



...la proposition de loi relative aux Services express régionaux métropolitains

SERVICES EXPRESS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS : UN CHOC D'OFFRE NÉCESSAIRE, À PENSER PAR ET POUR LES TERRITOIRES

Le **18 octobre 2023**, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant les propositions de son rapporteur Philippe Tabarot, a adopté la **proposition de loi relative aux Services express régionaux métropolitains (Serm)** transmise par l'Assemblée nationale en juin, en en approuvant les grandes lignes, sous le bénéfice de quelques modifications.

Le **23 octobre 2023**, le Sénat a approuvé la proposition de loi modifiée.

Le **8 novembre 2023**, en commission mixte paritaire (CMP), le texte a fait l'objet d'un **accord entre le Sénat et l'Assemblée nationale sur la proposition de loi** et a donc été définitivement adopté à l'Assemblée nationale, puis au Sénat, respectivement le 15 novembre et le 18 décembre 2023.

Le **texte** de l'Assemblée nationale était animé par une **ambition** pleinement **partagée** par le **Sénat** : rendre possible le nécessaire **choc d'offre en faveur des transports collectifs autour des métropoles**.

Le **Sénat** en a **amélioré la portée** en prenant plus pleinement en compte **la réalité de tous les territoires** - notamment ceux qui seront éloignés des infrastructures ferroviaires réalisées.

Il a également modifié le texte afin de définir des bases solides pour garantir une **coopération fructueuse entre SNCF Réseau et la Société du Grand Paris, rebaptisée « Société des grands projets (SGP) »**, à laquelle est ouverte la possibilité de **collaborer avec SNCF Réseau sur les Serm au service des territoires**.

Le Sénat a d'ailleurs veillé à ce que les Serm soient **pensés par et pour les territoires** : ils ne sauraient être un outil de recentralisation des politiques de mobilité.

Si, à l'issue des **négociations entre les deux chambres**, les **principaux apports du Sénat au texte** ont été **préservés**, ses membres **s'inquiètent** des modalités du **financement des dépenses** d'investissement et de fonctionnement **relatives aux Serm**, qui ne sont pas établies à ce jour.



1. LES SERM : UN OUTIL ADAPTÉ DE TRANSFORMATION DES MOBILITÉS DU QUOTIDIEN DANS ET AUTOUR DES MÉTROPOLES

A. LES SERM : UNE OFFRE DE MOBILITÉ MULTIMODALE AU SERVICE DE TOUS LES TERRITOIRES À PROXIMITÉ DES MÉTROPOLES

✓ Les Serm sont une **offre multimodale de transports collectifs publics** s'appuyant sur le **renforcement de la desserte ferroviaire** des territoires. Ils peuvent intégrer **plusieurs autres modes de transport** comme les **transports guidés**, ou encore, à l'initiative de la commission, le **covoiturage** et l'**autopartage** ([COM-57 rect. bis](#) et [COM-59](#)).

✓ La **commission** a par ailleurs estimé qu'une **offre de cars à haut niveau de service** devait être **incluse systématiquement dans les Serm** ([COM-1](#)). Cette extension est motivée par :

➔ un **objectif** : prendre en compte **tous les territoires**, et notamment les **plus éloignés du centre des métropoles**, qui n'ont pas forcément vocation à bénéficier d'une gare ferroviaire. Le déploiement de ces lignes de cars constitue un facteur d'**équité territoriale** ;

➔ un **atout** : **faciles à mettre en place et peu coûteuses**, ces lignes permettront de **répondre à l'impératif de décarbonation des mobilités** et d'**accompagner la mise en place des ZFE-m**, en évitant d'exclure certains usagers du cœur des villes.

✓ Les **réseaux cyclables** doivent également faire partie intégrante des Serm ([COM-1](#) et [COM-40 rect. bis](#)).

B. PENSER LES SERM À PARTIR DES TERRITOIRES

✓ La **commission** a souhaité **placer les collectivités territoriales au cœur du processus de décision**. La réalisation des Serm doit en effet procéder de la **volonté territoriale partagée entre tous les acteurs** : les **départements** ([COM-46 rect. bis](#)) et les **maires**, premiers maillons de la démocratie locale ([COM-50 rect.](#)), doivent être systématiquement associés au processus de concertation préalable à leur création.

✓ La **commission** a par ailleurs **simplifié et clarifié** la procédure de création des Serm ([COM-4](#)). Plutôt que de multiplier les **verrous réglementaires** – tels que le conditionnement du statut de Serm à la présentation d'un contrat opérationnel de mobilité – la commission a en effet choisi de faire confiance à **l'intelligence des territoires**.

