 15 mars 2020, CESER Hauts-de-France

En effet, comme le montre ce graphique, plus de 75% des déplacements dans les Hauts-de-France se réalisent en voiture. Les départements plus urbanisés, comme le Nord, ont cependant une part modale des transports communs plus importante que des territoires ruraux comme l'Aisne. Les collectivités territoriales ont alors un objectif important : l'intégration de l'enjeu climatique dans les politiques de mobilité de la région.

La région, acteur clé pour modifier les politiques de mobilité

L'analyse comparative de Stefan C. Aykut, Aurélien Evrard et Sezin Topçu sur la mise en œuvre de la transition énergétique⁵⁸ est un cadre intéressant pour comprendre les dynamiques et les défis spécifiques aux Hauts-de-France. Leur étude examine

58 AYKUT Stefan C, EVRARD Aurélien Evrard, et TOPCU Sezin, « Avant-propos. Au-delà du consensus : l'impératif de la « transition énergétique » à l'épreuve du regard comparatif », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 24 (n°1-2), 2017, pp. 7-15

comment différents pays, la France et l'Allemagne, interprètent et mettent en œuvre la transition énergétique. Ils mettent en évidence la nécessité des approches flexibles pour façonner au mieux les politiques de transition énergétique en tenant compte des spécificités locales.

La région est l'acteur clé pour diminuer les gaz à effet de serre générés par les transports. En tant que chef de file en matière de transition énergétique et climatique, elle est en capacité de mettre en œuvre des politiques et des initiatives visant à favoriser un développement durable. Cela se manifeste notamment à travers des outils de planification stratégique qui fixent les grandes orientations en matière d'aménagement du territoire, de développement durable et de lutte contre le changement climatique, comme le SRADDET – le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Intégré dans le SRADDET, le schéma régional climat air énergie (SRCAE) est un outil de planification élaboré par l'État et la région. L'objectif énoncé à travers le SRCAE, voté en 2012 pour la région Nord-Pas-de-Calais, est la maîtrise de l'étalement urbain et le respect du plafond d'artificialisation supplémentaire des terres fixé à 500 ha par an dans le NPDC. Entre 1998 et 2005, les espaces artificialisés ont augmenté de 1 455 ha/an⁵⁹. Pour permettre la réalisation de cet objectif, l'utilisation d'outils d'aménagement du territoire tels que le SCOT (schéma de cohérence territoriale) ou encore du PLU (Plan local d'urbanisme) est nécessaire⁶⁰. Cela permet à chaque région d'adapter au mieux sa politique aux besoins de son territoire.

Plusieurs actions ont alors été mises en place par la région Hauts-de-France : l'élaboration d'infrastructures, les incitations, et une collaboration intersectorielle afin de vaincre l'autosolisme. Afin de susciter le report modal, un gel des tarifs classiques est mis en œuvre afin que les tarifs s'adaptent au mieux à toutes les catégories d'usagers. Par exemple, les étudiants boursiers peuvent profiter de la gratuité des TER pour se rendre vers leur lieu de formation ou encore de la mise en place d'une carte pour profiter de 50%

59 Région Nord-Pas-de-Calais, Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, novembre 2022

60 La partie suivante sera consacrée aux politiques d'aménagement du territoire.

de réduction⁶¹. Des expérimentations⁶² ont également été mises en place sur certains axes routiers telles que l'autorisation de circuler sur les bandes d'arrêts d'urgence pour les transports en commun et les covoiturages et la création d'écobonus. Par ailleurs, un plan vélo pour la période 2024/2028 a été voté le 5 octobre 2023 par la région Nord-Pas-de-Calais. Neuf orientations ont été définies : parmi elles, la volonté de développer des infrastructures cyclables et de suivre la mise en œuvre du Schéma régional des Véloroutes (SRV), la mise en place d'un forfait mobilité durable pour les agents régionaux afin de favoriser l'utilisation du vélo pour les déplacements entre le domicile et le travail, ou encore l'élaboration des partenariats avec les associations qui favorisent le développement du vélo sur les territoires⁶³.

Outre les actions que la région met directement en place, elle intervient également en appui aux intercommunalités à travers le financement d'études relatives à la réalisation de plans cyclables. En effet, la MEL participe à cet effort de report modal dans la région. Elle avançait en 2021 vouloir devenir « *une véritable « métropole cyclable* » ». Selon une étude de l'INSEE réalisée en 2019, la part modale du vélo au sein de la MEL s'élevait à 3,8% alors qu'au sein du département, cette part est de 2,9%⁶⁴. D'ici 2035, la MEL cherche à atteindre une moyenne de 8% quant au déplacement en vélo. Afin d'augmenter ces déplacements, la MEL investit, entre 2020 et 2026, 100 millions d'euros dans le développement de son réseau cyclable⁶⁵. Pour être le plus efficace possible, la MEL s'est associée avec une association locale « Droit au vélo » afin d'engager des concertations sur les projets, de promouvoir le vélo et de signaler les problèmes ponctuels du réseau. Au sein de la MEL, l'initiative « Changer ça rapporte » a été mise en place. Elle est présentée comme le « programme anti-embouteillage de la MEL »⁶⁶ avec pour objectif la décongestion de deux axes routiers, la RN41 et l'A25 qui relie le bassin

61 Région Hauts-de-France, Communiqué de Presse « Gel des tarifs, carte -50%, nouveautés... : prenez le TER Hauts-de-France ! », 14 décembre 2018

62 Les résultats ne sont pas accessibles.

63 AU5V – Association des Usagers du vélo, des Voies Vertes et Véloroutes des vallées de l'Oise, « La région des Hauts-de-France a adopté son plan vélo 2024-2028 », <www.au5v.fr> [Consulté le 5 mai 2024]

64 Vélo & Territoires, « Atlas régionaux », <www.velo-territoire.org> [Consulté le 5 mai 2024]

65 Métropole européenne de Lille, « Se déplacer à vélo », <www.lillemetropole.fr> [Consulté le 5 mai 2024]

66 Métropole européenne de Lille, « Changer ça rapporte » <changerçarapporte.fr> [Consulté le 14 mai 2024]

minier ainsi que Dunkerque à Lille. Les usagers qui modifient leur habitude de déplacement en télétravaillant, en prenant les transports en commun ou encore en covoiturant sont récompensés à hauteur de 80€ par mois.

Jean Debrie, Juliette Maulat et Sandrine Berroir⁶⁷ ont examiné comment les métropoles incitaient à la réduction de l'usage de l'automobile. Ils identifient plusieurs outils incitatifs comme la mise en place de réduction des transports publics, l'aménagement urbain ou encore l'amélioration des alternatives. C'est justement à travers ce dernier outil que s'inscrit le projet de SERM dans les Hauts-de-France. Les réductions des transports publics ou encore l'aménagement urbain ont également été mis en place localement. À Lille, des zones de piétonisations sont effectives : éphémères pour certaines (rues scolaires, piétonnisation estivale) ou encore définitives.

L'intermodalité au centre des efforts de report modal

L'intermodalité est au centre de ces modifications. C'est l'objectif de la loi SERM, votée le 27 décembre 2023. Le projet de RER s'insère dans une démarche globale de report modal. Cette loi définit une offre multimodale qui met la priorité sur le ferroviaire avec une offre de « cars express à haut niveau de service et des réseaux cyclables » obligatoire⁶⁸. Des pôles d'échanges devront voir le jour. Les objectifs sont clairs : réduire la pollution de l'air, lutter contre l'autosolisme⁶⁹, le désenclavement des territoires périurbains et ruraux insuffisamment reliés aux centres urbains. Le SERM est conçu pour structurer et coordonner toutes les initiatives de transports régionales en mettant l'accès sur la combinaison de différents modes de transports pour offrir des trajets optimaux.

Une politique globale pour réussir la transition énergétique

Ce report modal s'inscrit dans le cadre du développement durable et de la

67 BERROIR Sandrine, DEBRIE Jean et MAULAT Juliette, « Les politiques urbaines face à l'automobile : objectifs, outils et controverses de l'action publique dans les métropoles de Bruxelles et Paris », *Flux*, vol. 119-120 (n°1-2), 2020, pp. 102-120

68 Vie publique, « Loi du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains » <www.vie-publique.fr> [Consulté le 5 mai 2024]

69 Fait d'être seul dans sa voiture

transition énergétique du secteur du transport. Cependant, afin d'y parvenir, les efforts sont globaux et permettent d'adopter une vision globale qui allie les dimensions politiques, sociales et économiques. De nombreux habitants de la région ont un pouvoir d'achat faible et ne peuvent pas avoir une voiture. Cela constitue un frein à leur emploi. Un quart des Français a déjà refusé un emploi pour ce motif. Le développement des transports en commun permet donc une prise en compte de l'environnement, mais également une meilleure justice sociale. Le report modal vers le ferroviaire dans les Hauts-de-France est non seulement un impératif environnemental, mais aussi une opportunité économique. En réduisant les gaz à effet de serre et en optimisant les systèmes de transport, la région peut préserver son environnement tout en favorisant la croissance et l'innovation. Cela peut s'apparenter à la troisième révolution industrielle prônée par Jeremy Rifkin⁷⁰. Il décrit l'urgence de parvenir à cette nouvelle révolution industrielle afin de diminuer la production des énergies fossiles et de parvenir à une économie décarbonée. Cette vision, qui repose sur la fusion de la technologie numérique et les énergies renouvelables, a été adoptée en 2017 par le Parlement européen.

II. Des inégalités territoriales qui remettent en cause les schémas d'aménagement du territoire

Un report modal efficace, qui consiste à déplacer une partie du trafic d'une modalité de transport à une autre pour réduire la congestion et les émissions de gaz à effet de serre, peut être entravé par diverses politiques d'aménagement du territoire.

Stéphane Cordobes alerte sur la nécessité de changer de modèle d'aménagement du territoire⁷¹. Lors de la sortie de la Seconde Guerre mondiale, l'aménagement du territoire était orienté vers une reconstruction et un développement industriel rapide. Les objectifs étaient principalement la croissance économique et l'urbanisation dans un contexte d'augmentation de la population. Or, il explique que les contextes économiques et sociaux ont évolué. La crise climatique impose de repenser les schémas

70 RIFKIN Jeremy, *La troisième révolution industrielle*, Paris, Les liens qui libèrent, 2012

71 CORDOBES Stéphane, « Repenser l'aménagement des territoires », *Constructif*, vol. 60 (n°3), 2021, pp. 61-65

d'aménagement du territoire afin de prendre en compte la nécessité de réduire les gaz à effet de serre, et la protection des ressources naturelles. Par ailleurs, il insiste sur la nécessité de rétablir l'équilibre entre zones urbaines et zones rurales.

La métropolisation du territoire, processus entamé dans la deuxième moitié du XXe siècle

La métropolisation⁷² s'est accentuée à Lille à partir de la fin des années 70 et en lien avec le phénomène de désindustrialisation. Même si les quartiers pavillonnaires se sont développés dans des zones rurales, les emplois, notamment du secteur tertiaire, ont continué de se renforcer au sein de la Métropole Européenne de Lille. Cette dynamique a suscité de nombreuses discussions lors du débat public quant au Réseau Express Grand Lille organisé en 2015 par la Commission nationale de débat public. Certains acteurs présents ont rédigé des cahiers d'acteurs. C'est notamment le cas de l'association Environnement et développement alternatif (EDA). Celle-ci a alerté sur la nécessité de mettre fin à ce phénomène de métropolisation du territoire :

Un équipement structurant et pour le long terme pourrait au contraire chercher à promouvoir une autre vision, plus en adéquation avec le bien vivre, allant à l'encontre d'une logique de concentration. Elle s'efforcera de mieux répartir, entre les différentes zones de la région, emplois de proximité, habitat de qualité et services suffisants.⁷³

La vice - présidente de l'association Environnement et développement alternatif et participante au débat public du REGL, Anita Villers⁷⁴ mettait justement en exergue ce point en souhaitant décentraliser les activités et mettre fin à la concentration des activités à Lille. Le militant et co-rédacteur du cahier d'acteur du Parti communiste français de Roubaix, Eric Mouveaux a également partagé cette idée :

En plus de ça, il y avait une autre question qu'on posait, qui était une question d'aménagement du territoire. Ce qui pose problème dans

72 Vie Publique, « La métropolisation, un phénomène mondial ? », <www.vie-publique.fr> [Consulté le 23 mars 2024]

73 EDA, Cahier d'acteurs n°22 « REGL : voir plus large et mieux étudier les alternatives », 22 juillet 2015

74 Entretien réalisé le 8 février 2024 au sein du domicile d'Anita Villers (Annexe 1)

l'embolie de la métropole lilloise, c'est le modèle de développement de la métropole lilloise. Il y a une embolie de voyageurs, de gens qui viennent travailler et qui repartent chez eux après. On s'aperçoit que la métropole s'est développée au détriment du reste de la région. Elle a concentré énormément d'emplois tertiaires.

La métropolisation a engendré des conséquences importantes en termes de fractures territoriales. Cela a créé des inégalités entre la métropole et les couronnes péri-urbaines. Ce phénomène a accentué dès le début des années 80 l'étalement urbain en France. Les surfaces urbanisées se sont étendues à la périphérie de la ville. La population a cherché à s'éloigner des villes, à la recherche d'une qualité de vie meilleure ainsi qu'un désir d'accession à la propriété facilité et moins coûteux. Cet étalement urbain s'accompagne de la création de nombreux problèmes tels que l'artificialisation des sols, mais c'est surtout le manque d'infrastructures de transports en commun qui doit être pris en compte ici. L'extension des zones résidentielles a entraîné une difficulté d'organisation des réseaux de transports en commun. Le recours à la voiture individuelle s'est accentué et a provoqué des phénomènes de « thromboses routières », et de pollutions. C'est notamment l'avis de l'élus lillois Stéphane Baly⁷⁵: « *Dans les années 80 et jusqu'aux années 2000, on a fait n'importe quoi en termes d'étalement urbain. On le paye cash et à mon sens de façon c'est un peu irréversible.* ». L'étalement urbain qu'a connu la France ces dernières décennies a créé une dispersion excessive des zones résidentielles. La fragmentation urbaine a rendu difficile la mise en place de systèmes de transport en commun efficaces. Dans ce contexte, la voiture demeure le principal mode de transport, car les alternatives semblent peu viables en raison du manque d'infrastructures, de la faible fréquence et de la fiabilité limitée des transports en commun.

