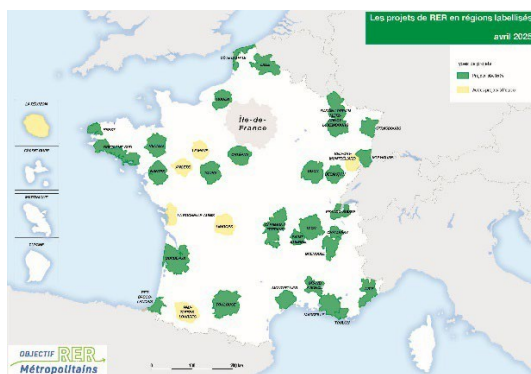




AMBITION FRANCE TRANSPORTS

Conférence de financement

Cahier d'acteur



Objectif RER métropolitains

2 mai 2025

Objectif RER métropolitains est une structure associative qui s'est constituée dès 2022 pour rassembler les acteurs engagés pour les projets de RER en régions - autorités organisatrices des mobilités, professionnels, acteurs citoyens et experts - et pour réussir ces projets.

RÉSUMÉ

Les RER en régions, également appelés SERM du nom de la loi éponyme, répondent aux enjeux de droit à la mobilité pour les périphéries, de décarbonation des déplacements du quotidien longs et de recomposition compacte du territoire.

Les systèmes à déployer doivent s'appuyer sur une approche de volume en matière d'offre, la systématisation de l'intermodalité et une organisation politique et industrielle propre.

La trajectoire de la démarche doit être planifiée sur une période minimale de 10 ans. La suppression des creux de desserte peut être envisagée d'ici 2027 sur les 26 territoires labellisés SERM et financée par le versement mobilité régional.

Le déploiement de ces projets appelle la mise en place d'une autorité qui fédère les réseaux concernés, avec deux schémas principaux, une autorité de coordination de type syndicat mixte SRU ou une autorité organisatrice unique émanation des différentes collectivités. Ces autorités doivent disposer d'une ressource fiscale spécifique dégagant globalement au niveau national de l'ordre de 1,5 G€ annuels.

Cette ressource pour laquelle on pense spontanément au versement mobilité peut aussi venir dès maintenant de la fiscalité sur le transport aérien, d'une affectation progressive d'une part de la croissance de la TVA, et à partir de 2031 des DSP autoroutières.

Il faut également compter avec une meilleure efficacité de la production ferroviaire avec des structures locales d'exploitation et des DSP ferroviaires pensées en étroite articulation.

L'investissement en infrastructure estimé à 40 G€ nécessite :

- *Un effort de 1 G€ annuel dans le cadre des CPER à partir de 2028,*
- *Le portage des projets d'ampleur par des structures portant un endettement dont le remboursement est assis notamment sur la taxe sur les bureaux,*
- *La mise en place d'un fond de péréquation nationale de la taxe sur les bureaux,*
- *Le financement des pôles d'échanges et des infrastructures cyclables par les collectivités,*
- *L'association des départements au financement des projets.*

1. Les RER/SERM adressent des enjeux essentiels de notre époque

- Les RER en régions (également appelés SERM du nom de la loi éponyme) constituent un *game changer* pour le report modal des déplacements de la vie quotidienne : ils viennent corriger l'absence de solution transport crédible dans les périphéries des grands bassins de mobilité de notre pays hors Île-de-France.
- Alors que les émissions carbonées liées aux mobilités ne décroissent pas, les RER/SERM constituent un *outil de décarbonation massive des déplacements* : cet outil, éprouvé dans quelque 70 agglomérations européennes, fait consensus. L'efficacité des RER est démultipliée lorsqu'on les combine avec le vélo, et que l'on offre ainsi une alternative pour se déplacer qui s'approche de la neutralité carbone.
- Les réseaux RER ou SERM constituent *un outil de recomposition du territoire* : ils orientent le développement urbain autour de couloirs privilégiés qui génèrent une ville plus compacte. Ils doivent être articulés étroitement avec les SCOT et les SRADDET.

