

RÉSUMÉ - LES SERVICES EXPRESS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS : L'ANALYSE DE LA FNAUT

Marc DEBRINCAT, Alain RICHNER, Alain ROUX, et Anne-Sophie TRCERA.
Étude réalisée avec le soutien du ministère chargé des transports.

CONTEXTE

Le 27 novembre 2022, le Président de la République a affirmé sa volonté de développer un transport ferroviaire du quotidien de type RER dans dix métropoles françaises, faisant du développement des « RER métropolitains » une priorité nationale. Cette annonce très médiatisée a repris un des objectifs de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (la LOM) qui a fixé une ambition forte de doublement de la part modale du train dans les grands pôles urbains.

Le rapport du 31 mai 2023 de Jean-Marc ZULESI, député, sur la proposition de loi relative aux services express régionaux métropolitains propose une définition des SERM : « *une offre multimodale de services de transports collectifs publics qui s'appuie sur un renforcement de la desserte ferroviaire et intègre, le cas échéant, la mise en place de services de transport routier à haut niveau de service ainsi que la création ou l'adaptation de gares ou de pôles d'échanges multimodaux* ».

L'objectif de cette étude sur les Services Express Régionaux Métropolitains est :

- d'analyser les attentes des usagers et d'émettre des propositions (1.),
- d'étudier les projets de SERM par agglomération (2.).

1. LES ATTENTES DES USAGERS ET LES PROPOSITIONS DE LA FNAUT

1.1 Les propositions de la FNAUT antérieures à la loi sur les Services Express Régionaux Métropolitains

Dès 2018, la FNAUT a publié une analyse des projets dans les métropoles de province (FNAUT- Infos n° 262 de mars 2018¹) : « *Les grands projets ferroviaires ne concernent pas que les voyages à longue distance ou le transport du fret. De nombreuses métropoles de province possèdent une étoile ferroviaire sous-utilisée. A partir de l'exemple de S-Bahn développés en Allemagne et dans les pays voisins, la FNAUT propose de mettre en place des services ferroviaires diamétraux à haute fréquence ou « RER », complémentaires des services TER traditionnels et desservant le cœur de ces agglomérations. Étroitement connectées aux transports urbains, ces offres ferroviaires attractives permettraient d'absorber une circulation automobile envahissante et d'éviter la construction de nouvelles infrastructures routières* ».

En novembre 2022, la FNAUT estimait qu'en ce qui concerne les RER métropolitains, une politique semblait se dessiner² : « *En annonçant son souhait de voir se réaliser une dizaine de projets de RER métropolitains ou de Services Express Métropolitains (SEM), le Président de la République semble vouloir donner un débouché concret à la LOM. Sous l'impulsion de la Première ministre, alors ministre des Transports, le gouvernement avait inscrit cet objectif dans la LOM. Sur la base des travaux de la FNAUT (cf. FNAUT Infos 262), SNCF Réseau était chargé de faire un état des lieux et un crédit d'étude de 30 millions d'euros était inscrit au budget. Les élections régionales en ont fait un sujet (projets à Bordeaux, Lyon, Nantes, Rouen, Strasbourg...)* ».

¹ <https://www.fnaut.fr/fnaut-infos-annce-2018/>

² <https://www.fnaut.fr/rer-metropolitains-enfin-une-politique-semble-se-dessiner/>

En mai 2023, la FNAUT a défini sa position de la FNAUT sur la relance des Services Express Régionaux Métropolitains³: « Une relance des RER ? Dans un message diffusé sur "YouTube" le 27 novembre 2022, le Président de la République a affirmé sa volonté de développer un transport ferroviaire du quotidien de type RER dans dix métropoles françaises. Le Premier Ministre est chargé de mettre en œuvre ces projets, mais ni la liste des heureuses élues, ni les éventuels engagements financiers de l'État n'ont été précisées. De cette communication considérée comme une annonce nouvelle, c'est surtout le terme de RER qui a retenu l'attention des media et des agglomérations potentiellement concernées. »

La FNAUT a réitéré en juin 2023 ses exigences sur des aspects essentiels des SERM, en amont des travaux parlementaires d'examen de la proposition de loi⁴ : « Une proposition de loi qui prépare l'avenir mais qui demande à être précisée quant à la gouvernance des projets et au rôle de l'État. Les services express régionaux métropolitains (SERM) sont pour la FNAUT une priorité pour desservir l'aire d'attractivité des métropoles. Leur mise en place rapide demande progressivité et pragmatisme. La FNAUT se réjouit d'une procédure parlementaire accélérée, qui cependant fait l'impasse sur des aspects essentiels. »

1.2 Les propositions de la FNAUT à la suite de la loi sur les Services Express Régionaux Métropolitains

Les points d'attention pour la FNAUT :

