

SAISINE



AVENANT D'INTEGRATION
DU VOLET MOBILITES 2023-
2027 AU CONTRAT DE PLAN
ÉTAT-REGION GRAND EST
2021-2027

Adopté en séance plénière
du 10 octobre 2024

AVIS DU CESER

Le Conseil économique, social et environnemental régional Grand Est a voté le présent avis à l'unanimité.

SOMMAIRE

I. INTRODUCTION	2
II. PROCESSUS D'ELABORATION DE L'AVENANT DU VOLET MOBILITES 2023 – 2027 AU CPER ETAT-REGION GRAND EST 2021 – 2027	2
III. VISION STRATEGIQUE : AMBITIONS ET PRIORITES	3
IV. ENGAGEMENTS FINANCIERS	4
1. CPER 2023-2027 – Volet mobilités	4
2. L'avis du CESER Grand Est : en convergence avec les ambitions et la majorité des projets... avec toutefois quelques questionnements	6

I. Introduction

« Un double enjeu : transition écologique et attractivité de la Région Grand Est »

En application de l’art. L4241-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), le CESER Grand Est est saisi pour avis sur l’avenant d’intégration du volet mobilités 2023-2027 au Contrat de Plan Etat – Région (CPER) Grand Est 2021 – 2027.

Cet avis s’inscrit dans la continuité des travaux menés par le CESER au premier trimestre 2022 l’ayant conduit à se prononcer sur l’adoption en séance plénière du 20 janvier 2022 sur le document cadre du CPER Grand Est¹.

Ce document cadre, signé entre l’État et la Région le 30 mars 2021, fixe les orientations générales du futur contrat, identifie les grandes masses financières et intègre les financements de l’Accord Régional de Relance Grand Est 2021-2022. Toutefois le volet mobilités de ce CPER avait été reporté à une signature ultérieure.

Après un long processus de concertation, l’avenant d’intégration du volet mobilités 2023-2027 au Contrat de Plan Etat – Région Grand Est 2021 – 2027 va être soumis à délibération du Conseil régional lors de la séance plénière du 17 octobre 2024.

Dans un contexte d’adaptation au changement climatique, le volet mobilités du CPER 2023-2027 porte une ambition en faveur « d’investissements pour soutenir la transition écologique ».

Afin d’atteindre cette ambition, la formalisation de cet avenant d’intégration du volet mobilités 2023-2027 au Contrat de Plan a nécessité d’engager une démarche de co-construction et une gouvernance renforcées entre les différentes parties prenantes. L’atteinte de ces ambitions constitue un gage d’attractivité et de développement pour la Région Grand Est.

II. Processus d’élaboration de l’avenant du volet mobilités 2023 – 2027 au CPER Etat-Région Grand Est 2021 – 2027

« Un long processus de concertation Etat-Région, autres collectivités et financeurs »

L’élaboration du CPER 2023-2027 pour le volet mobilités a débuté en décembre 2021 et se terminera par la signature de l’avenant CPER en octobre 2024. Cette période de près de trois années a été jalonnée par différentes étapes afin de mieux préciser les orientations stratégiques et les projets tout en allant vers une démarche de co-construction Etat-Région,

¹ <https://www.grandest.fr/grands-projets/amenagement-territoires/cper-2021-2027/>

Départements, Etablissements Publics de Coopération intercommunale (EPCI) et autres partenaires selon le type de projet.²

En décembre 2021, un cadrage méthodologique est établi par le Ministre des Transports ainsi qu'un premier recensement des projets susceptibles d'être inscrits, en lien avec les collectivités. Ce recensement a été ainsi présenté et soumis au Conseil d'orientation des infrastructures (COI)³.

Une discussion s'est engagée avec les collectivités, sur la base du scénario 2 dit de « planification écologique ». Ce scénario propose d'investir massivement en faveur de la transition écologique afin de viser la neutralité carbone à horizon 2050. A l'automne 2023 est intervenue la confirmation de l'enveloppe Etat (à hauteur de 700 millions d'euros) et du niveau d'engagement de la Région et des autres collectivités. Après la signature du protocole d'accord le 15 décembre 2023 en présence du Ministre des Transports en séance plénière du Conseil régional, celui-ci est *transmis pour avis à l'Autorité Environnementale (AE)*⁴ *avant consultation du public*⁵.

Enfin l'avenant mobilités du CPER 2023-2027 est présenté en Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP)⁶ présidée par le Président du Conseil régional avec la participation des départements, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 30 000 habitants et des représentants des autres strates.