CHRONOLOGIE DES SERM EN APPLICATION DU TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION



Objectif
10 Serm mis en service d'ici 10 ans

- ✓ Afin de donner tout son sens au rôle de **chef de file des mobilités** de la région, la commission a subordonné la **décision de créer un Serm** à l'adoption d'une **délibération du conseil régional** concerné ([COM-4](#)).

➔ Toute **recentralisation** de cette politique est ainsi **évitée**.



Tout en approuvant les mesures du texte sur la **gouvernance locale** des projets de Serm, la commission a toutefois estimé nécessaire de renforcer la **collégialité** entre les maîtres d'ouvrage et l'**implication** des **financeurs** dans les projets ([COM-7](#)).

Soucieuse d'assurer l'**effectivité du report modal** visé par les Serm, la commission a également précisé que les acteurs impliqués devaient définir des objectifs quant au **niveau de service** souhaité ([COM-9](#)), à la **sécurité** et à l'**interopérabilité** ([COM-35](#)) des infrastructures réalisées lors de leur mise en service.



EN SÉANCE

En séance publique, le Sénat a adopté plusieurs amendements à l'article 1^{er}, visant à **renforcer l'interopérabilité des systèmes d'information et de billettique**, sous la responsabilité de la région ([8 rect.](#), [11 rect. ter.](#), [16 rect.](#), [23](#)).

Le Sénat a en outre **élargi la concertation préalable** au déploiement d'un Serm aux **associations d'usagers**, d'une part ([29](#)), et **les comités des partenaires** aux **organisations syndicales de salariés** et aux **représentants associatifs**, d'autre part ([34](#)). Dans un souci de coordination, il a également voté un amendement posant l'obligation, pour les **métropoles situées à moins de 100 kilomètres** l'une de l'autre, d'examiner la **faisabilité** et l'**opportunité de concevoir et de réaliser conjointement leur projet de Serm** ([9 rect. bis](#)).

Enfin, à l'initiative du rapporteur, le Sénat a adopté un amendement ([57](#)) prévoyant que les préfets des départements accueillant des Serm réunissent les parties prenantes aux fins d'établir, dans l'année suivant l'attribution du statut de Serm, des **contrats d'objectif départemental de sûreté dans les transports**.

2. L'INTERVENTION D'UN MAÎTRE D'OUVRAGE EXPÉRIMENTÉ, LA SGP, PARTENAIRE DE SNCF RÉSEAU

A. LA SGP : UN MAÎTRE D'OUVRAGE QUI A FAIT SES PREUVES DÉSORMAIS AU SERVICE DES TERRITOIRES

La commission approuve l'**un des principaux apports du texte**, à savoir la **possibilité ouverte** à la Société du Grand Paris, rebaptisée **Société des grands projets (SGP)**, d'**intervenir en tant que maître d'ouvrage** dans le cadre des Serm et de **participer à l'ingénierie financière** des projets de Serm.

La **SGP** aura désormais vocation à intervenir au service **de tous les territoires, à leur demande et selon leurs spécificités**. C'est pourquoi la commission juge opportun de **renforcer le rôle des collectivités dans le choix de la SGP comme maître d'ouvrage**. Par un amendement du rapporteur ([COM-13](#)), elle a souhaité préciser que ce n'est qu'à la demande de la région et des autorités organisatrices de la mobilité concernées que la SGP pourra intervenir dans l'élaboration et la maîtrise d'ouvrage de projets de Serm. Un accord du ministre chargé des transports reste cependant nécessaire puisque le réseau ferré national est propriété de l'État.





EN SÉANCE

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement visant à **augmenter le montant maximal de l'encours en principal des emprunts contractés par la SGP de 35 à 39 milliards d'euros** ([13 rect.](#)).

Il a également adopté deux articles additionnels prévoyant d'**actualiser** et de **clarifier** le **processus de consultation** et de **déclaration d'utilité publique** en cas de **modification du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris** ([56 rect.](#), [55 rect.](#)).

B. VEILLER À LA FLUIDITÉ DES RELATIONS ENTRE LA SGP ET SNCF RÉSEAU



L'intervention de la SGP dans le déploiement des futurs Serm est un **gage d'efficacité**. Cet établissement public possède en effet d'indéniables **atouts** : une importante **capacité d'emprunt**, un **fonctionnement souple**, mais aussi une **expérience considérable** à la faveur de son **rôle central** dans la réalisation du Grand Paris Express, plus grand projet d'infrastructure d'Europe.

Pour autant, pour la commission, **la réussite du déploiement des Serm suppose une répartition claire et fine des responsabilités entre la SGP**, d'une part, et **SNCF Réseau** et **SNCF Gares & Connexions**, d'autre part.