Les plans locaux d'urbanisme, le cadre de l'aménagement territorial

Ces inégalités territoriales peuvent être perçues comme une conséquence de certaines politiques publiques⁷⁶. En effet, les plans locaux d'urbanismes (PLU) définissent les règles d'aménagement du territoire et de l'utilisation des sols au sein des communes

75 Entretien réalisé le 19 mars 2024 au sein du local Lille-Verte à la Mairie de Lille (Annexe 1 et 3)

76 DUPUY Claire, « Inégalités territoriales », *Dictionnaire des politiques territoriales*, in Romain Pasquier (dir.), Paris, Presses de Sciences Po, 2020, pp. 288-293

ou des groupements de communes. Ce sont alors les PLU qui déterminent les conditions d'urbanisation en prenant en compte les besoins des populations en termes d'équipements publics et d'activités économiques. Les Pays bas et l'Allemagne ont élaboré une politique urbaine locale différente sur ces points. En effet, ils ont davantage mis l'accent sur la densification urbaine plutôt que sur l'étalement urbain. Cela signifie que les autorités locales ont favorisé la construction de nouveaux logements dans des zones déjà bien desservies en transport en commun, plutôt que de favoriser des zones plus difficiles d'accès. Il n'existe pas de loi nationale à cet effet mais cela est le résultat de politiques et de réglementations locales et régionales. Ces règlements visent à réduire la dépendance à l'égard de la voiture et à favoriser des modes de déplacements plus durables. Dans ces pays, le financement des infrastructures est souvent lié aux projets de développement urbain. Les autorités locales peuvent conditionner l'approbation de nouveaux quartiers résidentiels à des investissements dans les transports en commun afin de garantir une desserte adéquate.

La persistance des inégalités territoriales

Le projet de RER lillois a souhaité s'inscrire dans cette démarche de réduction des inégalités territoriales. En effet, la CNDP explique que le projet de réseau express Grand Lille (REGL)⁷⁷ répondait à de nombreux objectifs dont celui de « *lutter contre les déséquilibres territoriaux de développement, en favorisant les échanges périurbains et l'accessibilité des territoires.* ». Cependant, de nombreux acteurs mettent encore en avant ces inégalités en termes d'aménagement du territoire. Le tracé actuel se concentre sur une desserte en étoile de Lille, et met de côté les déplacements entre les territoires ruraux. La vice-présidente d'EDA, Anita Villers me confiait son regret de ne pas voir le développement d'un schéma d'aménagement en forme « d'étoile d'araignée » afin de permettre un déplacement entre les villes en périphérie de Lille, sans nécessairement passer par la Métropole Européenne de Lille.

77 Commission nationale du débat public – Bilan du débat public Réseau Express Grand Lille – 2015

La conception du projet ne réglerait donc le problème de thrombose routière et d'aménagement du territoire qu'en surface car le projet devrait s'insérer dans une volonté plus globale afin de viser un meilleur aménagement du territoire. C'est en effet la pensée qu'a pu me partager Éric Mouveaux⁷⁸.

Il y avait d'abord un mécontentement car on met tout le budget sur une seule liaison – même si elle est importante cette liaison bassin minier – métropole lilloise – et on abandonne le reste, vers Orchies, vers Valenciennes, vers Maubeuge.

Ces inégalités en termes d'aménagement du territoire sont également décriées par le ministre délégué aux transports, Patrice Vergriete. En effet, lors d'un échange avec les abonnés du journal La Voix du Nord, celui-ci a dénoncé la concentration du projet au sein de la MEL :

Le RER métropolitain des Hauts-de-France aujourd'hui me pose questions. J'ai entendu parler de Lille-Hénin, de Lille-Hazebrouck. Si cette version est aussi restrictive, elle ne fera qu'accroître l'étalement urbain autour de la métropole lilloise. [...] Le projet qui est aujourd'hui sur la table autour de Lille est intéressant mais pas à la bonne échelle⁷⁹.

Sortir de la dépendance automobile au profit d'un report modal sur le ferroviaire n'est alors pas possible faute d'infrastructures dans une grande partie du territoire des Hauts-de-France. On parle d'inégalités territoriales. Cela est le résultat des politiques urbaines mises en place dans les années 80 telles que la métropolisation et l'étalement urbain. Le projet de RER entre Lille et le Bassin minier ne semble toujours pas, selon de nombreux acteurs ayant participé au débat public de 2015, mettre fin à ces inégalités territoriales.

78 Entretien réalisé au sein du local du PCF à Roubaix le 22 mars 2024 (Annexe 1)

79 La Voix du Nord – « « Aujourd'hui on paie les années TGV » : Patrice Vergriete répond aux questions de nos lecteurs » - 18 Mars 2024

III. Des politiques de transitions énergétiques contradictoires : la mise de côté du fret ferroviaire

Même si le report modal est crucial dans un contexte de transition énergétique, les politiques mises en œuvre peuvent se montrer contradictoires. Les engagements de la France quant à la réduction des émissions de CO₂ sont importants : Accords de Paris à l'échelle internationale ou encore objectif 55 dans le cadre du Pacte Vert européen. En 2015, la France s'est engagée à réduire ses émissions de 40% d'ici 2030 par rapport au niveau de 1990. Cet objectif a évolué avec la signature du Pacte Vert européen : la réduction visée est de 55% d'ici 2030. Aujourd'hui, la réduction est 25% par rapport au niveau de 1990. Le transport est l'un des leviers les plus importants pour atteindre les objectifs. Le secteur du transport est, en effet, l'un des plus émetteurs de gaz à effet de serre, pourtant les moyens de transport à faible carbone sont mis de côté. C'est en effet le cas du fret ferroviaire.

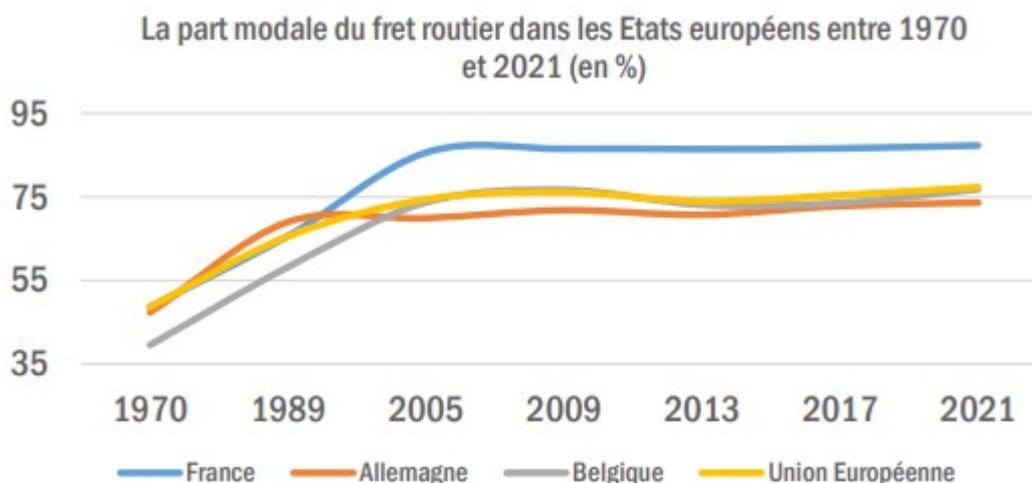
Le déclin du fret ferroviaire en France

Le transport ferroviaire de marchandises décline. La part modale du fret ferroviaire en France est en baisse depuis plus de 40 ans et se place sous la moyenne européenne⁸⁰. En 1974, elle était de 46%. Aujourd'hui, cette part s'élève à 9%, avec un pic le plus bas en 2010 à 8,8%. À titre de comparaison, la moyenne européenne se situe autour de 17%. La concurrence est importante pour le fret ferroviaire. Le coût élevé de ce mode de transport ainsi que le manque de flexibilité sont un frein à son utilisation. Dans un contexte de désindustrialisation, la priorité a été donnée au transport de voyageurs et le transport routier a connu un essor important. L'industrie lourde a disparu, alors qu'elle constituait une part importante des marchandises transportées en train. C'est le cas du charbon : le charbon était transporté principalement par trains, mais la disparition des exploitations minières a considérablement affaibli le transport ferroviaire. Par ailleurs, le transport routier offre une flexibilité et une adaptabilité importantes. Les camions de marchandises peuvent effectuer des livraisons ciblées. Le volume du fret routier en

⁸⁰ Autorité de régulation des transports, « Le marché français du transport ferroviaire de marchandises », 2018

France, comme en témoigne ce graphique, a évolué significativement dès les années 70 et sa part en France est la plus importante dans l'Union européenne.

Graphique 4 : La part modale du fret routier dans l'Union Européen et dans trois États membres entre 1970 et 2021



Sources : données Conférence européenne des ministres des transports (1) et Eurostat (2).

Source : Dossier presse de la Commission d'enquête sur la libération du fret ferroviaire et ses conséquences pour l'avenir – 20 décembre 2023

L'arrêt du « train des primeurs » en est le parfait exemple. Cette liaison de fret ferroviaire a été lancée en 1986 et relie Perpignan à Rungis du lundi au vendredi, de novembre à juillet. Ce train représente environ 10% des flux de fruits et légumes qui passent par Rungis. Cependant, il a connu un arrêt entre 2019 et 2021 au profit du transport routier. Les raisons étaient principalement économiques : la vétusté du matériel ainsi que le manque de compétitivité. Dans le cadre du plan de relance du fret ferroviaire, la ligne a été relancée mais il ne compte que 12 wagons contre 32 en 2019. Cette suppression de wagon a provoqué le report vers le routier, soit l'équivalent de 18 camions.

Pourtant, le développement du fret ferroviaire est vivement promu par les

associations telles que la FNAUT⁸¹. Les enjeux du report modal vers le ferroviaire sont multiples : climat, sécurité routière, pétrole ou encore développement des territoires.

Les plans de relance successifs qui peinent à atteindre leurs objectifs

Les gouvernements successifs ont cherché à relancer le fret. La loi climat votée en août 2021 prévoit le doublement des marchandises transportées par voie ferroviaire d'ici 2030. L'État souhaite investir dans le fret en France et redynamiser ce mode de transport jugé par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires comme un mode de transport « moins bruyant, moins polluant et moins dangereux que le transport routier ». L'objectif est de doubler la part modale de 9% à 18% d'ici 2030, puis d'atteindre 25% en 2050. Cette stratégie se décline autour de 3 axes : faire du fret ferroviaire un mode de transport attractif, fiable et compétitif, agir sur les potentiels de croissance du fret ferroviaire ainsi qu'accompagner la modernisation et le développement du réseau⁸². Cependant, ces politiques sont jugées peu concluantes. En 2009, le plan Borloo a été mis en place. Il visait à faire passer la part modale du rail à 25% en 2025. Or, les objectifs n'ont pas été respectés car aujourd'hui cette part ne dépasse pas 10%.

Des politiques de mobilité incohérentes

Ces politiques de mobilité peuvent se révéler contradictoires. En effet, lors des Grenelles de l'environnement en 2007, une écotaxe routière devait être mise en place pour mettre en application le principe du « pollueur-payeur ». Cette écotaxe devait permettre de financer en partie le fret ferroviaire et favoriser le report modal vers le ferroviaire. A la suite des nombreuses manifestations à son encontre, celle-ci a été suspendue.

Ces contradictions se révèlent aussi au niveau européen : en mars 2024, le Parlement européen a permis la facilitation des méga-camions sur les routes

81 FNAUT : Fédération nationale des associations d'utilisateurs des transports

82 Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Fret ferroviaire, <www.ecologie.gouv.fr> [Consulté le 25 avril 2024]

européennes. Ces méga-camions sont des poids lourds qui peuvent mesurer 25 mètres de long et peser 60 tonnes⁸³. Aujourd'hui, la réglementation française limite le poids à 44 tonnes. Le transport routier paraît une nouvelle fois favorisé. Cependant, la plupart des eurodéputés français ont voté contre cette révision de directive. Les oppositions sont relatives à la sécurité routière et à la prise en compte de l'environnement.

Lors du débat public organisé en 2015 au sujet du REGL, la question du fret avait également été posée par les participants. En effet, le sujet avait été mis de côté, se focalisant seulement sur le transport des voyageurs. Les cahiers d'acteurs rédigés à la suite du débat public mentionnent cette absence et partagent leur volonté de développer le fret. Eric Mouveaux, co-rédacteur du cahier d'acteur du PCF, a exprimé la pensée du PCF lors de notre entretien :

Si on a vraiment l'ambition de réduire l'empreinte carbone de la France, il faut réduire le transport routier. Tout le monde le dit, mais personne ne met la recette sur la table. Un des axes, c'est de redévelopper du fret ferroviaire⁸⁴.

La mise de côté du fret ferroviaire montre que les politiques de transitions énergétiques peuvent être contradictoires. La Commission d'enquête sur la libéralisation du fret ferroviaire par de la NUPES créée en juillet 2023 constate un certain manque de promotion du fret ferroviaire ainsi que des incitations financières faibles :

Il fait le constat d'obstacles persistants au développement du fret ferroviaire du fait des distorsions économiques, sociales et fiscales qui favorisent le fret routier ainsi qu'un manque d'ambition politique.⁸⁵

Les objectifs économiques ont longtemps été favorisés en dépit de l'environnement. Ce déclin du fret ferroviaire au profit du mode routier produit des conséquences importantes notamment en termes de congestion routière, et d'augmentation des émissions de gaz à

83 Vie publique, « Méga-camions : les eurodéputés favorables à leur circulation sur les routes européennes », 14 mars 2024, <www.vie-publique.fr> [Consulté le 25 avril 2024]

84 Entretien réalisé au sein du local du PCF à Roubaix, le 22 mars 2024 (Annexe 1)

85 Assemblée Nationale, Commission d'enquête sur la libéralisation du fret ferroviaire et ses conséquences pour l'avenir, <www.assemble-nationale.fr> [Consulté le 25 avril 2024]

effet de serre.

La déclinaison de cet impératif dans la région Hauts-de-France montre une volonté de réduire les modes de transports les plus polluants, notamment l'autosolisme, au profit de solutions plus durables telles que le projet de SERM. Cependant, celui-ci rencontre des difficultés pour une mise en pratique efficace. L'aménagement du territoire continue d'alimenter des inégalités entre les zones urbaines et les zones rurales, causées par un étalement urbain accru ces dernières décennies. Cela a été l'un des sujets centraux du débat public. Par ailleurs, la dualité entre les efforts entrepris par les collectivités territoriales et la législation européenne révèle la complexité à la mise en place d'une véritable transition énergétique. Cela souligne la difficulté à concilier enjeux économiques et enjeux écologiques pour réussir une véritable transition énergétique.

Troisième chapitre. Les inerties institutionnelles et les rapports de force, entraves au développement d'une politique ferroviaire cohérente

Ce troisième chapitre vise à analyser les inerties institutionnelles et les rapports de force qui freinent le développement d'une politique ferroviaire cohérente. Il s'agit notamment d'examiner l'impact significatif des politiques automobiles sur le choix de nos mobilités. La priorité donnée historiquement à la voiture a conduit à une crise de financement des transports publics. Par ailleurs, un autre défi à prendre en compte pour parvenir à un report modal efficace vers le ferroviaire est la complexité de la structure bureaucratique. Enfin, la planification et l'exécution des projets à long terme font face à des rapports de force politiques à différentes échelles.