III. Vision stratégique : Ambitions et priorités

« Un volet mobilités ambitieux guidé par l'enjeu majeur de la décarbonation »

Le transport dans son ensemble, voyageurs et marchandises, est le 1^{er} émetteur de Gaz à effet de serre (GES) avec 31%⁷. Cet avenant mobilités du CPER 2023-2027 s'inscrit dans une volonté politique d'investir massivement afin de contribuer à la décarbonation des transports.

Cet avenant d'intégration mobilités au contrat Etat-Région est la traduction des objectifs inscrits dans la Loi d'orientation des mobilités (LOM) visant à :

- Réduire les inégalités territoriales et renforcer l'accessibilité des villes moyennes
- Renforcer l'offre de déplacement du quotidien
- Accélérer la transition énergétique par la diminution des GES, de la pollution et de la congestion routière et le développement du fluvial, du ferroviaire, des transports en commun et des modes actifs
- Améliorer l'efficacité des transports de marchandises

² SNCF réseau – CCI - Chargeurs – Affréteurs etc.

³ Loi d'orientation des mobilités – Décembre 2019 – Art 178 - Renforcement du rôle du Conseil d'orientation des mobilités (COI)

⁴ Code de l'environnement art-122

⁵ <https://www.grandest.fr/grands-projets/amenagement-territoires/cper-2021-2027/>

⁶ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM)

⁷ Citepa – Rapport Secten -2020 – Répartition des émissions nationales de GES en 2019 (FR)

Il cible quatre grandes priorités :

- Les transports ferrés (voyageurs, fret)
- Les transports du quotidien (ferré, routier, mobilités douces)
- L'amélioration des réseaux de transports existants
- Les engagements réciproques des autorités organisatrices en faveur de l'organisation des mobilités et de l'offre de service autour de ces infrastructures (SERM)

Qui traduisent trois ambitions à savoir :

- Des investissements pour **soutenir la transition écologique**
- Une démarche co-construite et partagée
- **Une gouvernance des mobilités avec un suivi des objectifs renforcé.**

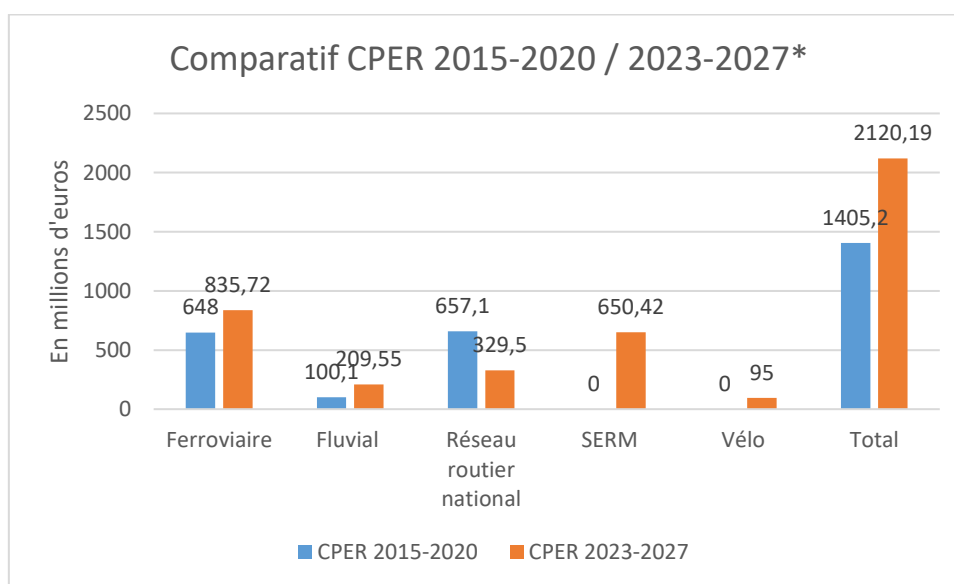
IV. Engagements financiers

« Un effort financier sans précédent en matière d'investissements avec des orientations marquées en faveur de certains modes »