Le texte voté par les députés permet à la SGP d'être désignée **maître d'ouvrage** dans **trois cas de figure** :

- ➔ pour des infrastructures nouvelles du réseau ferré national, à l'exclusion des infrastructures en exploitation
- ➔ pour des lignes ferroviaires non circulées depuis cinq ans
- ➔ pour des infrastructures de transport public urbain ou périurbain avec au moins une correspondance à l'intérieur du périmètre d'un Serm

Considérant qu'il est fondamental de ne pas « **archipeliser** » **le réseau**, la commission a réaffirmé la ligne claire de répartition des interventions entre la SGP et SNCF Réseau, cette dernière, en tant que gestionnaire d'infrastructure, étant naturellement la seule à pouvoir intervenir sur le réseau en exploitation.

En définitive, et afin de **clarifier** encore davantage le périmètre d'intervention de la SGP en tant que maître d'ouvrage dans le cadre des Serm, elle a adopté plusieurs amendements visant à en étayer les **modalités** ([COM-15](#), [COM-14](#), [COM-12](#)) ainsi que les **conditions de remise des ouvrages aux futurs gestionnaires d'infrastructures** ([COM-2](#), [COM-3](#) et [COM-11](#)).

Suivant la recommandation du rapporteur, la commission a, dans un souci de pragmatisme, ouvert à la **SGP** la **possibilité d'intervenir** sur les **lignes** dont les **collectivités territoriales** assurent aujourd'hui la gestion et dont elles sont parfois **propriétaires**, si elles le souhaitent ([COM-16](#)).

Enfin, afin d'assurer la plus grande **fluidité** possible entre la phase de maîtrise d'ouvrage et celle de l'exploitation, qui reposera sur le gestionnaire d'infrastructure, la commission a prévu que la convention conclue entre la SGP et SNCF Réseau précise les conditions et les délais dans lesquels **les avis de SNCF Réseau et de sa filiale SNCF Gares & Connexions sont requis avant l'approbation de chaque étape technique du projet** ([COM-25](#)).



EN SÉANCE

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement visant à confier au **groupement d'intérêt public** réunissant les maîtres d'ouvrage et les financeurs le soin de **veiller à ce que les Serm s'inscrivent en cohérence avec les schémas de programmation territoriaux** ([31](#)).

3. UNE INQUIÉTUDE PERSISTANTE SUR L'ENGAGEMENT DE L'ÉTAT ET LE FINANCEMENT DES SERM



L'absence de garanties de financement des Serm constitue un légitime et sérieux motif d'inquiétude pour la commission.

Le déploiement de 10 Serm d'ici 10 ans suppose en effet de réaliser des investissements significatifs (environ 15 milliards d'euros) en infrastructures de transport et en matériel roulant, dans une première phase, puis, une fois leur mise en service, en exploitation. L'exemple du Grand Paris Express démontre combien il est indispensable de penser le financement de l'exploitation dès la genèse du projet.

Pour autant, face à ce « mur d'investissements », les promesses et engagements de l'État sont, à ce jour, loin d'être à la hauteur de l'objectif. L'annonce d'un déblocage de 700 millions d'euros en faveur des Serm n'est pas de nature à rassurer la commission, eu égard aux besoins identifiés.

Aussi, et pour apporter une première réponse, la commission a adopté, sur la proposition du rapporteur, un article 3 *quater* prévoyant l'organisation d'une conférence nationale de financement sur les Serm d'ici le 30 juin 2024 ([COM-26](#)). Elle a en outre souhaité annexer le programme des investissements du gestionnaire d'infrastructure au contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État, afin de veiller à ce que le déploiement des Serm n'obère pas les investissements en matière de régénération et de modernisation du réseau ([COM-20](#)).



EN SÉANCE

En séance publique, la commission a précisé le rôle de la conférence de financement, qui pourra formuler des propositions dans la perspective de l'actualisation du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau ([49](#) et [60](#))

Le rapport sur la réouverture temporaire aux communautés de communes de la possibilité de se saisir de la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité a en outre été étoffé d'un volet sur le financement des mobilités en zones sous denses ([51 rect](#)).



LA SUITE DE LA NAVETTE

À l'issue de la commission mixte paritaire (CMP) réunie le 8 novembre 2023, la plupart des apports du Sénat ont été conservés par les députés et les sénateurs.

Tout d'abord, le caractère multimodal des Serm, à travers le déploiement systématique des cars express et des réseaux cyclables, a été préservé dans le texte final. Les Serm pourront ainsi être un outil mobilisé au service d'une plus grande équité territoriale, conformément à la volonté du Sénat.