I. L'empreinte de l'automobile dans les politiques de mobilités

Le produit d'une politique de la « bagnole »

En France, une politique du tout automobile s'est développée à partir de la période des Trente Glorieuses. Pendant cette période de croissance économique, l'accent a été mis sur le développement de l'automobile. La voiture était associée à l'idée de progrès et de modernité du pays. Les politiques françaises se sont alors tournées vers des investissements massifs dans les infrastructures routières. Le réseau routier a connu une augmentation considérable du nombre de kilomètres de route et d'autoroute. On comptait environ 1 000km d'autoroutes françaises en 1970. La longueur du réseau est aujourd'hui de 11 000km⁸⁶. Parallèlement, le réseau ferroviaire n'a pas bénéficié de la même attention et des mêmes investissements. La longueur totale des lignes est restée relativement stable, même si certaines petites lignes ont été fermées pour cause de manque de rentabilité. Par ailleurs, l'entretien des voies n'a pas été optimal. Le ferroviaire a souffert d'un manque d'investissements dans la modernisation des infrastructures. Le

86 Sénat, *Rapport d'information n°468 : le nouvel espace rural français*, 15 juillet 2008

président de la FNAUT Hauts-de-France, Gilles Laurent me confiait :

L'échelon intermédiaire entre le transport urbain et le transport ferroviaire longue distance a été négligé, que ce soit dans l'entretien du réseau et le fonctionnement des TER en général.⁸⁷

Cela est une conséquence directe de la priorisation du transport routier. Comme l'énonce l'élu lillois Stéphane Baly, le déclin du ferroviaire est la conséquence directe du développement des infrastructures ferroviaires :

[Louise Pelletier] : Tout à l'heure, on évoquait le report modal vers le vélo en Belgique et aux Pays-Bas. Si on évoque un report modal sur le ferroviaire en France, qu'est ce qui explique aujourd'hui que la part du ferroviaire soit peu importante?

[Stéphane Baly] : On a construit des routes. On a fait un urbanisme qui incite. On a fait des parkings. On a fait des autoroutes.⁸⁸

En choisissant de développer massivement les infrastructures routières, la France s'est engagée dans une politique de long terme qui favorise l'utilisation de la voiture. Cela a créé un cercle où l'usage de la voiture n'est pas seulement plus pratique, mais également nécessaire car les alternatives de mobilité ne sont pas disponibles. Ce phénomène peut être expliqué à travers la notion de dépendance aux sentiers⁸⁹. Ce concept suggère que les choix effectués dans le passé ont une influence significative sur les décisions futures et limite ensuite les options disponibles et favorise une continuité des pratiques établies, même lorsque ces pratiques, ici le tout automobile, ne sont pas les plus optimales. Gabriel Dupuy⁹⁰ s'intéresse aux transformations socio-spatiales induites par l'omniprésence de la voiture. Il met notamment en avant les conséquences de ces politiques. Il parle même de « domination de l'automobile » avec des territoires qui s'organisent en fonction de celle-ci. Mettre en place une politique de transition des mobilités en intégrant le ferroviaire dans les déplacements paraît plus compliqué

87 Entretien réalisé le 29 février 2019 en visioconférence (Annexe 1)

88 Entretien réalisé le 19 mars 2024 au sein du local Lille-Verte à la Mairie de Lille (Annexe 1 et 3)

89 DAVID Paul, "Clio and the Economics of QWERTY", *American Economic Review*, 1985

90 DUPUY, Gabriel. « « Automobilités » : Quelles relations à l'espace ? », in BONNET Michel (dir.), *Les Territoires de la mobilité*, Presses Universitaires de France, 2000, pp. 37-52

aujourd'hui. Les changements sont coûteux et difficiles à mettre en place. Une modification de l'aménagement du territoire est peu probable, comme l'explique Gabriel Dupuy : « *imaginer des espaces périurbains sans voiture relève de l'utopie.* »⁹¹ Le ministre des Transports, Patrice Vergriete, a conscience de l'impact de ses politiques antérieures. Lors d'une conférence sur le développement du RER à Lille, il expliquait aux lecteurs de la Voix du Nord que « *Ce que vous subissez, ce sont souvent des conséquences des choix passés* ». ⁹²

Cette politique du tout automobile est ancrée dans les consciences. La dimension sociétale est importante et découle d'un conditionnement général de la population. Un certain effet de club s'est développé autour de la voiture : un effet de club avec l'obtention du permis de conduire, un effet sur le parc ainsi qu'un effet de réseau pour la circulation⁹³. Un sondage de 2020 révèle que 88% des Français interrogés associent la voiture à la notion de liberté⁹⁴. Les réactions de certains acteurs politiques continuent de favoriser l'utilisation de la voiture alors même que les conséquences de cette dépendance en termes de pollution ou encore de congestion sont importantes. Le Président de la République, Emmanuel Macron, continue de montrer son attachement à la voiture. Régulièrement, il réitère l'attachement des français à ce type de mobilité, entravant alors les efforts mis en place pour mettre fin à cette politique de mobilité tournée vers l'automobile. Lors d'un entretien consacré à l'écologie, il expliquait : « *On est attaché à la bagnole, on aime la bagnole. Et moi je l'adore.* »⁹⁵.

Toutes ces politiques automobiles ont désavantagé le ferroviaire. Les trajets routiers sont apparus comme moins chers, et plus adaptables. Le "tout automobile" a entraîné un déclin relatif du ferroviaire. Cela montre la difficulté de rééquilibrer les modes

91 DUPUY Gabriel, « La dépendance automobile. Retour sur la genèse du concept et ses enjeux politiques », *Flux*, vol. 111-112 (n°1-2), 2018, pp. 104-110

92 La Voix du Nord – « « Aujourd'hui on paie les années TGV » : Patrice Vergriete répond aux questions de nos lecteurs » - 18 Mars 2024

93 DUPUY Gabriel, « La dépendance automobile. Retour sur la genèse du concept et ses enjeux politiques », *Flux*, vol. 111-112 (n°1-2), 2018, pp. 104-110

94 Étude Odoxa pour BMW Group France sur la mobilité des français réalisé en 2020 auprès de 3000 français

95 France 2, entretien avec Emmanuel Macron consacré à l'écologie, 24 septembre 2023

de transport une fois que des investissements lourds ont été réalisés dans une direction spécifique. Le concept de dépendance aux sentiers aide à comprendre pourquoi, même face à cette injonction au report modal vers le ferroviaire, la transition vers ce transport paraît lente.

Une crise de financement des transports, reflet d'un désintérêt politique pour le développement ferroviaire

La crise de financement des transports publics, en particulier des projets de RER, constitue un défi majeur pour les régions. Le transport représente le premier poste de dépense de la région Hauts-de-France, à hauteur de 34% des dépenses de fonctionnement de la région⁹⁶. Ces recettes des régions proviennent notamment des impôts locaux, de dotations de l'État ainsi que d'emprunts. Dans le cadre des contrats des plans État-région, les dotations de l'État s'élèvent à environ 30% des ressources globales. Signé en 2023, le volet mobilité du contrat de plan État-région est de 1,4 milliards d'euros pour la période 2021- 2027⁹⁷. Cet investissement est réparti équitablement entre l'État et la région et a pour objectif d'accélérer la décarbonisation des mobilités.

Le projet de RER lillois a un budget assez important. Lors du débat public organisé en 2015 par la Commission nationale de débat public, le chiffre annoncé était de 2,5 milliards d'euros. Aujourd'hui, la région estime le coût à 7,5 milliards⁹⁸. Les études ont, elles, été estimées à 5,7 millions d'euros. La MEL y participe à hauteur de 12,5%, la région à hauteur de 37,5%. Le reste est financé par l'État⁹⁹. Le budget estimé à 7,5 milliards d'euros concerne les infrastructures mais ne prend pas en compte l'achat du matériel roulant par la région. Par ailleurs, comme l'explique Arnaud Segard, directeur des infrastructures de mobilité et du Canal Seine-Nord Europe, le fonctionnement des SERM sera une nouvelle dépense à prendre en compte :

96 Graphique 1 - Structure des dépenses de fonctionnement de la région Hauts-de-France pour l'année 2024 (en milliards d'euros)

97 Région Hauts-de-France, « CPER 2021-2027: les Hauts-de-France investissent pour le volet mobilité », 24 novembre 2023, <www.hautsdefrance.fr> [Consulté le 17 mai 2024]

98 BFM Grand Lille, « Pass rail, oui mais à quel prix dans les HDF ? », 27 septembre 2023

99 Métropole européenne de Lille, « La SERM, « big bang » pour l'étoile ferroviaire lilloise », 20 octobre 2023, <www.lillemetropole.fr> [Consulté le 17 mai 2024]

Personne ne cofinance l'acquisition de matériels roulants. Si, on veut faire, c'est la région qui devra sortir toute seule de sa poche 2 milliards d'euros. C'est pour ça qu'on pleure un peu. Ensuite, il y a l'exploitation qui nous coûte aujourd'hui 500 millions d'euros. Quand on regarde les estimations, la région devra tous les ans mettre 200 millions d'euros de plus de crédits de fonctionnement pour faire fonctionner un SERM¹⁰⁰.

Emmanuel Macron a annoncé engager 700 millions d'euros afin d'accompagner les études des projets¹⁰¹. De nombreux élus et responsables du projet alertent sur le manque de financement du projet. En effet, beaucoup d'acteurs parlent de ce projet comme difficilement finançable. C'est notamment le cas du président de la région Hauts-de-France Xavier Bertrand en septembre 2023 :

C'est un budget de 7 milliards et demi à 9 milliards d'euros, un projet sur 10/15ans. Le ministre des Transports dit au Président «On va mettre 700 millions. Ils seront heureux. ». Il manque un zéro. Avec 700 millions d'euros, on fera rien de rien. Donc s'ils veulent enterrer le projet, il ne faut pas s'y prendre autrement¹⁰².

Dans le cadre de l'examen du budget 2024, le Sénat a adopté le 27 novembre 2023 une taxe sur les concessions autoroutières et les aéroports¹⁰³. Cette taxe porte sur les revenus d'exploitation des transports de longue distance. Les chiffres d'affaires dépassant 120 millions d'euros seront taxés. Cela s'inscrit dans le cadre du plan d'avenir pour les transports annoncé par la Première ministre Élisabeth Borne le 24 février 2023. Ce plan prévoit, dans le cadre des contrats de plan État-Région¹⁰⁴, un investissement de 100 milliards d'euros d'ici 2040 afin d'améliorer le réseau ferroviaire et d'investir dans les transports du quotidien comme les SERM. 600 millions d'euros devraient être récupérés via cette taxe afin de financer le plan d'avenir pour les transports.

Cette difficulté de financement des transports ne concerne pas seulement le projet

100 Entretien réalisé le 5 février 2024 au sein du siège de la région Hauts-de-France à Lille (Annexe)

101 Élysée, Conseil de planification écologique, 25 septembre 2023

102 BFM Grand Lille, « Pass rail, oui mais à quel prix dans les HDF ? », 27 septembre 2023

103 Public Sénat, « Climat : le Sénat vote une taxe sur les autoroutes et les grands aéroports », 27 novembre 2023

104 Un plan État-région est un accord pluriannuel destiné à définir et à financer des projets de développement économique, social et environnemental dans la région concernée.

de RER. Cela a aussi été mis en avant en mars 2024 lors de l'annonce de l'annulation du projet de « Pass Rail » - abonnement à 49€/mois qui permettait de circuler sur les réseaux de transports en commun (hors TGV). Ce pass avait pourtant été annoncé par le ministre des Transports Clément Beaune en septembre 2023 et suivait le modèle allemand afin de favoriser l'usage du train. Cependant, quelques mois après, Patrice Vergriete, ministre délégué au Transport, a réduit l'usage du dispositif à « *une expérimentation ciblée sur les jeunes et sur la période estivale* »¹⁰⁵. La raison avancée est celle des économies budgétaires. Sans contrepartie financière, les régions pourraient s'opposer au financement d'un tel dispositif.

Jézabel Couppey-Soubeyran et Wojtek Kalinowski soulignent l'ampleur des investissements nécessaires pour réussir la transition écologique, notamment dans le secteur du transport et de l'énergie¹⁰⁶. Ils évoquent un sous-investissement dans la transition écologique. Une étude menée par l'institut pour le climat révèle que même si les investissements climatiques ont progressé, ils demeurent insuffisants. En effet, cet investissement serait de 82 milliards d'euros en 2021, mais nécessiterait entre 15 et 30 milliards supplémentaires pour atteindre les objectifs de la neutralité carbone à 2050. Par ailleurs, les deux économistes évoquent les annonces d'Élisabeth Borne en février 2023. Selon eux, ce plan d'avenir pour les transports serait « pour maintenir le réseau et les services en l'état actuel, plus que d'atteindre un report modal significatif. ».

Le modèle de financement des projets de SERM en France n'a, pour le moment, pas été arrêté. Lors de la promulgation de la loi du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains¹⁰⁷, il a été décidé que la Société du Grand Paris deviendrait la Société des grands projets (SGP) et serait en charge de la conception des infrastructures, de la maîtrise d'ouvrage et du financement des SERM. En effet, la SGP peut s'endetter afin de permettre la réalisation des projets au même titre que pour le

105 Sénat, questions d'actualité, réponse de Patrice Vergriete en réponse à Franck Dhersin, 6 mars 2024

106 COUPPEY-SOUBEYRAN Jézabel et KALINOWSKI Wojtek, « VII/ Financement de la transition écologique : où est le problème ? », *L'économie mondiale 2024*. La Découverte, 2023, pp. 101-117

107 Vie Publique, « Loi du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains », <www.vie-publique.fr> [Consulté le 24 mars 2024]

Grand Paris Express. Les collectivités pourraient alors avoir 50 ans pour rembourser la SGP. À cet effet, une conférence nationale de financement doit être organisée à l'initiative du Sénat avant le 30 juin 2024 en présence des acteurs: régions, métropoles ou encore SNCF Réseau.

Finalement, même si le projet avait été annoncé par le Président de la région Nord-Pas-de-Calais, Daniel Percheron, en 2010, aucun plan de financement n'a vu le jour pour le moment. Le financement des transports publics, intégré au processus de transition énergétique, constitue une problématique importante dans le développement du projet de RER à Lille. Les futures annonces gouvernementales, initialement prévues avant l'été 2024, permettront d'éclaircir ces points.