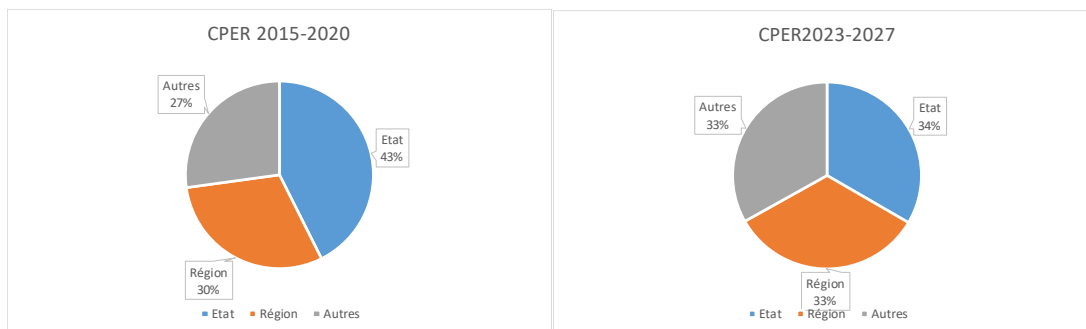
L'avenant mobilités du Contrat Etat-Région pour la période 2023-2027 atteint un montant de 2,12 milliards d'investissements financés à hauteur de 708,5 millions d'euros par la Région et 708,5 millions d'euros par l'Etat. Le dernier tiers étant financé par les autres collectivités et la contribution d'autres partenaires (SNCF réseau, gestionnaires d'infrastructures etc.). Il convient de noter une progression de +66% du niveau des engagements financiers de la Région par rapport au montant inscrit au contrat précédent.

1. CPER 2023-2027 – Volet mobilités

« Une modification des équilibres financiers entre les financeurs et les modes accentuée par de nouvelles opérations »



*Pour le volet mobilités



- S’agissant des financeurs, on observe une part croissante de l’engagement des parties prenantes Etat – régions-autres financeurs en valeur absolue. Il convient de souligner que la répartition passe à 1/3 pour chacune des parties alors qu’auparavant la part de l’Etat se situait devant celle de la région, elle-même devant les autres financeurs.

Comparativement au précédent CPER, de nouvelles opérations ont été inscrites, à savoir : les Services Express Régionaux Métropolitains (SERM - 4 en région Grand Est), la mise en accessibilité PMR⁸, la sécurisation de plusieurs passages à niveau, le maintien et la pérennisation des lignes capillaires et fret (LDFT) et le développement du vélo.

- Le financement alloué au SERM représente à lui seul près d’un tiers du total de l’avenant mobilités du CPER (650,4 millions d’euros). Il s’agit de l’élément impactant le plus ce volet mobilités du CPER 2023-2027.

S’agissant du financement des 4 SERM, pour les Métropoles et Agglomérations de Strasbourg, Lorraine –Luxembourg, Reims et Mulhouse, 50% du besoin est porté par les autres acteurs (322,6 millions d’euros), 30% par la Région Grand Est et 20% restant à la charge de l’Etat.

- Le financement attribué au ferroviaire représente près de 40% du total de cet avenant mobilités au CPER et confirme un effort sans précédent sur la rénovation des lignes de desserte fine des territoires, la modernisation des axes ferroviaires structurants et la relance du fret ferroviaire notamment (835,7 millions d’euros).

Cet effort est porté par la région Grand Est à hauteur de 44,3%, devant l’Etat avec 34% et un peu plus de 20% pour les autres financeurs. Il convient de souligner l’effort particulier en faveur de la modernisation des axes ferroviaires structurants et des lignes de dessertes fines des territoires pour lesquels le Région Grand Est devient le premier financeur dans le cadre de cet avenant. Le caractère inclusif des transports publics n’est pas oublié avec un financement à hauteur de 50% par la Région Grand Est de la mise en accessibilité PMR des gares. L’Etat et les autres financeurs venant compléter à parts égales le financement.

⁸ Auparavant la mise en accessibilité ne faisait pas partie du CPER - Gares inscrites au Schéma d’Accessibilité Programmé (Sd’Ap) dans le cadre de la Loi du 11 février 2005 pour l’égalité des droits et des chances

- La part du routier passe ainsi de 46% dans le CPER 2015-2022 à 16% dans la nouvelle contractualisation. Cela se traduit par une baisse du financement fléché de -327,6 millions d'euros en valeur absolue.

Cette baisse, qui marque un changement de cap, s'explique par une baisse conjuguée du niveau d'engagement de l'Etat (1^{er} financeur), de la Région et des autres financeurs.

- Pour les mobilités actives : un financement total de 95 millions, dont une participation de la région à hauteur de 18,5 millions à égalité avec l'Etat via un nouveau dispositif, affirme la nouvelle place des investissements en faveur du vélo⁹ et le rôle de chef de file des mobilités du Conseil régional.

Ce dispositif vient en complémentarité avec le Plan Vélo régional et des dispositifs d'appels à projet portés par l'Etat afin d'accompagner les collectivités territoriales et les porteurs de projet dans le maillage du réseau cyclable de la Région Grand Est.

Pour plus de précisions se référer à l'Annexe 1 et 2.

