

N° 44

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 octobre 2023

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative aux services express régionaux métropolitains,

Par M. Philippe TABAROT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, président ; M. Didier Mandelli, premier vice-président ; Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Hervé Gillé, Rémy Pointereau, Mme Nadège Havet, M. Guillaume Chevrollier, Mme Marie-Claude Varailas, MM. Jean-Yves Roux, Cédric Chevalier, Ronan Dantec, vice-présidents ; M. Cyril Pellevat, Mme Audrey Bélim, MM. Pascal Martin, Jean-Claude Anglars, secrétaires ; Mme Jocelyne Antoine, MM. Jean Bacci, Pierre Barros, Jean-Pierre Corbisez, Stéphane Demilly, Gilbert-Luc Devinaz, Franck Dhersin, Alain Duffourg, Sébastien Fagnen, Jacques Fernique, Fabien Genet, Éric Gold, Daniel Gueret, Mme Christine Herzog, MM. Joshua Hochart, Olivier Jacquin, Damien Michallet, Georges Naturel, Louis-Jean de Nicolay, Saïd Omar Oili, Alexandre Ouizille, Clément Pernot, Mme Marie-Laure Phinera-Horth, M. Bernard Pillefer, Mme Kristina Pluchet, MM. Hervé Reynaud, Pierre Jean Rochette, Bruno Rojouan, Mme Denise Saint-Pé, MM. Philippe Tabarot, Simon Uzenat, Mme Sylvie Valente Le Hir, M. Michaël Weber.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 1166, 1290 et T.A. 138

Sénat : 749 (2022-2023) et 45 (2023-2024)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	10
• TITRE I ^{ER} INSTAURATION ET MISE EN ŒUVRE.....	10
• Article 1 ^{er} Définition des services express régionaux métropolitains	10
• Article 1 ^{er} bis Coordination entre les acteurs impliqués dans les projets de Serm	20
• Article 2 Compétence de la Société du Grand Paris en matière de conception et de maîtrise d'ouvrage des infrastructures nécessaires à la mise en œuvre des services express régionaux métropolitains - financement des investissements	25
• Article 2 bis AA (nouveau) Annexer le programme annuel des investissements de SNCF Réseau au contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État	43
• Article 2 bis AB (nouveau) Prise en compte du déploiement des Serm dans la mise en œuvre des ZFE-m	45
• Article 2 bis A Niveaux sonores maximums applicables aux Serm	46
• Article 2 bis B Consultation obligatoire des conseils de développement sur les projets de Services express régionaux métropolitains	49
• Article 2 bis Scénario de ligne ferroviaire à vitesse intermédiaire lors d'un projet de ligne ferroviaire grande vitesse.....	51
• Article 3 Convention entre la SGP et SNCF Réseau	54
• Article 3 bis Consultation des comités des partenaires sur les projets de Serm	61
• Article 3 ter Emplacements destinés au transport de vélos non démontés dans les matériels neufs et rénovés affectés aux Services express régionaux métropolitains	63
• Article 3 quater (nouveau) Organisation d'une conférence nationale de financement des Serm	66
• TITRE II SIMPLIFICATION ET ACCÉLÉRATION	69
• Article 4 Possibilité ouverte à la SGP de passer des marchés globaux sectoriels dans le cadre des Serm	69
• Article 5 Élargissement du champ de la procédure d'expropriation d'extrême urgence aux infrastructures nécessaires à la mise en place des Serm	71
• Article 5 bis Élargissement de la procédure intégrée de mise en comptabilité des documents d'urbanisme à la réalisation des projets de Serm	74
• Article 5 ter A (nouveau) Déclaration de l'utilité publique des infrastructures nécessaires aux projets de Serm par décret en Conseil d'État	77
• TITRE III TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE D'AUTORITÉ ORGANISATRICE DE LA MOBILITÉ AUX COMMUNAUTÉS DE COMMUNES	79
• Article 5 ter Rapport sur la réouverture temporaire aux communautés de communes de la possibilité de se saisir de la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité	79
• Article 5 quater Rapport annuel du Gouvernement au Parlement sur l'engagement financier de l'État en faveur des projets de Services express régionaux métropolitains	82
• Article 5 quinquies A (nouveau) Rapport sur le financement par l'État des projets d'infrastructures de transport	83
• Article 5 quinquies Rapport sur les évolutions à envisager en matière de tarification des infrastructures ferroviaires	84