2. Les systèmes RER/SERM doivent s'articuler autour de 3 axes :

- *une offre de volume* dont le ferroviaire soit la colonne vertébrale couvrant au minimum les aires urbaines, articulant les modes de transports urbains, le vélo, les bus et les cars (y compris les autocars express) et les modes partagés. Ces offres doivent être continues dans le temps, cadencées, si possible traversantes, et pensées en complémentarité.

- *une approche intermodale et multimodale systématique* intégrant les différents réseaux et modes concernés : horaires, tarification, distribution, pôles d'échanges, information, communication et image.
- *une gouvernance en propre* s'appliquant aux projets et aux réseaux.

3. Articuler la vision à moyen terme et les premiers pas

- La loi SERM demande aux collectivités porteuses de projet d'élaborer *une vision à 10 ans indispensable* s'agissant d'un domaine où règne le temps long qu'il s'agisse de l'aménagement des infrastructures, du renouvellement ou de la modernisation des matériels, de la passation des délégations de service public ou de la mise en place des communautés tarifaires. La trajectoire pour atteindre cette vision doit être précisée.
- De premières étapes peuvent être mises en œuvre rapidement notamment en créant des chocs d'offre en utilisant les moyens existants (infrastructures, matériels, conventions) comme les expériences de Strasbourg et de Nice l'ont démontré. On doit pouvoir *d'ici 2027 sur les 26 territoires labellisés SERM supprimer les creux de desserte* en journée, en soirée, le week-end, qu'il s'agisse du ferroviaire ou du routier : l'enjeu est un doublement de l'offre à coût marginal finançable par exemple avec le versement mobilité régional qui vient d'être institué.

4. L'organisation des SERM

La loi SERM a prévu que ces projets sont portés conjointement à la fois par l'autorité organisatrice régionale et par la ou les autorités organisatrices intercommunales intervenant sur les bassins de mobilité correspondants.

Le déploiement de ces projets implique la mise en place d'une autorité qui fédère les réseaux correspondants, avec deux familles de solutions :

- la création d'une **autorité de coordination** qui exerce les responsabilités commerciales et financières d'articulation des offres des autorités organisatrices existantes, lesquelles gardent leurs prérogatives actuelles d'organisation industrielle des réseaux qu'ils soient ferroviaires ou routiers. Le syndicat mixte SRU répond bien à cette définition. Il permet de lever un versement mobilité additionnel de 0,2%. Il est déjà utilisé, par exemple pour le RER de Bordeaux.

- la création d'une **autorité organisatrice intégrée** qui rassemble en une seule main l'ensemble des prérogatives commerciales et industrielles. Le schéma d'organisation d'Île-de-France Mobilités répond à cette définition. Cette option qui apporte une meilleure efficacité globale doit être juridiquement sécurisée.

5. Financer le fonctionnement des SERM et des mobilités

Résoudre la question du financement de l'exploitation des SERM est un préalable pour que les collectivités s'engagent dans ces projets :

- La possibilité doit être donnée aux autorités organisatrices ou coordinatrices des SERM d'instaurer **une ressource fiscale spécifique** affectée au fonctionnement des SERM. Le besoin est de l'ordre de 1,5 G€ annuels pour les 26 territoires labellisés pour financer les coûts d'exploitation supplémentaires liés au déploiement des SERM.

Le versement mobilité régional instauré dans la loi de finances 2025 doit évoluer en ce sens dès 2026.

Conscients du débat sur les impôts de production, nous sommes particulièrement circonspects sur toute évolution hâtive qui ne manquerait pas de se retourner contre le service public de mobilité.

Cette ressource nouvelle pour les SERM peut aussi venir dès maintenant :

- de l'affectation de la nouvelle fiscalité sur le transport aérien (0,8 G€) et de son renforcement,
 - d'une affectation progressive d'une part de la croissance de la TVA,
 - et à partir de 2031, des concessions autoroutières (potentiel jusqu'à 3 G€).
- Une autre source de financement des SERM réside dans l'adoption de **nouvelles organisations de production ferroviaire** horizontales redéployant les coûts d'organisation au profit d'un service étendu.
Elles ont commencé à être mises en œuvre à la faveur des premières DSP ferroviaires et sont génératrices d'une meilleure efficacité avec des coûts d'organisation maîtrisés qui peuvent permettre de financer une part des augmentations d'offres liées aux projets SERM.