2. L'avis du CESER Grand Est : en convergence avec les ambitions et la majorité des projets... avec toutefois quelques questionnements

Le CESER Grand Est apprécie l'engagement financier de la Région, en hausse sensible par rapport au contrat précédent et notamment la part fléchée aux transports ferroviaires (voyageurs et fret) et au vélo. Ces investissements sont une réponse au double enjeu de décarbonation et d'attractivité de la Région Grand Est, mais suscite néanmoins quelques interrogations quant à la baisse drastique des engagements à destination du réseau routier national. Le CESER approuve toutefois la réorientation du CPER en faveur du ferroviaire. Dans le cadre de la transition écologique, l'enjeu principal reste de faire basculer une plus large part des transports voyageurs et marchandises vers le rail et la voie d'eau.

Le CESER rappelle que l'expérience passée a démontré que la mise en œuvre par l'État des opérations inscrites au CPER n'avait pas toujours été complètement effective. La Région et des collectivités sont appelées à assurer la part la plus importantes des opérations inscrites. Pour le CESER, la concrétisation de l'engagement de l'État est d'autant plus importante dans un contexte budgétaire qui s'annonce de plus en plus contraint pour les collectivités.

•Ferroviaire voyageurs : une ambition qui répond aux besoins des territoires et à évaluer

S'agissant du ferroviaire voyageurs et des investissements conséquents revus à la hausse, le CESER regrette l'absence d'une ambition plus marquée et quantifiée en termes de report modal, notamment dans la perspective d'une évaluation de la politique publique de mobilité voyageurs¹⁰ (Cf. étude d'impact).

⁹ Conseil régional Grand Est - Plan Vélo régional juin 2022

¹⁰ CESER Grand Est - Rapport-avis Budget Primitif 2024

Plus spécifiquement concernant la liaison Colmar-Fribourg, si sur le principe le CESER Grand Est est favorable au projet au regard de la priorité donnée au développement du transfrontalier, il souligne que les 25 millions d'euros inscrits pour des études d'avant-projet ne peuvent être engagés que dans la perspective d'une réalisation qui reste dans des limites raisonnables en termes de délais et de coûts.

• **Services Express régionaux Métropolitains**

S'agissant du déploiement des SERM, le CESER Grand Est s'inscrit dans cette ambition visant à assurer la transition écologique en matière de transports voyageurs.

Il s'interroge sur la capacité de l'opérateur réseau à faire preuve d'adaptabilité pour assurer le niveau et la qualité de service requis. Pour certain(s) projet(s), il s'interroge sur les moyens déployés au regard des bénéfices attendus en termes de service. Le CESER Grand Est constate avec satisfaction que le SERM Lorraine-Luxembourg et la liaison ferroviaire de l'Euro Airport de Bâle-Mulhouse intègrent dans leur tour de table financier des participations des pays voisins concernés, Luxembourg, Suisse et Allemagne.

Plus spécifiquement pour le raccordement de l'Euro Airport, il s'interroge sur les coûts prévisionnels d'études et de travaux annoncés pour une liaison d'environ 6 kilomètres. A ce jour une navette en bus assure la liaison depuis la gare de Saint-Louis (7j/7j). Il convient de souligner que la Région vient « en appui financier » du projet essentiellement porté par les autres acteurs (cf. Annexe 1 - Détails des opérations concernant les SERM).

La mise en place des SERM concentre la part la plus importante d'engagements financiers dans cet avenant Mobilités. Si le CESER partage l'ambition de déploiement des SERM, qui concerne les liaisons entre les grandes agglomérations, il appelle à la vigilance quant à la nécessité de maintenir un équilibre du maillage ferroviaire régional, pour l'attractivité et la desserte des territoires ruraux notamment.

• **Fret ferroviaire : des marges de progrès contraintes**

S'agissant du fret ferroviaire le CESER Grand Est, bien que favorable sur le principe à une augmentation du report modal, s'interroge sur les capacités de doublement de la part modale qui passerait de 9% à 18%. Les travaux menés dans le cadre de la collaboration avec les Hauts-de-France ont permis d'identifier des marges de progrès mais pas de cette ampleur.¹¹

S'agissant des investissements en faveur du ferroviaire (installations de terminaux embranchés (ITE), les lignes de desserte fine des territoires (LDFT)), si le CESER est favorable au développement du report modal¹², il souligne les difficultés croissantes en termes de disponibilité de matériels, de personnels formés et de sillons garantis.