1. Revendiquer la participation institutionnelle des associations d'utilisateurs dès le démarrage des études des projets.
2. Demander que les critères d'attribution du statut soient définis par une instance indépendante, et qu'ils soient peu nombreux pour permettre le démarrage rapide et progressif des projets (approche pragmatique). Un statut complexe peut conduire à une élaboration longue induisant un retard de démarrage.
3. Promouvoir des formes de gouvernance alliant simplicité et efficacité ce qui n'est pas le cas avec les dispositifs prévus par la loi car la réalisation des SERM prendra du temps et connaîtra de nombreux aléas techniques et financiers.
4. Dans un premier temps limiter l'engagement de la SGP à une réponse à la demande des collectivités partenaires. Le temps des infrastructures nouvelles ne viendra que dans dix ans.
5. Rester vigilant sur la création de sociétés de projet locales dotées de la possibilité de prélever des taxes locales : il faut éviter que l'augmentation des emprunts donc des taxes ne constitue la seule variable d'ajustement en cas d'aléa financier.

Les attentes et les préconisations de la FNAUT sur les critères organisationnels (tels l'attribution du statut de SERM, la question du financement et de la gouvernance des SERM, la représentation des usagers etc.) des SERM permettent de définir les caractéristiques essentielles suivantes :

- financement, lien avec les CPER

Les besoins de financement sont très importants et doivent être programmés sur le long terme. La FNAUT souhaite une démarche pragmatique permettant une amélioration pour l'utilisateur dès les premières dépenses engagées (tranches fonctionnelles). La recommandation du Comité d'Orientations des Infrastructures est pertinente : les études préalables doivent aborder les deux aspects investissement et fonctionnement. La problématique des frais de fonctionnement des SERM est identique à celle des transports urbains qui constitue une grande préoccupation pour la FNAUT. Le diagnostic préalable à l'état du réseau afin de déterminer les investissements nécessaires est fondamental.

³ <https://www.fnaut.fr/position-fnaut-une-relance-des-rer/>

⁴ <https://www.fnaut.fr/osons-les-services-express-regionaux-metropolitains/>

- gouvernance

Coopération entre les différents niveaux de collectivités territoriales : la FNAUT est attachée à ce que la gouvernance ferroviaire soit commune entre la Région et la Métropole du SERM concerné. Dès la nomination du ministre des Transports, la FNAUT a proposé, sur le modèle du 4^{ème} appel à projets du Grenelle, un 5^{ème} appel à projet encourageant les AO métropolitaines et les AO régionales à concevoir et présenter des projets conjoints, à en définir la gouvernance (syndicat mixte, établissement public...) et à en proposer le financement : contribution de l'État, versement mobilité, contribution régionale (avec une part accrue de TICPE).

Pilotage du projet de SERM par une structure unique et spécifique : l'obligation de constituer un Groupement d'Intérêt Public (GIP) ou une autre structure ad hoc pour piloter le projet est positive car allant dans le sens de l'unicité de la décision. L'importance d'une Maîtrise d'Ouvrage unique, solide et responsable financièrement et techniquement est primordiale : il ne s'agit pas seulement de construire des clés de financement des investissements et des "déficits" de fonctionnement, mais de pouvoir gouverner dans les moments difficiles (aléas des travaux, révision des couts, délais, etc.).

- participation des représentants des usagers

Un point fondamental pour la FNAUT n'a pas encore été entendu : la participation des représentants des usagers aux instances de gouvernance et de pilotage du SERM. Il est nécessaire que la place des représentants des usagers, dans la préparation et le suivi du projet, soit bien précisée et suffisante pour leur permette de donner leur avis sur le projet et ses différentes phases (études, découpage et réalisation des travaux) et ainsi assurer une prise en compte de leurs attentes concrètes.

- lien avec instances de participation existante

Cette participation doit aussi se faire en liaison avec la représentation des usagers dans les instances existantes permettant la participation des représentants des usagers des transports : comités des partenaires de la mobilité régionale ou urbaine, comités de suivi des dessertes ferroviaires et comités de concertation des gares⁵.

- attribution du statut de SERM

La FNAUT estime que l'attribution du statut de SERM directement par le ministre chargé des transports fait peser le risque d'une procédure d'attribution plus longue à voir aboutir que devant une instance indépendante. Il suppose une phase de concertation préalable entre de nombreuses parties prenantes qui devront élaborer un dossier de proposition conjointe de la région et des AOM qui participent au financement. La FNAUT aurait préféré une mise en place progressive et pragmatique du service sans formalisation administrative trop complexe.