Il importe dès lors que les modalités de passation des nouveaux contrats ferroviaires d'ici 2033 soient pensées en étroite complémentarité avec le contenu et les échéances des projets SERM.

- Le **redéploiement des budgets de voirie** en faveur des mobilités durables fait partie de ressources mobilisables pour les SERM : les régions, les départements et les communes seront appelés à participer en investissement et en exploitation au financement **des pôles d'échanges, des parcs-vélos et des pistes cyclables près des gares.**

6. Financer les investissements des SERM

- **Les contrats de plans État-Régions (CPER)** ont commencé à être mobilisés pour les SERM : 1,6 G€, part État et part collectivités cumulées, sur la période 2024-2028, principalement consacrés aux études et pour des opérations limitées. On peut estimer que le besoin sur les contrats de plan 2029-2033, 2034-2038 et 2039-2043 seront de 1 G€ par an.
- Les **départements** pourront être utilement associés aux structures de gouvernance des SERM comme le montre le cas de Bordeaux et du département de la Gironde où ce dernier s'est engagé à prendre 1/3 du coût des projets à la charge des collectivités.
- **Au delà des CPER, des structures de portage dédiées** inspirées de la Société du Grand Paris sont souhaitables pour la mise en œuvre des investissements, dès que les projets revêtiront une certaine ampleur. Ces structures comporteront des ressources techniques dédiées, elles pourront porter de l'endettement qu'elles rembourseront avec une ou des ressources fiscales ad hoc (taxe sur les bureaux principalement, taxe de séjour,...).

La transposition aux projets SERM de ces outils doit s'accompagner de précautions :

- une méthodologie rigoureuse de sélection des projets,
- la mise au débat des projets sous l'égide de la CNDP,
- la possibilité de recourir à des structures de maîtrise d'ouvrage locales et la liberté de choix d'un partenaire national,
- la mise en place d'un fond national de péréquation de la taxe sur les bureaux corrigeant les inégalités de rendement de la taxe selon les territoires, en particulier entre l'Île-de-France et les régions.

- **Le volume global des investissements** peut en première approche être évalué de l'ordre de 45 G€, du même ordre de grandeur que le métro du Grand Paris.

7. Utiliser les modes en complémentarité

▪ Le mode ferroviaire, ossature du système SERM

Plusieurs arguments décisifs confèrent un rôle d'ossature au ferroviaire dans le déploiement des SERM : la pénétration rapide au cœur des agglomérations, la capacité d'emport et la réserve de capacité, la capacité à traiter en intermodalité des bassins versants importants, le confort et l'image du mode ferroviaire, les ratios d'exploitation maîtrisés dès lors que l'offre et les trafics sont de volume, la capacité à structurer le territoire, les performances écologiques du train.

▪ Le ferroviaire léger

Les potentialités du ferroviaire léger doivent être considérées s'agissant des SERM : les tramways interurbains, les tramways interconnectés (les trams-trains au sens strict du terme) et les véhicules légers circulant sur le réseau ferroviaire. Ces solutions sont adaptées techniquement et financièrement aux agglomérations de taille intermédiaire.

Il convient cependant de simplifier en France la réglementation technique de circulation des trams-trains dans une perspective européenne.

▪ Les modes routiers

Les bus et cars constitueront un complément très important pour assurer la desserte fine des territoires SERM. Les lignes existantes doivent être densifiées et de nouvelles créées.

Les autocars express font aussi partie des solutions en particulier en l'absence d'infrastructures ferroviaires. Les opportunités offertes par le partage du réseau autoroutier doivent être saisies.

Il convient cependant d'éviter toute dispersion des financements publics sur des offres qui seraient en concurrence. Les difficultés de recrutement des conducteurs ne doivent pas être sous-estimées.

▪ Le vélo

Consacré comme nouveau mode de transport local, le vélo démultiplie la zone d'influence des gares d'un facteur très significatif. Il doit faire système avec le train pour constituer une alternative à la voiture sur tous les territoires SERM.

CONCLUSION

Avec la question des RER en régions, les mobilités sont à la croisée des chemins.