S'agissant de l'articulation entre les Serm et les ZFE-m, le texte définitif prévoit que les projets de Serm prennent en compte les enjeux liés au déploiement de ces zones.

Le rôle des collectivités territoriales dans le processus de labellisation des Serm a fait l'objet d'un compromis : le statut de Serm sera conféré par arrêté du ministre chargé des transports sur proposition des régions et des autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité qui contribuent à son financement. Les deux assemblées ont trouvé une voie médiane concernant le conditionnement du statut de Serm à la conclusion d'un contrat opérationnel de mobilité (COM) : si un COM n'a pas été signé à l'obtention du statut de Serm, il devra l'être dans un délai de six mois. Le texte final a également préservé l'obligation, introduite au Sénat à l'initiative du rapporteur, de conclure, dans l'année suivant l'attribution du statut de Serm, un contrat d'objectif départemental de sûreté dans les transports. Il confirme par ailleurs le renforcement du rôle des collectivités concernées dans la décision de faire intervenir la SGP dans l'élaboration des projets de Serm ou en tant que maître d'ouvrage.

L'inclusion systématique des départements dans la concertation précédant cette labellisation, prévue par le Sénat, est conservée dans le texte définitivement adopté. Celui-ci prévoit en outre que les maires des communes concernées par un projet de Serm seront informés avant son déploiement.

Conformément au texte voté par le Sénat, les **objectifs liés à la sécurité de l'exploitation et à l'interopérabilité des équipements** seront bien **inclus** dans la **convention signée** entre les **maîtres d'ouvrage** des projets de Serm et leurs **financeurs**. Est également préservée la référence aux **objectifs d'offre de service** du projet. En revanche, la détermination, par cette convention, de la **trajectoire économique et financière projetée sur l'exploitation des Serm** pour la durée d'amortissement a été **supprimée**.

Le principe d'une **déclaration d'utilité publique (DUP) des travaux** prévus dans le cadre des Serm par **décret en Conseil d'État**, et non par arrêté préfectoral, est **confirmé**, conformément aux travaux du Sénat, mais **réservé aux plus importantes infrastructures**. Les **conditions d'éligibilité** des projets devront en effet être définies par **voie réglementaire** en tenant compte de la **nature** des travaux et de leur **montant** prévisionnel.

En outre, le **texte de la CMP** a **entériné** la **répartition des compétences et périmètres d'actions respectifs** de **SNCF Réseau** et de sa filiale **SNCF Gares & Connexions**, d'une part, et de la **SGP**, d'autre part. Cette dernière ne pourra intervenir que sur des **infrastructures nouvelles du réseau ferré national** ou encore sur des infrastructures **non utilisées** depuis **cinq ans**, sauf à titre **occasionnel**. **L'intervention sur le réseau existant** est quant à elle réservée à SNCF Réseau et à SNCF Gares & Connexions, qui assurent respectivement la gestion du réseau ferré national et des gares de voyageurs. Une précision a toutefois été apportée concernant les **nouvelles gares connexes** à des gares existantes afin de confirmer que la **SGP** pourra intervenir en maîtrise d'ouvrage pour ces infrastructures. La **remise à titre gratuit des infrastructures** réalisées par la SGP à SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions est bien **préservée** dans le texte final.

Enfin, la **majeure partie des dispositions introduites au Sénat** concernant le **modèle économique et financier** des **Serm** a été **maintenue** dans le **texte adopté par la CMP**. L'organisation d'une **conférence nationale de financement des Serm** d'ici le **30 juin 2024** s'est vue **confirmée**. De même, le principe d'une **tarification spécifique des péages ferroviaires** pour les circulations réalisées dans le cadre d'un **Serm** a été **conservé**.

Une voie de **compromis** a été trouvée concernant **l'annexion au contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau du programme**, non plus annuel, mais **triennuel** des investissements réalisés par le gestionnaire d'infrastructure. Par ailleurs, les **collectivités territoriales** auront bien la **possibilité**, et **non l'obligation**, de réaliser leur estimation des coûts d'un projet de Serm en amont de sa labellisation sous la forme d'un **plan de financement**.

POUR EN SAVOIR +

- [Avis sur les crédits « Transports » du PLF 2023](#)
- [Rapport d'information Zones à faibles émissions mobilité \(ZFE-m\) : sortir de l'impasse](#)
- [Dossier législatif de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris](#)



Jean-François Longeot

Président
Sénateur du Doubs
(Union centriste)



Philippe Tabarot

Rapporteur
Sénateur des Alpes-Maritimes
(Les Républicains)

[Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp122-749.html>