II. Une complexité administrative significative

La lenteur du processus décisionnel

Ce projet de RER à Lille est confronté à des contraintes bureaucratiques qui ont retardé sa réalisation. De nombreuses études se succèdent depuis une dizaine d'années, si bien que certaines sont commandées alors qu'elles ont déjà été réalisées. En effet, chaque nouvel acteur intégré au projet cherche à apporter sa vision et à maximiser les avantages. Plus de 120 scénarios ont été étudiés. Des études pré-faisabilité, de faisabilité ainsi que d'opportunité sont menées dans le cadre de ce projet. Elles visent à évaluer les impacts socio-économiques et environnementaux de la modernisation et de l'adaptation des infrastructures ferroviaires existantes pour le SERM. SNCF Réseau a été missionné pour réaliser un schéma directeur des étoiles ferroviaires et des services express métropolitains. En mars 2022, SNCF Réseau a analysé les enjeux environnementaux et urbains, a étudié les services et la capacité des infrastructures (notamment des gares) et la mise en œuvre d'un processus d'information des territoires.

La structure bureaucratique crée elle-même des obstacles. Les règles et les procédures rendent les prises de décisions longues et complexes. Les différents acteurs

doivent travailler avec ces contraintes. La sociologie des organisations expliquée par Michel Crozier¹⁰⁸ met en lumière les conflits inhérents aux processus bureaucratiques. Les procédures en place finissent par renforcer les dysfonctionnements qui devaient garantir la cohérence et la rationalité des organisations. Par ailleurs, la multiplication des niveaux hiérarchiques est également en cause. Chaque niveau ajoute des règles et complexifie le processus. Des nouvelles mesures sont fréquemment ajoutées. La publication au Journal officiel de la loi SERM le 27 décembre 2023 a rendu la rédaction d'une candidature nécessaire. En effet, parmi 30 projets de RER en France, seuls 10 seront choisis par l'État afin que la SGP les pilote. Cela ajoute la préparation d'un dossier important en amont et retarde une nouvelle fois les discussions à l'échelle locale. Les groupements d'intérêts publics doivent déposer une candidature pour obtenir le statut de SERM. La première vague de labellisation se fera au cours de l'été 2024. Or, Arnaud Segard alerte sur la problématique de ce dossier :

[Arnaud Segard] Quand on a vu le dossier, on a fait "euuuuh ok". Ça parle effectivement de service de train, de renforcement de la fréquence, de matériels roulants. Ça parle de concertation. Ok. Ça parle de gares, de pôles d'échanges. Ok. Ça commence à parler de rabattement et de transports urbains. Ok, mais là, ça va commencer à faire beaucoup. Ensuite, ça parle d'informations voyageurs, de support de billet unique, voire même de billet unique. Là, ça commence à aller très loin parce qu'on y est pas. On se dit : « Si à un moment la loi SERM est sortie, c'était dans l'objectif d'accélérer les projets »

[Louise] Et là, ça les retarde plus qu'autre chose?

[Arnaud Segard] Oui, je pense¹⁰⁹.

Outre les procédures au sein du projet, le gouvernement a décidé de mettre en pause les projets de mobilité lors des assises de mobilité et du vote de la Loi d'Orientation des Mobilités afin d'évaluer les besoins du territoire. Cela a mis un nouveau coup d'arrêt au projet lillois.

Par ailleurs, toutes ces étapes du projet et la venue de nouveaux acteurs ont des

108 CROZIER Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Point, 1971

109 Entretien réalisé le 5 février 2024 au sein du siège de la région Hauts-de-France (Annexe 1)

conséquences sur le nom du projet. En effet, un changement récurrent de nom a été opéré en tenant compte des nouvelles impulsions. Le terme de REGL: réseau express Grand Lille a été mis sur la touche afin de prendre en compte une vision plus globale du territoire, tout comme le terme de SEM : Service express métropolitain, qui est devenu SERM afin d'intégrer la dimension régionale au projet. Le nom change également en fonction des acteurs qui l'emploient. SNCF Réseau évoque « l'étoile ferroviaire de Lille » dans son schéma directeur alors qu'Emmanuel Macron parle de « RER »¹¹⁰ lors de son annonce en novembre 2022. Le RER est peu utilisé aujourd'hui et renvoie plus généralement à une marque commerciale qui fait référence aux transports franciliens.

Une communication défailante sur le projet

Le projet de RER à Lille mobilise de nombreux acteurs : région Hauts-de-France, métropole européenne de Lille, SNCF Réseau, ou encore la société des Grands Projets. La multitude d'acteurs sur ce projet rend compliquée la communication et la prise de décision. Pour vaincre les difficultés rencontrées quant à la prise de décision des différentes parties prenantes, un groupement d'intérêt public a été créé après l'attribution des projets à la SGP comme l'explique Arnaud Segard, directeur des infrastructures de mobilité et du Canal Seine-Nord au sein de la région Hauts-de-France :

Plus il y a de monde, plus ça complexifie. Ce qui fait qu'à un moment, la SGP quand elle est arrivée, elle a dit "SNCF Réseau a un petit bout de la vérité, Gares&Connection a un petit bout de la vérité, la Société du Grand Projet a un petit bout de vérité." Ce qu'ils nous ont proposé et ce qui figure dans la LOM et qu'on mettra peut-être en œuvre, c'est de dire "c'est un groupement d'intérêt public"¹¹¹.

Un manque de communication a été soulevé à plusieurs reprises, et cela, dès le débat public organisé en 2015. Le bilan du débat public le mentionne :

Le projet est apparu au départ largement méconnu du grand public. Un certain nombre d'élus et de représentants d'associations, de syndicats et d'experts régionaux sur les questions de mobilité ou d'aménagement, ont d'ailleurs exprimé leur regret de n'avoir pas été suffisamment concertés

110 YouTube, Chaîne d'Emmanuel Macron, *Je réponds à vos questions sur l'écologie*, 27 novembre 2022

111 Entretien réalisé le 5 février 2024 au sein du siège de la région Hauts-de-France (Annexe 1)

par le maître d'ouvrage en amont du débat. L'État et l'opérateur historique du ferroviaire ont exprimé également des regrets voisins¹¹².

Ce manque d'information est un point important de contestation tant par les acteurs engagés dans le projet mais également par les associations et les usagers. Stéphane Baly, élu à la mairie de Lille et conseiller communautaire au sein de la MEL, déplore son ignorance du projet, si bien qu'il m'a exprimé dès le début de notre entretien que je possédais probablement « plus d'infos » que lui à ce sujet. La MEL a financé les études de pré-faisabilité du projet de RER lillois et peut donc avoir accès au compte-rendu d'études. Or, les comptes-rendus n'ont pas été diffusés aux élus. Stéphane Baly souhaite à ce sujet saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Cette autorité administrative vise à veiller à la liberté d'accès aux documents administratifs :

Par courrier, j'avais demandé les études. On m'avait dit que ce n'était pas terminé. Quand je lis le bulletin SNCF Réseau Hauts-de-France disant que la première phase d'étude est finalisée, je ne vais pas dire que je me suis mis en colère. Je ne suis pas de ce tempérament là mais, j'ai écrit un message disant que globalement s'il ne me les envoyait pas dans les plus brefs délais, c'était la CADA¹¹³.

Ce manque d'information touche également les villes intégrées au tracé du RER. Philippe Kemel, maire de Carvin et ancien vice-président de la région Nord-Pas-de-Calais, n'a pas connaissance des derniers éléments du projet :

Quand je me place proprement au niveau de Carvin, je regrette l'absence totale d'information. Aujourd'hui, nous n'avons eu aucune concertation de la part de la société du Grand Paris¹¹⁴.

Au même titre que Stéphane Baly qui souhaite saisir la CADA, Philippe Kemel souhaite se faire entendre par la région Hauts-de-France en organisant un blocage de l'axe autoroutier reliant le Bassin-Minier et Lille :

[Louise Pelletier] Tout à l'heure, vous disiez "élever la voix" dans les prochaines semaines. Concrètement, quelles actions pensez-vous mener?

112 Commission nationale du débat public – Bilan du débat public Réseau Express Grand Lille – 2015

113 Entretien réalisé le 19 mars 2024 au sein du local Lille-Verte à la Mairie de Lille (Annexe 1 et 3)

114 Entretien réalisé le 20 février 2024 au sein de la mairie de Carvin en présence de Romain Belkacem, directeur de cabinet de Philippe Kemel (Annexe 1)

*[Philippe Kemel] Bloquer. C'est facile. Le matin, on va avec trois véhicules, on bloque tout le sud de la métropole ici. C'est assez simple. Il suffit qu'on aille à un carrefour.*¹¹⁵

Dans le cadre de ce projet, financé par divers acteurs publics, il est légitime pour les citoyens de s'interroger sur ses sources de financement et son avancement. Comme le souligne Dominique Mégard, le devoir premier de la communication publique est celui de l'information¹¹⁶. De plus, il insiste sur l'importance de la transparence dans la gouvernance en affirmant que "*Rendre compte est nécessaire en démocratie représentative*". Ainsi, l'utilisation des fonds publics, notamment pour le financement des études du RER lillois, doit être transparente et accessible à tous. Les citoyens ont le droit de savoir comment leur argent est dépensé et de suivre l'évolution du projet auquel ils contribuent. Par ailleurs, il explique que la communication est essentielle dans l'adhésion des citoyens au projet et dans leur réception positive¹¹⁷. Ainsi, la concertation devient indispensable. Laurent Riera, directeur de la communication de Rennes et Rennes métropole explique que « *participation et cocréation sont un pré-requis pour encourager l'engagement des citoyens sur le long terme, pour favoriser l'acceptation des projets menés dans nos collectivités.* »¹¹⁸.

La communication constitue alors un pilier fondamental pour la conception réussie des projets tels que le SERM à Lille. Ce déficit communicationnel est alors l'objet de tension par les citoyens et élus locaux qui réclament d'être entendus par le GIP.

115 *Ibid*

116 MEGARD Dominique, « Chapitre 5. L'information d'abord », , *La communication publique et territoriale*, in Mégard Dominique (dir.), Malakoff, Dunod, 2022, pp. 79-93

117 MEGARD Dominique, « Chapitre 6. Le projet : communication, concertation, participation », *La communication publique et territoriale*, in Mégard Dominique (dir.), Malakoff, Dunod, 2022, pp. 95-100

118 RIERA Laurent, « Territoires : l'irruption de « l'autre », *Parole Publique* (n° 21-22), 2018

III. Les jeux de pouvoirs institutionnels et régionaux : l'existence de rapports de forces entre acteurs

Le paradoxe de l'implication de la MEL : entre déclaration de non-engagement et participation active au projet

Le paradoxe de l'implication de la MEL dans le projet de développement des infrastructures de mobilité est saisissant, oscillant entre une déclaration de non-engagement apparente et une participation active au processus.

Arnaud Segard, directeur des infrastructures de mobilité au sein de la région Hauts-de-France, évoque la perception de la MEL quant à ses compétences et responsabilités dans ce domaine. Selon lui, la MEL semble réticente à endosser un rôle, considérant que les questions d'infrastructure relèvent de la compétence de l'État, tandis que les aspects liés au transport ferroviaire sont du ressort de la région. Les raisons sont avant tout financières pour lui :

Ils ne sont pas compétents. Ils considèrent que l'infrastructure, c'est l'État et que le train, c'est la région. Leur grosse angoisse, c'est qu'on les ait fait rentrer pour soutirer du fric¹¹⁹.

Les échanges de mails pour solliciter des entretiens avec un acteur de la Métropole européenne de Lille accentuent cette perception sur leur rôle dans le projet. Les réponses reçues ont mis en avant la notion de non-compétence. Cela renforce alors le sentiment que la MEL se perçoit, en partie, comme extérieure au projet.

Le conseil métropolitain, malgré cette apparente volonté de ne pas s'intégrer au projet, a néanmoins pris des mesures concrètes en finançant une partie des études préliminaires. C'est, en effet, ce que communique la MEL à ses habitants. Cette démarche montre une certaine implication de la MEL :

Le conseil métropolitain a acté des études préalables, d'une durée de 18 mois, qui permettront de constituer la gouvernance du projet et de définir les modalités de la future concertation avec les usagers et les

119 Entretien réalisé le 5 février 2024 au sein du siège de la région Hauts-de-France (Annexe 1)

*habitants*¹²⁰.

Cependant, l'intégration tardive de la MEL au projet, survenue près de dix ans, après les premières annonces par la région, ainsi que les tensions palpables entre la MEL et la région, soulignent un climat de méfiance et de désaccord. L'élu lillois Stéphane Baly exprime l'éloignement et le manque de communication entre la MEL et la région :

*La MEL et la région, les deux bâtiments pourraient être reliés avec une tyrolienne, ils ne se parleraient pas. Ils ne se parlent pas, se détestent. Je n'utiliserai même pas le terme "Cordialement"*¹²¹.

Les défis rencontrés par la MEL dans ses relations avec les parties prenantes peuvent refléter des désaccords profonds, des intérêts divergents ou des inégalités de pouvoir dans la prise de décision.

Les différentes manières d'interagir avec les cantons belges

Les difficultés ne se limitent pas aux administrations françaises, mais s'étendent également aux relations transfrontalières, notamment avec les régions belges de la Flandre et de la Wallonie. Arnaud Segard met en lumière les défis inhérents à ces relations, soulignant les différences d'organisation entre le fédéral et le local en Belgique, ainsi que les tensions entre les Wallons et les Flamands. Cette complexité institutionnelle rend la coordination du projet encore plus ardue. En effet, parmi les scénarios proposés, le prolongement d'une ligne vers les régions belges de la Flandre et de la Wallonie était envisagé. Cela complexifie la progression du projet :

*C'est compliqué parce que ce n'est pas la même organisation. Entre le fédéral et le local en Belgique, c'est toujours compliqué. Après, c'est compliqué aussi entre les Wallons et les Flamands. Vous faites une réunion avec les Wallons, ça va être formidable. Cela se passe super bien. Vous faites une réunion avec les Flamands, ça se passe super bien. On fait une réunion de synthèse. On les met ensemble dans une salle, ça ne passe pas bien. Ça risque de compliquer aussi les procédures*¹²².