L'efficacité économique, sociale, écologique des RER est aisée à démontrer avec nombre de références à l'appui en Europe, dans le monde et en France avec les exemples de l'Île-de-France ou du Léman Express, avec un report modal important en ligne de mire.

Les références de nos voisins immédiats laissent penser qu'il ne s'agit pas d'un outil réservé à une catégorie particulière de territoires, mais d'abord d'une autre façon de faire le transport du quotidien en mobilisant ensemble tous les modes et tous les territoires d'un bassin de mobilité.

Une autre culture de la mobilité s'esquisse qui est la suite logique des dernières décennies qui ont vu la relance des transports publics, la décentralisation de l'organisation des réseaux, l'irruption de l'intermodalité, le retour du tramway et du vélo.

Une telle évolution demande de la volonté et des moyens.

La volonté est là aujourd'hui, avec la centaine de grandes collectivités qui a déposé les 26 projets pré-labellisés, avec la société civile qui se mobilise, avec les très nombreux professionnels et experts qui ont sorti les transports de l'ornière au cours du demi-siècle écoulé.

Les moyens disponibles sont déjà importants, les moyens financiers qui seront nécessaires en plus sont identifiés. Et comme nous le montrons, les pistes de financement existent pour un investissement qui sera largement amorti par le supplément de croissance à attendre de ces projets au niveau local. Puisse cette conférence permettre de programmer ces moyens pour la décennie qui vient et au-delà.

Un effort important d'adaptation sera demandé à tous les acteurs des mobilités, mais tous en sortiront gagnants.

Des vents contraires ont longtemps contrarié ces projets. Nous ne les négligeons pas. L'ambition d'Objectif RER métropolitains, à l'occasion de cette conférence et au-delà, est de ne pas leur permettre d'enrayer le processus engagé.

Tableau 1 : les RER en Europe

70 réseaux en Europe obéissent à la définition qu'a apporté dès 2022 Objectif RER métropolitains d'un réseau RER (voir objectifferm.fr)