- coordination avec l'urbanisme et les opérations d'aménagement

Pour un meilleur équilibre des flux de transport, pour encourager la ville des courtes distances et faciliter la vie des habitants, la coordination des programmes d'urbanisation et de transport est très souhaitable, visant en particulier des quartiers de gare bien équipés en services et commerces, et plus généralement une plus grande mixité des fonctions urbaines. L'obligation de vérifier la cohérence du projet avec les documents de planification territoriale régionaux et locaux du périmètre concerné va également dans la bonne direction pour assurer la cohérence urbanisme/mobilité indispensable à l'efficacité du SERM.

⁵ <https://www.fnaut.fr/etude-les-comites-permettant-la-participation-des-usagers-des-transport-publics/>

2. ÉTUDES DES PROJETS DE SERM PAR AGGLOMÉRATION

2.1 Analyse de retours d'expériences de réseaux express régionaux réussies

L'Allemagne offre plusieurs exemples de SERM réussis, notamment le S-Bahn de Fribourg/Brisgau, avec deux lignes tangentielles S3 et S5 ne passant pas par Fribourg-Hbf et assez éloignées de la ville-centre. A cette exception près, le passage par la gare centrale est systématique en Allemagne, y compris pour des réseaux de très grandes agglomérations telles que Hambourg, Munich, Stuttgart ou Francfort. Depuis plus de 50 ans, l'Allemagne a mis en place des instruments juridiques instituant des mécanismes de financement associant le niveau fédéral et le niveau régional.

Dans les pays voisins, un certain nombre de SERM qui fonctionnent concernent des bassins de population interrégionaux concernant des régions frontalières, exploités par des entreprises communes aux entreprises ferroviaires de chaque pays, :

- région de Constance : Constance – Hegau – Engen - compagnie SBB Deutschland GmbH,
- liaison Bâle CFF – Basel Bad Bhf – Zell (Wiesental) - SBB Deutschland GmbH,
- Tessin : TILO : Canton du Tessin – CFF – Trenord (Italia) – Lombardie,
- Léman Express : franco-valdo- suisse – région Auvergne- Rhône Alpes et Canton de Genève – SNCF – CFF, Lemanis.

2.2 Propositions des FNAUT régionales par agglomération

Auvergne Rhône-Alpes :	Lyon, Saint-Etienne et Clermont-Ferrand
Bourgogne-Franche-Comté	propositions au niveau régional
Bretagne :	Rennes
Centre-Val de Loire :	Tours
Grand Est :	Strasbourg
Hauts-de-France :	Lille
Normandie :	Rouen
Nouvelle Aquitaine :	Bordeaux
Occitanie :	Toulouse
Provence-Alpes-Côte-D'azur :	Marseille
Pays de la Loire :	Nantes

Les attentes et préconisations de la FNAUT sur les critères fonctionnels et de service des SERM :

- mailler les territoires urbains et métropolitains

L'aire à desservir doit être la zone d'attraction urbaine de l'agglomération. Elle doit permettre de satisfaire les besoins de déplacements massifs et répétés vers les lieux de travail, d'études, de services ou de santé, de loisirs, culturels et sportifs. Le réseau ferré régional constitue un potentiel important. Sa rénovation et l'intégration des deux réseaux urbain et ferroviaire est la réponse adéquate et nécessaire à ces besoins de mobilité des habitants des territoires périphériques. Il faut une bonne desserte interne de l'agglomération (SERM) et une bonne relation avec les villes voisines (TER). Le choix de la pertinence des lignes concernées par le projet de SERM est essentiel.

- renforcement et amélioration des dessertes

La FNAUT a relevé des critères importants : des dessertes diamétrales ; des inter-stations courtes ; une fréquence de dessertes élevée et cadencée, et renforcée en pointe ; une amplitude étendue des services et une offre adaptée au trafic des fins de semaine ; des arrêts brefs rendus possibles par une excellente accessibilité du matériel roulant assurant la fluidité des montées et descentes.

- intégration des différents modes (dont le mode routier)

La mise en place des cars express disposant de priorités de circulation (feux tricolores, voies réservées, portions de site propre, etc.) doit impérativement être intégrée au projet.

- intermodalité

Détourner une partie significative du trafic automobile vers le transport ferroviaire doit constituer un objectif essentiel. Cela suppose l'adjonction, dans chaque gare ou point d'arrêt desservis d'un Pôle d'Échange Multimodal (PEM) dimensionné selon le transfert modal escompté et vers lequel doivent converger des lignes routières de rabattement. Une meilleure attention portée aux aménagements intermodaux pourrait largement faciliter la vie des voyageurs et accroître leur nombre⁶.

Les usagers attendent un accès élargi à tous les modes de la mobilité, ainsi qu'à l'information et l'achat de titres de transport, qui ne doivent pas être assurés que par les gares centrales.

- intégration de l'information, de la distribution et des tarifs

Le développement des SERM doit ainsi s'accompagner d'une intégration de l'information, de la billetterie et de la distribution entre les différents prestataires de mobilité, ce qui est aujourd'hui loin d'être le cas dans la grande majorité des régions urbaines.