120 Métropole européenne de Lille, magazine n°42, décembre 2023

121 Entretien réalisé le 19 mars 2024 au sein du local Lille-Verte à la Mairie de Lille (Annexe 1 et 3)

122 Entretien réalisé le 5 février 2024 au sein du siège de la région Hauts-de-France (Annexe 1)

L'influence des alternances politiques sur les dynamiques ferroviaires

Le projet de REGL a été annoncé par Daniel Percheron, président de la région Nord-Pas-de-Calais et membre du Parti socialiste. La région Picardie, actuellement territoire des Hauts-de-France, était également dirigée par un homme politique du Parti Socialiste, Claude Gewerc. Depuis 2016, la présidence de la région est attribuée à Xavier Bertrand, ancien membre des Républicains et fondateur du nouveau parti «Nous France». Ce changement de majorité régionale peut significativement influencer la mise en œuvre des projets d'aménagement du territoire en redirigeant les priorités politiques, les ressources et les dynamiques institutionnelles. Bien que le changement de couleur politique soit un aspect notable, l'analyse de Sylvain Barone¹²³ révèle que c'est plutôt la volonté politique qui guide les dynamiques régionales. Les présidents de régions et leurs vice-présidents priorisent certaines actions dans la réalisation de leur mandat. L'aménagement du territoire est alors perçu de manière différente. Philippe Kemel, maire de Carvin et ancien vice-président de la région, souligne cette différence de priorités entre Daniel Percheron et Xavier Bertrand en déclarant que l'actuel président de la région ne semble pas investi dans son territoire.

[Louise Pelletier] Donc pour vous, cela repose sur un manque de volonté politique?

[Philippe Kemel] Le président de région n'en a pas. Son territoire, il ne le connaît pas.¹²⁴

Le militant du Parti communiste français et co-rédacteur du cahier d'acteurs du PCF, Eric Mouveaux est également indigné de l'impact des élections sur les projets en cours. Il souligne que certains projets sont abandonnés lors des transitions politiques :

La région a changé de bord politique. C'était le "bébé" de Percheron. Si Percheron était resté président de région, son projet aurait avancé. Il a été aussi abandonné par changement politique parce qu'on est dans un

123 BARONE Sylvain, «Le TER et la politique. Ce que les élus font aux politiques ferroviaires régionales », in BARONE Sylvain (dir.) *Les politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011, pp. 85-109

124 Entretien réalisé le 20 février 2024 au sein de la mairie de Carvin en présence de Romain Belkacem, directeur de cabinet de Philippe Kemel (Annexe 1)

*pays où de toute façon, quand on voit quand le pouvoir politique change, forcément celui qui était avant, il a fait que des conneries.*¹²⁵

Ces fluctuations politiques entraînent des changements de cap dans les priorités régionales, affectant directement les projets en cours. Les pratiques administratives, y compris l'allocation budgétaire, subissent des ajustements en fonction des nouvelles orientations politiques. Sylvain Barone étudie les répercussions de ces transitions politiques en se concentrant sur le cas de la région Languedoc-Roussillon¹²⁶. Son analyse souligne que la région Languedoc-Roussillon, en ayant le statut d'autorité organisatrice de mobilité, exerce une influence déterminante sur les orientations des politiques ferroviaires locales. Il constate que les choix en matière de mobilité sont largement conditionnés par les positions politiques des acteurs régionaux en place. Plus précisément, il souligne que l'orientation privilégiant la route au détriment du rail est souvent favorisée, considérée comme politiquement plus rentable. L'orientation des politiques de mobilité serait alors liée au portage politique. Sylvain Barone identifie plusieurs facteurs à l'origine de cette tendance. D'une part, il met en évidence le poids des intérêts économiques locaux liés à l'industrie routière, qui exercent une influence considérable sur les décideurs politiques régionaux. D'autre part, il souligne le rôle des perceptions populaires et des attentes des électeurs, qui peuvent favoriser les investissements dans les infrastructures routières perçues comme plus immédiatement bénéfiques.

Le projet de RER des Hauts-de-France doit donc surmonter de nombreux défis avant de voir le jour. L'empreinte de l'automobile sur les politiques de mobilité demeure profonde, et est le reflet d'une préférence historique et politique pour les infrastructures routières au détriment du rail. Cette préférence a conduit à une crise de financement, rendant les investissements dans les infrastructures ferroviaires difficiles. La complexité du projet est exacerbée par la nécessité de réaliser de nombreuses études préalables et de soumettre le projet à une procédure de labellisation auprès de l'État, ce qui prolonge le

125 Entretien réalisé au sein du local du PCF à Roubaix, le 22 mars 2024 (Annexe 1)

126 BARONE Sylvain, « Le TER et la politique. Ce que les élus font aux politiques ferroviaires régionales », in BARONE Sylvain (dir.) *Les politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011, pp. 85-109

processus de mise en œuvre. Les tensions et les conflits entre la région Hauts-de-France et la MEL illustrent bien les dynamiques de pouvoir institutionnelles qui compliquent la réalisation des objectifs communs. Les changements politiques constituent un enjeu supplémentaire, notamment en termes d'incertitude sur la priorité donnée au projet. Les priorités allouées au RER mènent à une redéfinition fréquente des stratégies et des objectifs.

Conclusion

Ce mémoire a ainsi cherché à comprendre comment la région Hauts-de-France mettait en pratique l'impératif du report modal à travers le projet de SERM. Ces recherches ont débuté en se concentrant sur deux théories qui pourraient expliquer l'inaction publique en matière de transition énergétique : le poids de la dépendance aux sentiers et de la bureaucratie.

Une analyse des effets de la régionalisation de la compétence ferroviaire a été nécessaire pour comprendre les enjeux qui sous-tendent les politiques de mobilités. Ce processus a rempli les objectifs fixés : redynamiser ce secteur sans mettre en péril la SNCF et sans engager l'État. Les régions ont ensuite acquis une nouvelle compétence en 2014 : la possibilité de créer des infrastructures d'intérêt régional. Ainsi, la région Hauts-de-France a pu élaborer ce projet de SERM afin de mieux prendre en compte la dimension écologique dans ses politiques de mobilité. La région s'efforce de mettre en place des solutions pour encourager le report modal vers le train, mais de nombreux obstacles persistent, entravant la réalisation de ces ambitions. Ces recherches ont permis de comprendre que ce sont des défis structurels qui retardent la pratique du report modal dans les Hauts-de-France.

Tout d'abord, l'action des différents acteurs est un point qui explique cette inaction. L'implication de l'État peut paraître insuffisante. Malgré la dynamique de décentralisation, l'État ne s'engage pas pleinement dans la pratique du report modal au niveau régional, notamment à travers l'aspect financier. Cette situation crée une disparité entre les intentions politiques et les réalités pratiques, où les acteurs régionaux, bien que mobilisés pour un report modal, se heurtent à un manque de cohérence globale. La multitude d'acteurs impliqués, des collectivités locales aux divers opérateurs de transport, ainsi que la complexité des procédures administratives, constituent des obstacles majeurs à la mise en œuvre efficace du projet de RER lillois. Ce manque de coordination est

aggravé par un financement insuffisant et l'absence d'une politique globale d'aménagement du territoire, essentielle pour assurer une intégration harmonieuse des différentes initiatives de transport.

Les deux hypothèses de départ que sont la dépendance aux sentiers ainsi que les inerties administratives en tant que raisons de l'inaction publique ont été vérifiées. D'une part, il est indéniable que l'attachement profondément enraciné de l'automobile en France représente un défi majeur pour mettre en œuvre des politiques de mobilité qui promeuvent la réduction des gaz à effet de serre. D'autre part, la multiplication des études relatives au projet constitue un autre défi pour les régions. Cette complexité administrative ralentit considérablement le processus de décision.

Bien que le projet de RER des Hauts-de-France s'inscrive dans une démarche écologique visant à réduire l'empreinte carbone et à promouvoir des modes de transport plus durables, il soulève également des questions importantes de justice sociale. Les inégalités territoriales persistent, et le projet, tel qu'il est actuellement conçu, risque de les perpétuer voire de les exacerber. Les infrastructures de transport jouent un rôle crucial dans l'aménagement du territoire et la cohésion sociale. Or, l'accès inégal aux infrastructures de transport peut renforcer les disparités économiques et sociales entre les zones urbaines et rurales. Les régions les plus démunies, souvent situées en périphérie ou dans des zones rurales, risquent de moins bénéficier de ces investissements régionaux dans le réseau ferroviaire, renforçant ainsi les fractures territoriales. Le défi consiste à concevoir un réseau RER qui soit inclusif et équitable, capable de desservir efficacement les zones périurbaines et rurales.

Les conséquences de ces défis structurels sont évidentes. Le manque d'avancées concrètes dans le développement du RER lillois montre que les obstacles institutionnels et financiers n'ont pas été surmontés. Malgré une volonté politique affichée de promouvoir le train comme solution de transport quotidien, la réalisation de cette ambition reste incomplète en raison de la complexité administrative et des conflits d'intérêts entre les différents acteurs.

En conclusion, le projet de RER lillois illustre bien les défis complexes auxquels sont confrontées les initiatives de report modal dans les Hauts-de-France. Pour réussir à encourager un usage accru du train au quotidien, les collectivités doivent surmonter les inerties institutionnelles et mettre en place un cadre de gouvernance plus efficace et coordonné. Il est crucial de comprendre que la réussite du projet de RER des Hauts-de-France dépend non seulement des ressources financières et techniques, mais aussi de la capacité à créer un consensus parmi les acteurs impliqués. Une approche impliquant une meilleure coordination et communication entre les différents niveaux de gouvernance et les parties prenantes, est cruciale pour assurer une planification efficace et une exécution rapide du projet RER des Hauts-de-France.

L'élaboration de ce projet s'inscrit dans le temps long, et ce travail de recherche ne permet pas d'analyser la réussite de ce projet malgré les défis apparents que sont le poids de l'automobile dans les politiques de mobilités, les inerties institutionnelles ou encore l'influence politique locale, régionale ou encore nationale. La conférence sur le financement et la labellisation du projet de SERM dans les Hauts-de-France seront des étapes clés pour la poursuite du projet.

Bibliographie

- AYKUT Stefan C, EVRARD Aurélien Evrard, et TOPCU Sezin, « Avant-propos. Au-delà du consensus : l'impératif de la « transition énergétique » à l'épreuve du regard comparatif », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 24 (n°1-2), 2017, pp. 7-15
- BARONE Sylvain, *Le train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, Thèse de Sciences de l'Homme et Société, Université de Montpellier I, 2008
- BARONE Sylvain, « Le TER et la politique. Ce que les élus font aux politiques ferroviaires régionales », in BARONE Sylvain (dir.) *Les politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011, pp. 85-109
- BARONE Sylvain et OLLIVIER-TRIGALO Marianne, « La régionalisation de l'action publique en France au prisme du transport ferroviaire », *Politique et Sociétés*, vol. 29 (n°2), 2010, pp. 65–82
- BEAUD Stéphane et WEBER Florence, *Guide de l'enquête de terrain : produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, Éditions la Découverte, 1998
- BERROIR Sandrine, DEBRIE Jean et MAULAT Juliette, « Les politiques urbaines face à l'automobile : objectifs, outils et controverses de l'action publique dans les métropoles de Bruxelles et Paris », *Flux*, vol. 119-120 (n°1-2), 2020, pp. 102-120
- BLATRIX Cécile, EDEL Frédéric et LEDENVIC Philippe, « Quelle action publique face à l'urgence écologique? », *Revue française d'administration publique*, 2021/3 (n°179), pp. 521-535
- BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014
- BUISSON Marie-Andrée. « La régionalisation du transport ferroviaire : une opportunité pour une nouvelle dynamique », in JOUVE Bernard (dir.), *La région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, 2001, pp. 319-334
- CHAMPIN Hervé, FINEZ Jean et LARGIER Alexandre, *La SNCF à l'épreuve du XXIe siècle : Regards croisés sur le rail français*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, 2021
- COLE Alistair, GUIGNER Sébastien, et PASQUIER Romain (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020
- COUPPEY-SOUBEYRAN Jézabel et KALINOWSKI Wojtek, « VII/ Financement de la transition écologique : où est le problème ? », *L'économie mondiale 2024*. La

- Découverte, 2023, pp. 101-117
- CROZIER Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Point, 1971
- DAVID Paul, "Clio and the Economics of QWERTY", *American Economic Review*, 1985
- DUPUY Gabriel, « « Automobilités » : Quelles relations à l'espace ? », in BONNET Michel (dir.), *Les Territoires de la mobilité*, Presses Universitaires de France, 2000, pp. 37-52
- DUPUY Gabriel, « La dépendance automobile. Retour sur la genèse du concept et ses enjeux politiques », *Flux*, vol. 111-112 (n°1-2), 2018, pp. 104-110
- FAIVRE d'ARCIER Bruno, « Les premiers pas de la régionalisation ferroviaire », *Transport*, 2002 (n°416), pp. 389-398
- FAUGIER Étienne et FLONNEAU Mathieu, « Les mobilités urbaines et rurales : complémentarités, divergences, ignorances, XIXe-XXIe siècles », in BALDASSERONI Louis (dir.), *Histoire des transports et des mobilités en France. XIXe-XXIe siècle*, Paris, Armand Colin, 2022, pp. 163-177
- GUIHÉRY Laurent et ROUSSEAU Marie-Léa, « Les premiers pas du RER métropolitain transfrontalier de Strasbourg : enseignements des expériences allemandes et suisses pour un renouveau de services ferroviaires métropolitains en France », *Allemagne d'aujourd'hui*, 2023/2 (n°244), pp. 139-153
- LAURENS Sylvain, « "Pourquoi" et "comment" poser les questions qui fâchent ? Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des "imposants" », *Genèses*, 2007, vol. 4, n° 69, p. 112-127
- MEGARD Dominique, « Chapitre 5. L'information d'abord », *La communication publique et territoriale*, in Mégard Dominique (dir.), Malakoff, Dunod, 2022, pp. 79-93
- MEGARD Dominique, « Chapitre 6. Le projet : communication, concertation, participation », *La communication publique et territoriale*, in Mégard Dominique (dir.), Malakoff, Dunod, 2022, pp. 95-100
- MISSET Séverine (dir.), « L'organisation bureaucratique », *Introduction à la sociologie des organisations*, Paris, Armand Colin, 2017, pp. 67-79
- OLLIVIER-TRIGALO Marianne, « Politiques de transport : où en sont les Régions ? Actions, doctrines et institutionnalisation », *Revue d'économie régionale & Urbaine*, 2009/3 (juillet), pp. 471-490
- PERRAN Coline, « Le ministère de l'impossible », *Revue Projet*, vol. 382 (n°3), 2021, pp. 32-35

RIFKIN Jeremy, *La troisième révolution industrielle*, Paris, Les liens qui libèrent, 2012

VILLALBA Bruno, « Jeux de masques. L'institutionnalisation ministérielle inachevée de l'environnement », *Revue française d'administration publique*, 2021/3 (n°179), pp. 537-552