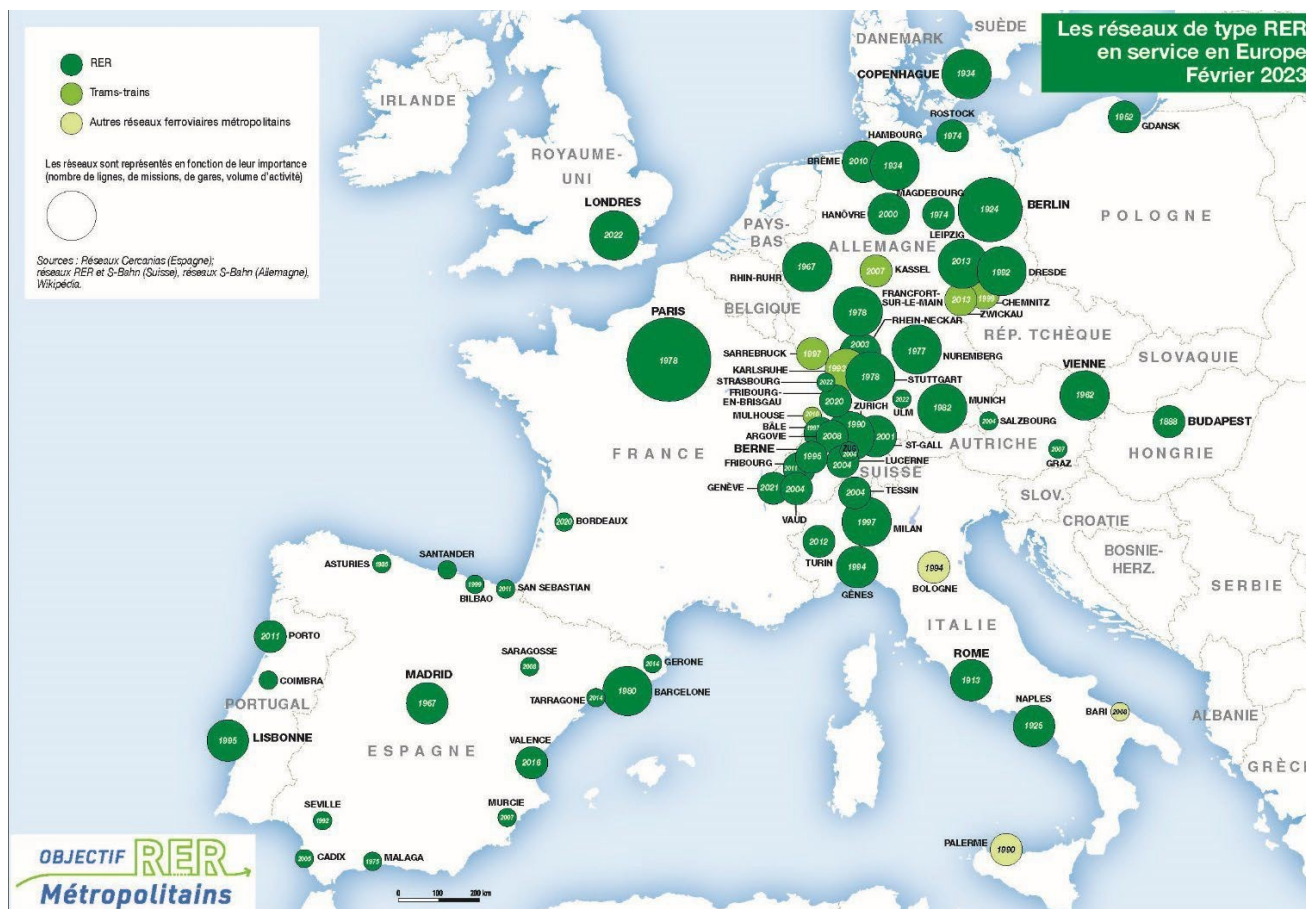


Tableau 2 : les projets SERM pré-labellisés

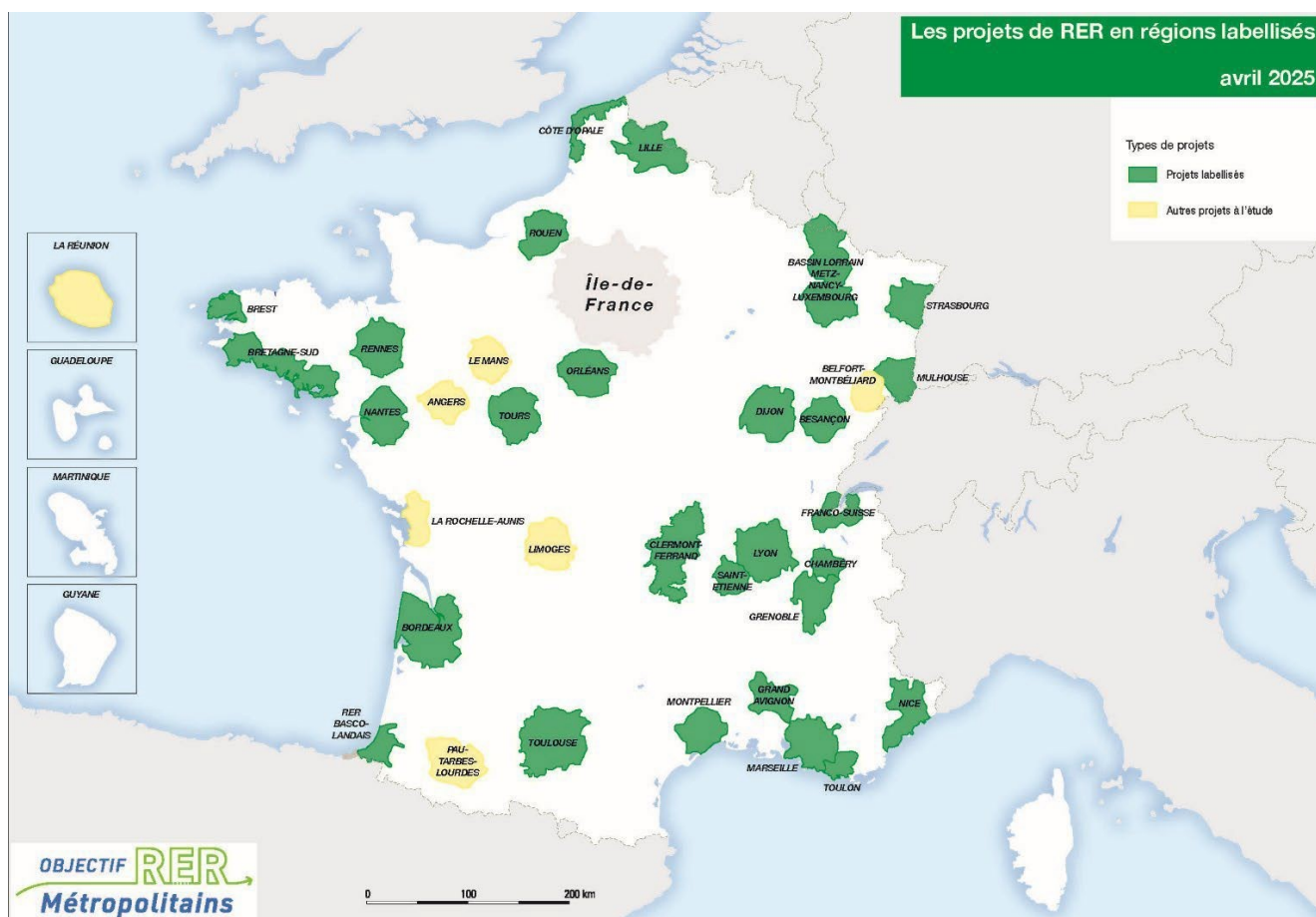


Tableau 3 : Les investissements en infrastructures des RER/SERM

L'offre actuelle de transport dans les territoires périphériques est une offre limitée essentiellement articulée autour des points, alors que les attentes couvrent désormais l'ensemble des plages horaires. Il est logique qu'une première phase de déploiement des SERM consiste à supprimer les creux de dessertes et utiliser les immobilisations existantes.

Pour autant, le ferroviaire fait système entre dessertes, infrastructures et opérations d'exploitation. Les RER/SERM s'exploitent à l'optimum en lignes diamétrales cadencées et sur une amplitude quotidienne très large, ce qui modèle de nouvelles attentes vis-à-vis de l'infrastructure.

Les aménagements de terminus seront fréquents et les opérations localisées de désaturation pensées en priorité. Il s'agira d'abord d'évitement en gare, de

redécoupages des cantons et de dénivellation de points de croisement. Il s'agira aussi d'allongements de quais et de mise en accessibilité des gares.

La réorganisation des opérations de maintenance est souvent nécessaire qu'il s'agisse de l'infrastructure (blancs travaux) ou de l'exploitation (dépôts). Le déploiement d'ERTMS est à systématiser.