- prépondérance du mode ferroviaire

Les transports ferroviaires doivent constituer l'armature principale indispensable des transports de l'aire urbaine et, au-delà, être connectés aux transports publics urbains, suburbains et régionaux par l'intermédiaire de pôles d'échanges multimodaux (PEM).

En ce qui concerne le matériel roulant, il doit avoir des capacités d'accélération et de freinage importantes afin de pouvoir s'insérer aisément dans la trame des circulations et permettre l'information dynamique à bord, avoir une capacité d'emport suffisante y compris pour les besoins futurs, permettre une circulation aisée des flux de voyageurs vers les quais et à bord du train, être compatible avec les systèmes de signalisation en cours de déploiement, permettre les circulations vers les pays voisins.

CONCLUSION

À l'occasion de son colloque « Osons le train ! » en mai 2023, la FNAUT a rendu publique une étude proposant la mise en place d'une « *convention collective des usagers - simplicité et cohérence pour le parcours voyageur* »⁷.

Afin de faciliter le parcours du voyageur, la FNAUT a construit une série d'exigences, un socle sur lequel chaque voyageur pourra s'appuyer dans ses relations avec les parties prenantes du secteur ferroviaire. Leur mise en place permettra de simplifier le parcours du voyageur. Ces « 23 exigences pour le train de 2023 » ont vocation à devenir une véritable « convention collective » des voyageurs, mentionnant les droits minimaux de chacun, quel que soit l'opérateur ferroviaire.

⁶ Étude et synthèse disponibles : <https://fnaut.fr/bonnes-pratiques-de-lintermodalite-dans-les-gares-marc-debrincat/>

⁷ Étude et synthèse disponibles : <https://www.fnaut.fr/convention-collective-de-lusager-p-perennes-trans-missions/>

Ces exigences vont bien souvent dans le même sens que celles imposées par la mise en place de SERM, notamment par la nécessité de faciliter et encourager l'intermodalité :

- Exigence 1 : Trouver l'ensemble de l'information sur son trajet en un seul lieu, via la création d'un « guichet unique » multi-opérateurs. Les SERM sont des services qui visent un trajet rapide, pour lequel l'information doit être efficace.
- Exigence 2 : Disposer d'une information exhaustive et compréhensible sur l'accessibilité. Une excellente accessibilité des rames permet à tous les voyageurs de pouvoir monter et descendre des rames avec le plus d'aisance possible, ce qui permet de diminuer le temps d'arrêt en gare.
- Exigence 3 : Trouver l'information sur les modes en correspondance dans toutes les gares françaises. Pour pouvoir détourner les voyageurs des modes de déplacements automobiles, il faut pouvoir offrir facilement une information disponible concernant les modes de transport collectif disponibles ou les modes doux.
- Exigence 19 : Transporter son vélo dans des conditions clairement définies. Permettre le transport de vélo et en informer les voyageurs permet d'encourager ces modes doux de transport, au détriment de la voiture individuelle.

De la même manière, les exigences de la FNAUT poursuivent un autre but partagé avec les SERM : permettre une distribution facile des billets, avec si possible une uniformisation tarifaire et billettique :

- Exigence 6 : Acheter facilement sur « un guichet unique » l'ensemble des titres
- Exigence 8 : Disposer d'un format de billet standard pour faciliter les déplacements et le contrôle de son titre
- Exigence 10 : Disposer d'un billet flexible, qui permet de monter à bord de tous les trains pour un trajet donné, quels que soient l'opérateur ou le type de service
- Exigence 11 : Voir sa carte commerciale nationale et les tarifs sociaux acceptés sur l'ensemble du territoire et pour tous les services, harmoniser les conditions tarifaires régionales.

Le développement des SERM doit s'accompagner d'une intégration de l'information, de la billetterie et de la distribution entre les différents prestataires de mobilité. L'intégration physique et tarifaire entre le SERM et les différentes composantes de la mobilité urbaine (transports collectifs, vélo, taxi) est déterminante.

Notre demande de participation aux instances de pilotage des SERM se combine avec nos demandes de mise en place effective des comités de partenaires de la mobilité régionale et des comités de gestion des grandes gares⁸. Une véritable démocratisation du secteur des transports doit permettre l'association des représentants des voyageurs aux décisions relatives aux services de transports nationaux, régionaux et urbains, de tous modes, organisés par des autorités organisatrices et doit être étendue au SERM.

La FNAUT et les FNAUT régionales porteront auprès des Pouvoirs publics, des Autorités Organisatrices et des exploitants les demandes qu'elle a émis dans le cadre de cette étude sur les Services Express Régionaux Métropolitains.

⁸ Étude disponible : <https://www.fnaut.fr/etude-les-comites-permettant-la-participation-des-usagers-des-transports-publics/>