¹¹ <https://www.ceser-grandest.fr/publication/avis-investissements-dans-les-infrastructures-de-transport-de-marchandises/>

¹² CESER Grand Est – Rapport – Avis du 7 décembre 2023 – Budget Primitif 2024

- **Réseau routier : une amputation des crédits qui pose la question des futures recettes**

S'agissant du volet routier, l'avenant CPER du volet mobilités 2023-2027 laisse apparaître une baisse significative des crédits passant de 657,1 millions à 329,5 millions d'euros soit -50 %. Au regard du niveau d'usage actuel du réseau routier et de son état d'ensemble, le CESER alerte sur l'ampleur de la baisse des crédits alloués au réseau routier au regard des besoins de maintenance et d'entretien.

- **Mobilités actives : un potentiel certain de développement mais en complémentarité des autres modes**

S'agissant de l'introduction nouvelle des investissements en faveur du développement des mobilités actives et du vélo, le CESER Grand Est salue ce développement en concertation avec les autres parties prenantes (Etat – Région – Départements – EPCI). Dans la continuité de son avis sur le Plan Vélo régional¹³, ce mode ne peut pas se substituer à d'autres modes mais venir en complément à la fois pour des questions liées à la cohésion des territoires et à la typologie des publics ayant à se déplacer (personnes âgées, PMR, etc.)¹⁴.

- **Gouvernance**

S'agissant de la gouvernance, le CESER Grand Est approuve la démarche d'association de l'ensemble des parties prenantes tout au long du processus. Il souligne également l'importance d'être impliqué dans les comités de partenaires.

- **Suivi et évaluation**

Le CESER demande à connaître les indicateurs prévus en termes d'évaluation dans le cadre des objectifs de l'avenant d'intégration du volet mobilités 2023 – 2027 au CPER Etat-Région Grand Est 2021 – 2027.

En complément, il demande à prendre part à un dispositif de bilan/suivi à mi – contrat du volet mobilités du CPER 2023-2027.

Plus spécifiquement, il demande à prendre part à une évaluation des effets des investissements de la décarbonation du secteur des transports et plus spécifiquement en faveur du report modal de marchandises afin de pouvoir mesurer les impacts et l'efficacité des moyens affectés.

¹³ Rapport-avis CESER Grand Est du 16 juin 2022 – « Plan Vélo régional »

¹⁴ Rapport-avis CESER Grand Est du 7 décembre 2022 – « Garantir une mobilité à la portée de tous en zones rurales »

Annexe 1 : tableau de synthèse des engagements financiers sur l'avenant d'intégration du volet mobilités 2023-2027 au Contrat de Plan Etat – Région Grand Est 2021-2027

	Besoins 23-27	Part État	Part Région	Autres
Mettre en place les services express régionaux métropolitains	650.42	130.44	197,38	322,60
Moderniser les axes ferroviaires structurants	279.97	111.97	111,64	56,35
Pérenniser les lignes de desserte fine du territoire	240.87	68.33	152,07	20,47
Relancer le fret ferroviaire	182,13	75,94 3	50,38	55,80
Mettre en accessibilité PMR les gares	97.75	24.44 8	48,88	24,44
Sécuriser les passages à niveau	35.00	8.50	8,00	18,50
Renforcer la part de mobilités actives (vélos)	95.00	18.50	18,50	58,00
Développer la voie d'eau	136.06	90.01	24,23	21,82
Développer les ports	73.49	16.62	16,46	40,40
Aménager le réseau routier national	329.50	163.81	81,01	84,68
Total	2 120.19	708.57	708.55	703.06

Annexe 2 : tableau de synthèse des engagements financiers sur le volet mobilités du CPER 2015-2020

M€	Total		ETAT		REGION		AUTRES	
Ferroviaire	648	46%	208,6	32%	262,1	40%	177,2	27%
Routes	657,1	47%	357,9	54%	146,5	22%	152,8	23%
Fluvial	53,3	4%	24,1	45%	10,8	20%	18,4	35%
Portuaire	46,8	3%	8,1	17%	5,3	11%	33,5	72%
Véloroute	-		-		-		-	
TOTAL	1 405,2	100	598,7	43%	424,6	30%	381,9	27%



**RETROUVEZ TOUTES LES INFOS
DU CESER GRAND EST SUR INTERNET
ET LES RÉSEAUX SOCIAUX :**

 [www .ceser-grandest.fr](http://www.ceser-grandest.fr)

 <https://www.facebook.com/ceserge/>

 <https://twitter.com/cesergrandest>

SITE DE CHÂLONS-EN-CHAMPAGNE

5 rue de Jéricho
51037 Châlons-en-Champagne
03 26 70 31 79

SITE DE METZ

Place Gabriel Hocquard
57036 Metz Cedex 1
03 87 33 60 26

SITE DE STRASBOURG

1 Place Adrien Zeller
67000 Strasbourg
03 88 15 68 00