Dans les métropoles les plus importantes, ces opérations ne suffisent pas et des opérations plus lourdes sont à l'étude. Nous livrons quelques estimations pour une part des 26 sites pré-labellisés sans que cela soit engageant à ce stade pour quiconque ni sur le contenu des projets ni sur leurs montants. Nous sommes demandeurs de toutes les précisions utiles qui pourront nous être communiquées.

Sites	Premières estimations (G€)	Opérations
Lille	7	Aménagement du cœur de réseau
Lyon	7	Opérations de capacité. Renforcement de l'axe sud- est vers Grenoble. Tram-train est-ouest
Marseille	3,5	Ligne nouvelle PCA + autres aménagements
Nice-Côte d'Azur	1	Opérations de capacité.
Toulouse	3,8	Projet RER
Bordeaux	1	Vers une 2 ^{ème} phase du RER ?
Toulon	0,31	Aménagements LNPCA
Rouen	1	Gare Saint-Sever et RER
Grenoble	0,75	Réseau de 4 lignes RER
Rennes	1	Renforcements de capacité
Nantes	0,5	Renforcements de capacité ouest/sud
Sillon Lorrain	0,6	Renforcements de capacité
Mulhouse - Bâle	0,8	Projet Tirreno
Léman Express	1	2 ^{ème} ligne traversante

L'ensemble des investissements d'infrastructure liés aux 26 RER/SERM pré-labellisés s'établit à un **total de l'ordre de 45G€**. Les investissements en matériel sont en sus à la charge des collectivités.