Sources

Sites Internet consultés

- Site internet de la Commission nationale du débat public
<https://cpdp.debatpublic.fr/cpdp-regl/index.html>
- Site internet de la Métropole européenne de Lille
<https://www.lillemetropole.fr>
- Site Internet de la Région Hauts-de-France
<https://www.hautsdefrance.fr>
- Site internet de l'Assemblée Nationale
<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/organes/autres-commissions/commissions-enquete/ce-liberalisation-fret-ferroviaire>
- Site internet du Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
<https://www.ecologie.gouv.fr/fret-ferroviaire#:~:text=L%27objectif%20est%20de%20doubler,%25%20à%20l%27horizon%202050.>
- Site internet Toute l'Europe
<https://www.touteleurope.eu/institutions/mega-camions-le-parlement-europeen-donne-son-feu-vert-pour-une-circulation-plus-libre/>
- Site internet Vie publique
<https://www.vie-publique.fr/loi/290687-loi-serm-rer-services-express-regionaux-metropolitains>
- Site internet de l'INSEE
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2015759>
- Site internet Légifrance
<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000531809>
- Site Internet de l'association des usagers du vélo, des voies vertes, et véloroutes des vallées de l'Oise
<https://www.au5v.fr/La-Region-des-Hauts-de-France-a-adopte-son-plan-velo-2024-2028.html>

Presse

- Les Échos, « La Région Nord-Pas-de-Calais adopte son budget », 3 avril 1995
- BFM Grand Lille, « Pass rail, oui mais à quel prix dans les HDF ? », 27 septembre 2023
- La Voix du Nord – « « Aujourd’hui on paie les années TGV » : Patrice Vergriete répond aux questions de nos lecteurs » - 18 Mars 2024
- Libération, « Pass Rail : le gouvernement et les régions trouvent finalement un accord « sous condition » pour sa création dès cet été », 3 avril 2024

Documentaires, interviews et podcasts

- « Je réponds à vos questions sur l'écologie, la suite ! » - Emmanuel Macron – YouTube – 27 novembre 2022
- « Quel avenir pour le train en France ? » - France Inter – 16 août 2023
- France 2, entretien avec Emmanuel Macron consacré à l'écologie, 24 septembre 2023

Rapports, études et documents officiels

- Ministère de la transition écologique et solidaire, Tout comprendre sur le nouveau pacte ferroviaire, juin 2018
- SNCF Réseau, Étoiles ferroviaires et services express métropolitains – Schéma directeur, mars 2020
- Région Hauts-de-France, Contrat de plan État-Région 2021-2027
- Conseil économique et social, Premier bilan de la régionalisation ferroviaire – Notes d'IENA – – 10 octobre 2003
- 6t-bureau de recherche, Analyse comparée des tarifications régionales de l'offre de transport interurbaine pour la FNAUT et l'association Régions de France, 28 mai 2021
- Autorité de régulation des transports, Le marché français du transport ferroviaire de marchandises, 2018
- Rapport de la mission conduite par Jean-Cyril Spinetta au Premier Ministre Édouard Philippe, L'avenir du Transport ferroviaire, 15 février 2018
- Commission nationale du débat public, compte rendu établi par le président et les membres de la Commission particulière du débat public, 22 septembre 2015
- Commission nationale du débat public, bilan dressé par le président, 22 septembre 2015
- Commission nationale du débat public, recueil des « points de vue » établi par la Commission particulière du débat public, 22 septembre 2015

Sources non académiques

- RIERA Laurent, « Territoires : l'irruption de « l'autre », *Parole Publique* (n° 21-22), 2018
- CORDOBES Stéphane, « Repenser l'aménagement des territoires », *Constructif*, vol. 60 (n°3), 2021, pp. 61-65

Annexes

Annexe 1. Tableau des entretiens réalisés.....	48
Annexe 2. Guide d'entretien	51
Annexe 3. Transcription.....	53
Annexe 4. Chronologie du projet de RER.....	60
Annexe 5. Aires urbaines de la région Hauts-de-France.....	62
Annexe 6. Répartition des compétences ferroviaires.....	63

Annexe 1. Tableau des entretiens réalisés

Enquêtés	Organisation	Profession	Trajectoires personnelles et professionnelles	Date	Durée approximative	Lieu
Margaux WALCK	Association OUAT – Once Upon a train	Présidente de l'association OUAT Gérante des Champs des couchettes (Allier)	A étudié à Science Po dans le cadre d'un master sur la gouvernance territoriale et le développement urbain – mémoire sur le télétravail et la saturation des transports en commun franciliens A travaillé en tant que consultante pour SNCF Consulting	24 janvier 2024	40 min	Visio-conférence
Arnaud SEGARD	Région Hauts-de-France	Directeur des infrastructures de mobilité et du Canal Seine-Nord Europe	Fonctionnaire d'État Début de carrière dans l'assistance aux collectivités dans des domaines de l'ingénierie publique puis dans les infrastructures routières Arrivée à la région en se spécialisant dans la maîtrise d'œuvre ferroviaire	5 février 2024	1h30	Salle de réunion - Siège de la région Hauts-de-France
Anita VILLERS	Association EDA – Environnement et Développement Alternatif	Enseignante retraitée d'école maternelle Vice-présidente d'EDA Participation au débat public de 2015	Début dans l'association au moment du Sommet de Rio en 1992 Secrétaire, puis Présidente en 2002 Actuellement Vice-présidente	8 février 2024	1h	Domicile de l'enquêtée

Philippe KEMEL	Mairie de Carvin	Maire en fonction depuis 2001 Enseignant-chercheur (économie et sociologie) retraité	Député français (2012-2017) Vice-président de la région Nord-Pas-de-Calais sous la présidence de Daniel Percheron	20 février 2024	55 min	Bureau du maire (Mairie de Carvin)
Romain BELKACEM	Mairie de Carvin	Directeur de cabinet depuis 2018	Master de Science politique parcours Communication publique – Université de Lille Collaborateur parlementaire (2016-2018) Chargé de TD « Institutions et Politiques de l'UE » - Université de Lille (2017)			
Gilles LAURENT	FNAUT : Fédération nationale des associations des usagers des transports	Président FNAUT Hauts-de-France Ingénieur retraité Participation au débat public de 2015		29 février 2024	40 min	Visio-conférence
Stéphane BALY	Mairie de Lille	Conseiller municipal- Lille Co - président du groupe Lille Verte Conseiller communautaire (mobilité) - Métropole européenne de Lille Conseiller au Conseil Économique Social et	Enseignant-chercheur en sciences pour l'ingénieur Ancien administrateur du Réseau Action Climat France Candidat tête de liste aux élections municipales lilloises en mars 2020	19 mars 2024	1h15	Local Lille-Verte (Mairie de Lille)

		<p>Environnemental des Hauts-de-France – membre des commissions « transports, mobilité » et « Aménagement du Territoire-Ruralité »</p> <p>Participation au débat public de 2015</p>				
<p>Eric MOUVEAUX</p>	<p>Parti communiste français- Antenne de Roubaix</p> <p>(environ 40 adhérents)</p>	<p>Militant PCF</p> <p>Participation au débat public de 2015</p>	<p>Carrière dans l'éducation populaire, les centres sociaux, les maisons de jeunes et de la culture</p> <p>Engagement syndical à la CGT (responsabilité nationale)</p> <p>Attaché parlementaire du député Jean-Jacques Candelier (quelques mois)</p>	<p>22 mars 2024</p>	<p>2h20</p>	<p>Local PCF (Roubaix)</p>

Annexe 2. Guide d'entretien

Entretien avec Stéphane Baly – élu du Conseil Municipal de la ville de Lille

Présentation	<p>Poste actuel, différentes responsabilités au sein de la ville de Lille et de la MEL</p> <p>Qu'est-ce qui vous a poussé à vous engager en politique ? Et notamment dans ces nombreuses commissions liées à la mobilité ?</p>
Projet SERM Lillois	<p>Le projet paraît apparaître et disparaître dans les discussions au cours des années. A quels moments le projet est-il revenu au centre des préoccupations ? Cibler comme un sujet à traiter ?</p> <p>Comment expliquez-vous ces nombreux changements de nom du projet au niveau local ? <i>REGL (Réseau express Grand Lille), Réseau express Hauts-de-France, RER, SEM (Service express métropolitain de l'étoile ferroviaire de Lille), SERM (Service express régional métropolitain)</i></p> <p>Quels sont les défis potentiels auxquels le projet pourrait-être confronté ? <i>Comprendre les contraintes institutionnelles, les contraintes techniques, le manque de ressources.</i></p> <p>Comment le projet est financé ?</p> <p>Les annonces parlent d'une mise en service en 2040, qu'est ce qui explique une échéance aussi longue alors que les discussions ont débuté en 2010 ?</p>
Régionalisation	<p>On a assisté pendant plusieurs années à une baisse significative du nombre de trains et d'investissements ferroviaires. Qu'est-ce qui explique ce déclin ?</p> <p>Peut-on expliquer cela par une absence de volonté politique ?</p> <p>La décentralisation de la compétence ferroviaire a-t-elle permis de sauver les trains régionaux ? Quels impacts a eu la régionalisation des transports ?</p> <p>Concevoir un projet de cette envergure avec un financement important peut-il se faire au détriment des trains régionaux ?</p>
Débat	<p>Avez-vous pris part au débat ? Quelle était votre place dans le débat ? Celle de la ville de Lille ou encore de la MEL ?</p> <p>Le compte rendu du débat public a été publié en 2015. Quelles sont</p>

	<p>les raisons qui expliquent que le projet n'ait toujours pas commencé malgré les résultats plutôt positifs de cette consultation ?</p>
<p>État des lieux actuels du projet</p> <p>-</p> <p>Acteurs</p>	<p>La loi a été promulguée en décembre 2023, législativement le projet a donc connu une nouvelle étape, actuellement de quoi êtes-vous au courant ?</p> <p>Suite à l'annonce d'Emmanuel Macron en novembre 2022 puis à la promulgation de la loi relative au SERM, avez-vous eu connaissance d'organisations de réunions ? Y a-t-il eu des réunions, des discussions ou des décisions importantes concernant le projet auxquelles vous n'avez pas été convié ?</p> <p>Quelle est la place de la Métropole européenne de Lille dans ce projet ? Quelles sont les personnes qui sont en charge du projet à la MEL ?</p>
<p>Méconnaissance du projet</p>	<p>Au sein de quelles commissions avez-vous le plus évoqué le sujet du RER métropolitain ?</p> <p>Le projet a débuté au début des années 2010. Votre faible implication dans le projet a-t-elle été constante ou la région a-t-elle cherché à un moment à intégrer la ville et la MEL aux discussions et études préalables ?</p> <p>Quel est l'impact de ce manque de transparence pour la suite de ce projet ? La MEL risque-t-elle de réduire son implication et donc son financement ?</p> <p>Avez-vous pu échanger sur cette méconnaissance du projet avec d'autres élus ? Qu'en pensent-ils ?</p> <p>Avez-vous songé à exprimer vos préoccupations quant à ce manque d'informations ?</p>
<p>Assises de la mobilité</p> <p>LOM</p> <p>« report modal »</p>	<p>Un des objectifs principaux souhaités par la LOM est le report modal. Comment la ville de Lille et/ou la métropole tentent-elles de favoriser ce principe ?</p> <p>Lors des Assises de la mobilité en 2017, le gouvernement a montré que le système de mobilité actuel avait plusieurs limites. Les trois limites principales sont l'impasse financière, les fractures sociales et territoriales ainsi que l'impact insuffisamment maîtrisé sur l'environnement. Pensez-vous que le projet de RER lillois permet de diminuer ces manquements notamment en termes de fractures territoriales et donc d'un aménagement du territoire efficace ?</p>

Annexe 3. Transcription

Entretien avec Stéphane Baly – élu du Conseil municipal de la ville de Lille

Louise Pelletier : C'est mon mémoire de Master. Je suis en parcours affaires européennes à l'Université de Lille. J'ai souhaité étudier l'action publique ferroviaire. J'ai pris comme objet d'étude le projet de RER métropolitain.

Stéphane Baly : Le SERM.

Louise Pelletier : Voilà, c'est ça. J'ai eu des rendez-vous avec des associations qui ont participé aux débats, avec la région, avec des maires de communes qui peuvent bénéficier à terme du projet.

Stéphane Baly : À la région, vous avez vu qui?

Louise Pelletier : J'ai vu Arnaud Segard qui est directeur des infrastructures de mobilité et du canal Seine-Nord.

Stéphane Baly : Si ça se trouve, vous avez même plus d'infos que moi. Il vous a transmis des rapports?

Louise Pelletier : Les rapports, il ne les a pas transmis. Mais justement, j'avais rendez vous avec Philippe Kemel, maire de Carvin, qui avait les mêmes propos que vous.

Stéphane Baly : Là j'ai saisi la CADA. Enfin, non. Je n'ai pas saisi encore la CADA. J'ai envoyé un courrier assez sec à Sébastien Leprêtre. Par courrier, j'avais demandé les études. On m'avait dit que ce n'était pas terminé. Quand je lis le bulletin SNCF Réseau Hauts-de-France disant que la première phase d'étude est finalisée, je ne vais pas dire que je me suis mis en colère. Je ne suis pas de ce tempérament là mais, j'ai écrit un message disant que globalement s'il ne m'incluait pas dans les plus brefs délais, c'était la CADA.

Louise Pelletier : Quel est le poste de Sébastien Leprêtre?

Stéphane Baly : Il est VP à la MEL.

Louise Pelletier : Vous n'avez aucune réunion, aucune information ?

Stéphane Baly : Non

Louise Pelletier : Vous avez échangé avec d'autres élus? Vous êtes le seul à contester ce manque d'information?

Stéphane Baly : Je ne conteste pas. A s'intéresser aux rapports? Je pense qu'on n'est

malheureusement pas si nombreux que ça à lire les rapports ou les études avant de se prononcer.

Louise Pelletier : Est-ce que l'on peut revenir à votre parcours afin de présenter vos différentes responsabilités que vous avez au sein de la ville de Lille et de la MEL ? Également ce qui vous a poussé à vous engager en politique ?

Stéphane Baly : Je suis élu depuis 2014, à la ville de Lille et élu métropolitain. À la ville, au mandat dernier, j'avais globalement les délégations autour de la transition énergétique. Ce mandat-ci, je suis dans l'opposition. Je pourrais dire chef de file de l'opposition et coprésident du groupe Lille Verte. À la métropole, ça fait deux mandats que je siége en commission "Mobilité et infrastructures". Mobilité et infrastructure cette mandature. À la mandature précédente, c'était à la fois espace public mais aussi mobilité. Au mandat dernier, j'ai pas mal bataillé pour le fameux SDIT avec mon collègue Jérémy Abel. Je suis aussi membre du CESER - Conseil Économique, Social, Environnemental Régional des Hauts-de-France.

Depuis maintenant cinq ou six ans - et même un peu plus - je suis généralement rapporteur ou co-rapporteur des travaux sur les questions de transports régionaux. J'étais co-rapporteur d'un travail qui s'appelait "Transports Région, voir loin, agir maintenant". Globalement, c'était un rapport qui permettait un peu d'anticiper la saisine obligatoire du CESER sur la convention TER. J'étais co-rapporteur sur le SR3V: Schéma régional Véloroutes et voie verte. Je suis à la Commission nationale d'Europe-Ecologie sur les questions de mobilité et transports.

Louise Pelletier : Pourquoi vous êtes-vous engagé particulièrement sur la question des mobilités ? Dans le cadre de la transition énergétique ?

Stéphane Baly : Oui. Dans mes autres activités ou passions, je suis un des contributeurs de mégaWatt et un des fondateurs de Virage Énergie - des structures qui font de la prospective énergétique, notamment sur les questions de transition. C'est plus avec une compétence d'énergie renouvelable, d'efficacité. La question de la mobilité, des transports, pour moi, il y avait deux ou trois entrées.

Une, c'est le premier poste d'émission de CO₂. L'ultra dépendance aux fossiles et donc au pétrole. La question de l'aménagement du territoire.

Le fait d'être plutôt cycliste au quotidien, et puis cycliste sur la longue distance l'été, et de me désoler de l'état dans lequel on est. Il n'y a pas de fatalisme. On va mener des politiques pour inverser la tendance.

Un exemple que je donne très souvent, c'est celui d'aller regarder, sur Google, des photos des rues d'Amsterdam et plus globalement des rues des grandes villes des Pays-Bas des années 70. C'est tout autant embouteillé qu'en France. C'est-à-dire que c'est un choix politique. Tout comme la ville des courtes distances, c'est un choix politique ou pas. En Suisse, l'interdiction du transit des camions, c'était un choix à travers un référendum. Ce sont des choix politiques. Pour moi, il n'y a vraiment pas de fatalisme à avoir en périphérie sa grande surface avec ses quatre ronds-points et ses longues distances.

Louise Pelletier : Donc pour vous, c'est le résultat d'une volonté politique au niveau national ou également au niveau régional?

Stéphane Baly : Quelque part, les deux. Si on prend le fait d'avoir une mobilité quand même un peu différente en milieu urbain, il n'y a pas besoin de changement national. Alors c'est mieux s'il y a des soutiens, notamment les subventions, mais pendant des années quand même, on s'est réfugié derrière le fait que les Strasbourgeois n'étaient pas tout à fait français, ils étaient plutôt allemands. Les Alsaciens étaient plutôt allemands pour se dire qu'ils faisaient du vélo. Mais est-ce que ce n'était pas des Français en fait?

Globalement, ça a été le cas à Grenoble, à Bordeaux. Il y a des pays, il y a des villes-type : Séville en Espagne et Padoue en Italie. Localement, les parts modales vélos sont sans comparaison par rapport au reste du pays car il y a eu une volonté politique.

Je suis enseignant et j'ai eu l'occasion d'aller avec mes étudiants de master deux fois à Gand sur les questions de mobilité. Quand on regarde Gand, il n'y a pas de fatalisme qu'à 60 kilomètres de la frontière, il y a un déplacement sur trois qui soit à vélo. Ils ne sont pas passés à une quasi disparition de la pratique cyclable comme on l'a eue en France, mais quand on regarde : ils sont passés à peu près de 12 % de part modal vélo à 35 % en l'espace d'une grosse dizaine d'années. C'est un choix politique.

Louise Pelletier : La volonté politique se retrouve aussi localement.

Stéphane Baly : Évidemment. Vous avez dû voir l'interview de Patrice Vergriete hier. Il y avait une question de Matteo Ferrux. La réponse de Patrice Vergriete est *grosso modo*: "On en reparle dans 25 ans ».

Louise Pelletier : Déjà à l'origine, en tant que maire de Dunkerque, il n'était pas très partisan du projet.

Stéphane Baly : Dans le cas du CESER, on l'avait auditionné. Je lui ai posé la question un peu avant l'été. À l'époque, il n'était pas ministre. Sur le SERM, il avait un côté dunkerquo-dunkerquois : "*Si moi je ne suis pas servi, je ne vois pas pourquoi je cotiserais*". Je partage son propos.

La Société des grands projets a ce bénéfice, cet atout de pouvoir s'endetter. Finalement, il y a une levée d'un impôt qui permet de rembourser. Ça ne va même pas être dans la dette de l'État. Le périmètre de levée de l'impôt détermine tout. Il y a le consentement à l'impôt. J'ai eu un échange avec un ami qui était à Île-de-France Mobilités quand il y a eu le débat sur le Grand Paris. Tous les départements devaient être servis. Ils ont tous consenti à l'impôt pour la SGP. Très rapidement, il y a eu des branches ou des projets qui ont disparu. Par exemple, le Val d'Oise cotise via une taxe sur les bureaux, mais il n'y a pas d'amélioration. C'est toute l'opposition de Vergriete. Il n'y a pas d'amélioration de services à Dunkerque mais il devrait cotiser. Il l'affirme d'autant plus aujourd'hui en tant que ministre des Transports. Le RER bordelais à 800 millions d'euros, il passe allègrement. Le RER sous estimé à 7 milliards des Hauts de France, il en parle à 25 ans, c'est à dire 2050. C'est là où je suis plutôt d'accord avec lui. Je suis plutôt des petits matins que des grands

soirs. Quelles sont les étapes? Est ce que la gare à 2 milliards d'euros entre Lille Flandres et Lille Europe est un préambule ou une conclusion?

Louise Pelletier : La question est de savoir si l'on fait étape par étape ou le projet directement dans sa globalité.

Stéphane Baly : C'est ça. J'aimerais bien voir les rapports. Il y a un scénario de référence. Il y a un scénario alternatif sans cette gare. Nous n'avons pas eu les rapports pour pouvoir dire "Go". Ce n'est juste pas acceptable. L'enjeu est inversé : c'est quoi le besoin de mobilité? Qu'est ce qu'on se projette comme besoin de mobilité?

C'est ce que font les Suisses. Ils tracent des horaires à 2035, puis regardent les besoins d'infrastructure nécessaires.

On dit « Pour faire passer deux, trois trains par heure, de quelles infrastructures on a besoin? ».

Louise Pelletier : Il y a eu beaucoup d'études ces dernières années. L'une de mes premières questions était de savoir pourquoi l'idée a émergé avec Daniel Percheron en 2010, et que 14 ans après, il ne s'est toujours rien passé.

Stéphane Baly : Juste avant les régionales, c'est là où finalement la grande histoire a commencé. Daniel Percheron annonce son barreau : Terril Sainte-Henriette- Lille en disant : "*Moi, socialiste, qui a contribué à fermer les mines, j'ai toujours cette dette vis à vis de ces mineurs. On a fait Louvre-Lens, maintenant on va faire le raccordement*". Le VP aux transports d'époque – Alain Wacheux, PS - découvre le projet et Dominique Blanc, président de la commission Transports, découvre le projet aussi. Ils découvrent l'annonce comme quoi il va y avoir un débat public après avoir fait bosser un bureau d'étude.

À l'époque, il y a un débat public, une saisine CNDP. Il y a des cahiers d'acteurs. On peut les trouver encore. Entre les études et les enquêtes, on doit être à un ou deux millions d'euros. Alors pour le commun des mortels, c'est une somme très importante.

En infrastructure et par rapport au budget de la région, c'est dérisoire. Pour pas cher, on a construit un imaginaire. Pour moi, c'est vraiment ça.

Louise Pelletier : Vous aviez participé au débat public?

Stéphane Baly : On avait contribué. J'ai dû faire un ou deux cahiers d'acteurs. À l'époque de mémoire, c'était 2 milliards. C'était une telle somme qu'on ne voyait vraiment pas comment on allait financer. Donc maintenant, à 10 milliards. Parfois, on arrive plus facilement à trouver 10 milliards qu'un milliard. Soit. Ça pose quand même quelques interrogations. Par ailleurs, ce n'est pas une opposition au projet. Cependant, la genèse même du projet est quand même boiteuse. On part au pied d'un terril avec un parking avec une voie directe pour desservir un aéroport. Parce que, quand même, il n'y a pas de grande métropole sans grand aéroport.

Une grande métropole, c'est une métropole qui d'abord prend soin de sa population, avant d'avoir un aéroport. On est quand même dans l'ancien monde. Quinze ans plus tard, le truc n'a pas avancé. Il est revenu un peu avec le SDIT et les premières études de RER

métropolitain, qui est devenu avec la loi du SERM. Sachant que le SERM - Service Express, ce n'est pas forcément que du ferroviaire.

Louise Pelletier : Oui, dans la loi du SERM, il y a toutes les offres d'inter-mobilité.

Si on revient au processus de la décentralisation, l'acquisition de la compétence ferroviaire par les régions a-t-elle amélioré la gestion?

Stéphane Baly : Je suis partagé. Il y a à la fois le réseau et l'offre. La tarification des péages est, pour moi, l'élément majeur. L'État s'est retiré. Les régions ont quand même beaucoup investi. Parfois, elles ont d'ailleurs investi dans les rames. On se retrouve même à avoir presque des voitures de luxe qui roulent sur des chemins de terre.

L'investissement dans l'infrastructure ne se voit pas tout de suite. C'est synonyme de perturbations. Il peut y avoir des arrêts de service pour faire les travaux - ce sont des travaux lourds.

Je me souviens de Franck Dhersin évoquant - et à juste titre - sur l'étoile de Saint-Paul que la région avait dû investir quasiment 100 millions d'euros. Ils ont payé rubis sur l'ongle. SNCF a dû mettre aussi moins de 5 % et à chaque fois qu'un train régional passe dessus, il y a le péage au tarif 100 % qui va vers SNCF Réseau. Il y a un truc qui ne va pas. Vous êtes propriétaire et vous payez pour l'usage de votre bien auprès du locataire. La question de la structuration des péages est un élément qui me semble majeur. Je ne suis pas le seul à le défendre. Évidemment, on ne raisonne pas en marginal. La tarification aujourd'hui amène à mettre des trains, uniquement pour certains, qu'ils soient pleins. Or le coût marginal de faire fonctionner un train quand l'infrastructure est là, quand le train et le matériel roulant sont disponibles, qu'il y a plus que le conducteur et l'énergie, le coût pour un cadencement n'est pas énorme. Sauf si vous payez. Au lieu de faire passer dix trains, vous en faites passer 20, ça vous coûte le double au péage et votre coût explose. Ils ont été attaqués, ils ont gagné. SNCF Réseau doit revoir sa copie. La construction de ces tarifs amène à réduire l'offre.

[...]

Louise Pelletier : Tout à l'heure, on évoquait le report modal sur le vélo en Belgique et aux Pays-Bas. Si on évoque un report modal sur le ferroviaire en France, qu'est ce qui explique aujourd'hui que la part du ferroviaire soit peu importante?

Stéphane Baly : On a construit des routes. On a fait un urbanisme qui incite. On a fait des parkings. On a fait des autoroutes.

Louise Pelletier : C'est la politique automobile qui a été un peu enterrée le ferroviaire?

Stéphane Baly : Alors enterré, il se débat encore le "bougre". Quand on regarde la fermeture des lignes, notamment le réseau capillaire, ça ne date pas d'aujourd'hui. Reprenez les réseaux des années 30. C'est la décennie des années 30 ou 40 où on a fermé le plus. Maintenant, on a un réseau qui est quand même un peu squelettique. Soit.

Louise Pelletier : Karima Delli s'est battue pour la reprise des trains de nuit en Europe. L'Union européenne a organisé l'année du rail en 2021 pour essayer de séduire de nouveau les citoyens quant au train.

Stéphane Baly : Séduire, c'est assez sympa. Je pense qu'il faut oser les termes. Ce n'est pas politiquement vendeur, mais il va falloir quand même en arriver à la contrainte.

Je n'attendrai pas 2035 que le SDIT soit fait pour pouvoir contraindre la bagnole. Il faut reconnaître que toutes les alternatives ne sont pas forcément en place. Il faut avoir en tête que la moitié des déplacements en métropole font moins de trois kilomètres. 10 % font moins d'un kilomètre. Donc, il y en a un à vélo et l'autre, s'appelle une paire de pompes. Laissons la route, à ceux qui ont besoin de la route.

Copenhague est assez remarquable pour leur politique de "finger plan". Depuis les années 40, ils urbanisent le long des voies de chemin de fer. Si vous n'êtes pas à côté d'une gare, c'est pas urbanisé, c'est juste interdit. On a fait n'importe quoi. Je voyais dans le Courrier des Maires ou la Gazette des communes : le Vice-Président des Pays de Loire disait "On a doublé notre surface artificialisée, en augmentant de 15 % notre population. Il y a un problème." Oui, je vous confirme qu'il y a un problème même en ayant des agences urbaines, des PLU, des SCoT. Le problème c'est que les PLU, certains sont récents. Surtout dans les années 80 et jusqu'à début 2000, on a fait n'importe quoi en termes d'étalement urbain. On le paye cash de façon, à mon sens, un peu irréversible.

Louise Pelletier : En Allemagne, il y a aussi des réglementations locales dans ce sens pour justement éviter ce problème. [...] Quand j'avais échangé avec Arnaud Segard, il m'avait dit que la métropole était arrivée très tardivement sur le projet, que la métropole n'avait pas été incluse dans les discussions. C'est un phénomène que vous avez perçu?

Stéphane Baly : Oui. La MEL et la région, les deux bâtiments pourraient être reliés avec une tyrolienne, ils ne se parleraient pas. Ils ne se parlent pas, se détestent. Je n'utiliserai même pas le terme "Cordialement". [...] Très tard, je ne dirais pas forcément. Les études d'opportunité, de pré faisabilité, puis l'étude SGP sont co-financées par la région et la MEL. Ils ont les rapports.

[...]

Louise Pelletier : A quel moment avez-vous pu entendre parler du projet de SERM pour la dernière fois?

Stéphane Baly : En commission mobilité de la MEL en décembre dernier, quand j'ai demandé le rapport et qu'on m'a dit non.

Après, j'ai été voir les services qui m'ont dit qu'il était terminé. La seule et unique présentation qu'on ait eue, c'est en 2021. On a eu une présentation de la pré-faisabilité. Il y a une conférence des maires avec le préfet. C'était en novembre peut-être.

[...]

Louise Pelletier : Lors des Assises de mobilité en 2017, le gouvernement avait clairement dit que le système de mobilité actuel avait des limites, notamment l'impasse financière et les fractures sociales et territoriales et l'impact insuffisamment maîtrisé sur l'environnement. Est ce que vous pensez que le projet actuel à Lille et dans les autres métropoles prend en compte ces trois limites?

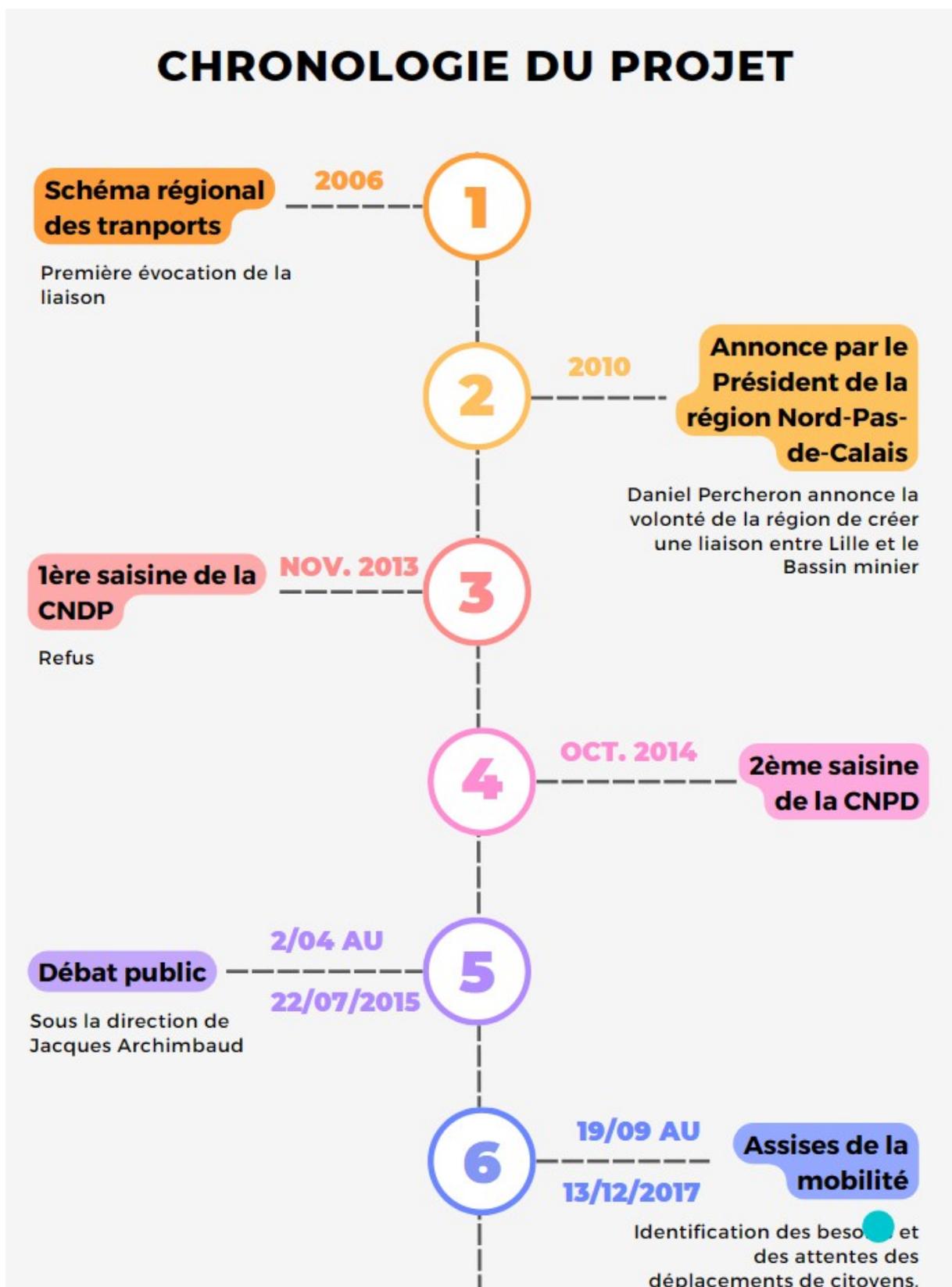
Stéphane Baly : On est sur des investissements qui restent lourds. A comparer avec ce qu'on prend si on réinternalise les effets de la bagnole, au niveau énergétique, c'est 60 milliards par an. On doit avoir au moins 30 milliards d'euros d'importation de pétrole comme carburant. C'est à remettre dans ces perspectives là. Ce sont les fameux 100 milliards en fait.

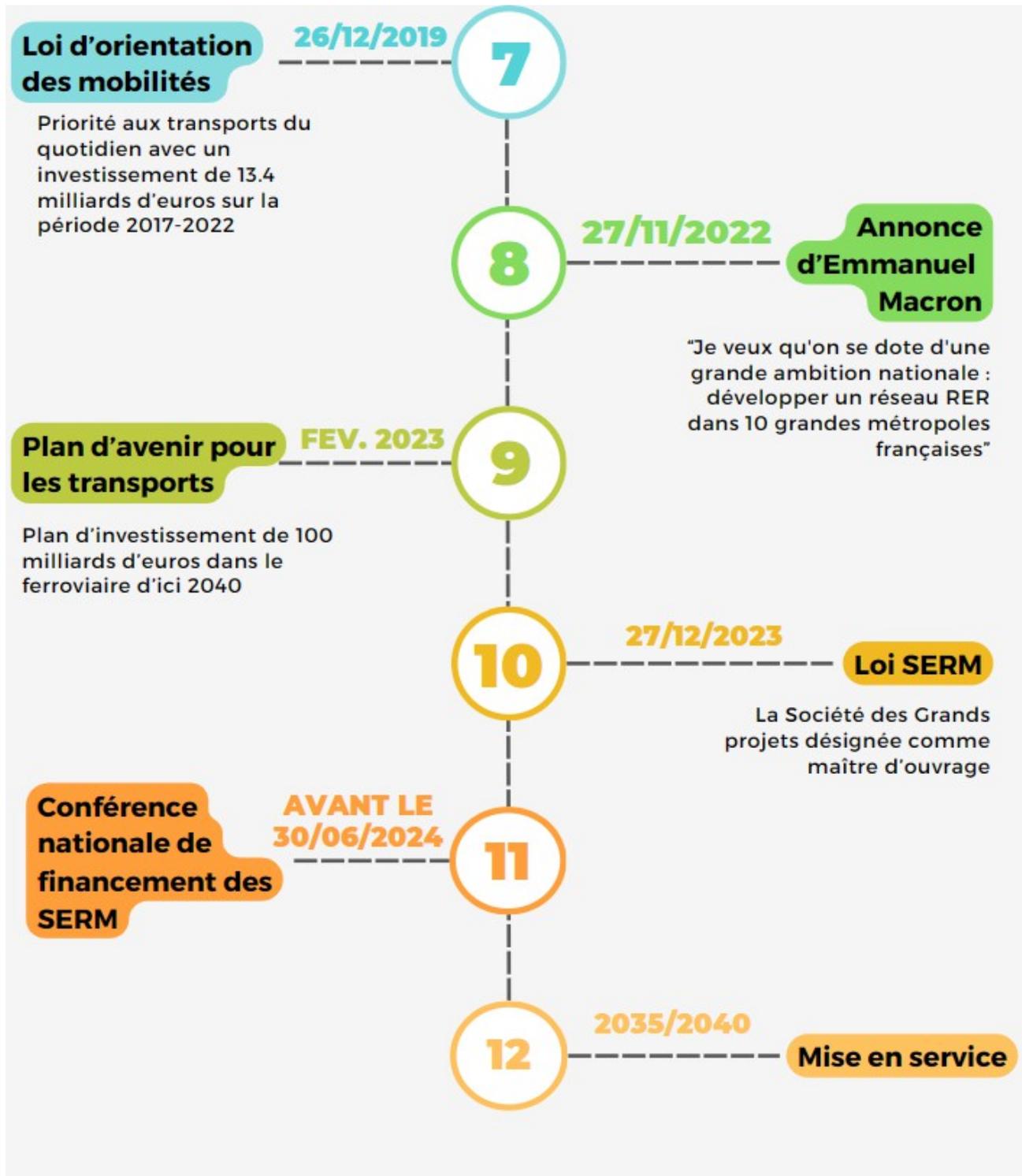
On a les 100 millions pour le vélo à la MEL. On a les 100 milliards - un chiffre qui claqué aussi - pour le ferroviaire. Les 100 milliards, on ne les voit pas. Les besoins sont clairement identifiés : en régénération de réseau, en développement d'un réseau. J'ai pas la liste à la Prévert, mais c'est le fameux rapport qui a été fait. Une fois qu'ils ont annoncé 100 milliards, ils ont dit "Attention, ce n'est pas l'État qui paye."

Louise Pelletier : Et en termes d'aménagement du territoire?

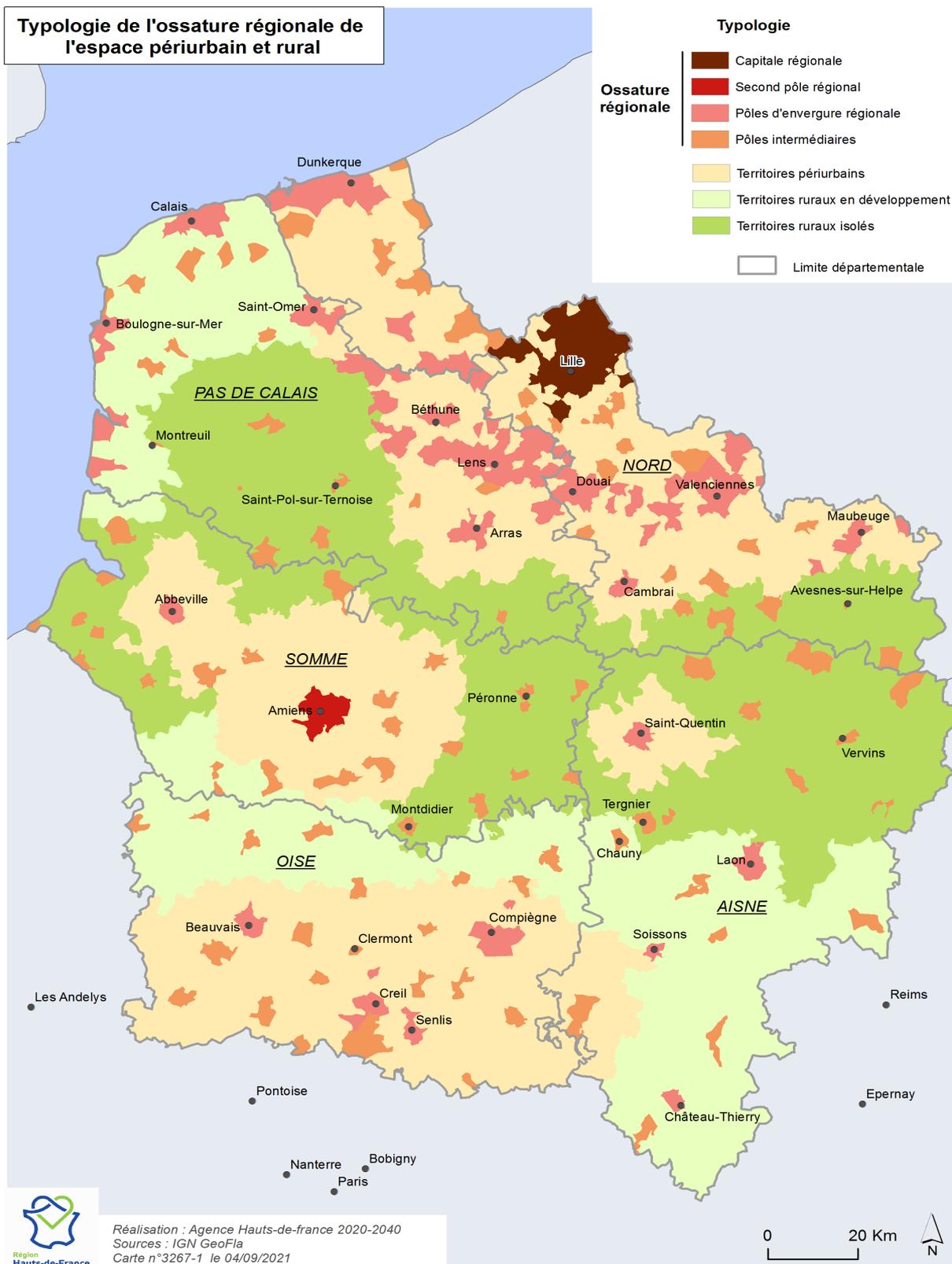
Stéphane Baly : C'est une autre question. J'aime bien entendre Vergriete qui parle de métropolisation, quand globalement la réindustrialisation française s'est faite uniquement sur le dunkerquois. Si on met 10 milliards vers Lille, quid de l'Avesnois? Il y a une question d'aménagement du territoire, qui est un peu le parent pauvre de la réflexion.[...] Moralité. On ne peut pas toujours en vouloir à des personnes d'être dans une bagnole s'il n'y a pas d'alternative.

Annexe 4. Chronologie du projet de RER





Annexe 5. Aires urbaines de la région Hauts-de-France



Annexe 6. Répartition des compétences ferroviaires

Acteurs		Compétences
Groupe SNCF	SNCF Mobilités	<p>Chargé d'exploitation du RER</p> <p>Organisation de l'offre selon les demandes des régions</p>
	SNCF Réseau (ex Réseau ferré de France)	<p>Gestionnaire du réseau ferroviaire national</p> <p>Voies, quais, caténaires, installations de signalisation et d'aiguillage</p>
	Gares et connexions	<p>Propriétaire et gestionnaire des bâtiments voyageurs</p>
Région		<p>Autorité organisatrice des TER – Transport express régional de voyageurs</p> <p>Fixer à la SNCF la qualité et la quantité de services à assurer auprès des usagers</p> <p>Décision et financement : tarification régionale, dessertes, nombre de trains, objectifs de la qualité de service, régime d'ouverture des gares et des guichets, modes de distribution des titres de transports</p> <p>Financement du matériel roulant, de l'aménagement et de la modernisation des gares, et la rénovation des voies ferrées</p>
État		<p>Autorité organisation des TET – Trains d'équilibres du territoire</p> <p>Même responsabilités que la région mais pour ce qui concerne les lignes Intercités</p>

Résumé du mémoire:

Ce travail de recherche s'intéresse à la prise en compte des enjeux climatiques dans les politiques de mobilité de la région Hauts-de-France. Cette injonction au report modal, notamment vers le ferroviaire, a conduit la région à élaborer un projet d'intermodalité entre ces pôles d'attractivité et la construction d'un RER entre Lille et le reste du territoire régional. Les enjeux sont importants pour la région. La mise en cohérence des efforts climatiques et du développement des mobilités est particulièrement étudiée dans ce mémoire.

Mots-clés :

- Transition énergétique
- Mobilité
- Régionalisation
- Report modal
- Ferroviaire