• <i>Article 5 sexies</i> Rapport sur le coût de la circulation des trains techniques relatifs aux Serm	85
• <i>Article 6</i> Gage financier	87
TRAVAUX EN COMMISSION	91
• Désignation d'un rapporteur (5 octobre 2023)	91
• Audition de M. Jean-François Monteils, président du directoire de la Société du Grand Paris (Mercredi 11 octobre 2023)	91
• Audition de M. Matthieu Chabanel, président-directeur général de SNCF Réseau (Mercredi 11 octobre 2023)	102
• Examen en commission (Mercredi 18 octobre 2023)	114
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)	115
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	117
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	119
LA LOI EN CONSTRUCTION	121

L'ESSENTIEL

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant les orientations du rapporteur, **Philippe Tabarot, a adopté**, le 18 octobre 2023, la **proposition de loi relative aux Services express régionaux métropolitains (Serm)**, approuvée par l'Assemblée nationale en juin dernier.

Un choc d'offre en faveur des transports collectifs autour des métropoles est nécessaire. La commission ne peut donc que **partager l'ambition** de ce texte, dont elle a souhaité améliorer la portée en prenant mieux en compte **la réalité de tous les territoires** - notamment ceux qui seront éloignés des infrastructures ferroviaires réalisées.

La possibilité ouverte à la Société du Grand Paris, rebaptisée « Société des grands projets (SGP) », de collaborer avec SNCF Réseau sur les Serm est une avancée à saluer. C'est pourquoi la commission a veillé à ce que le texte définisse des bases solides pour garantir une **coopération fructueuse entre SNCF Réseau et la SGP au service des territoires.**

La commission estime également que les Serm doivent être **pensés par et pour les territoires**, et ne sauraient être un outil de recentralisation des politiques de mobilité, confiées aux **régions**, qui en sont les chefs de file.

Elle **s'inquiète** enfin du **financement des dépenses** d'investissement et de fonctionnement **relatives aux Serm dont les modalités ne sont pas établies à ce jour.**

Avec un esprit d'ouverture et de dialogue transpartisan, la commission a adopté le texte, sous le bénéfice de **42 amendements**, dont **30 du rapporteur.**

I. 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).

CHRONOLOGIE DES SERM EN APPLICATION DU TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION



Objectif
10 Serm mis en service d'ici 10 ans

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**.

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.

II. 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.

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).**

III. 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).

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

INSTAURATION ET MISE EN ŒUVRE

Article 1^{er}

Définition des services express régionaux métropolitains

Cet article vise à définir les services express régionaux métropolitains (Serm) ainsi que les objectifs qu'ils poursuivent. Il précise aussi les modalités d'élaboration et d'attribution du statut de Serm.

La commission a adopté 9 amendements et 4 sous-amendements :

- pour renforcer le caractère multimodal du Serm à travers une inclusion systématique des cars express et des réseaux cyclables et optionnelle du covoiturage en leur sein ;

- pour renforcer le rôle des collectivités territoriales et singulièrement des régions dans la procédure de création du statut de Serm ;

- pour clarifier cette procédure.

La commission a, en outre, affirmé sa volonté que soit défini un plan de financement des Serm en amont de leur lancement et qu'ils bénéficient d'une tarification spécifique des péages ferroviaires.

La commission a adopté l'article 1^{er} ainsi modifié.

I. Les services express régionaux métropolitains : de la loi d'orientation des mobilités à l'objectif de dix Serm d'ici dix ans

La loi d'orientation des mobilités (LOM) du 24 décembre 2019 a fait des transports du quotidien l'une de ses priorités. Son article 1^{er} fixe l'objectif de doublement de la part modale du transport ferroviaire dans les grands pôles urbains. Ce choix s'est traduit par la définition de six grands axes structurant la programmation des investissements, parmi lesquels notamment :

- l'entretien des réseaux existants ;
- la construction de nouvelles infrastructures afin de remédier à la saturation des grands nœuds ferroviaires et de doubler la part du transport ferroviaire dans les grands pôles urbains.

En outre, le rapport annexé à la LOM mentionne l'ambition de favoriser la réalisation de projets de « RER métropolitains ».

Par la suite, en application de la LOM, SNCF réseau a publié en octobre 2020 un Schéma directeur des étoiles ferroviaires et services express métropolitains. Ce rapport a ainsi mis en avant le fort potentiel de développement des Serm : seulement 11 % des déplacements du quotidien sont effectués en train dans les métropoles en région, contre la moitié en Île-de-France.

Y sont formulées plusieurs recommandations parmi lesquelles :

- intégrer au mieux les Serm au réseau existant afin de faciliter l'intermodalité – y compris *via* une intégration tarifaire aux réseaux régionaux et métropolitains ;

- prévoir une vaste amplitude horaire avec des horaires réguliers y compris le week-end et une fréquence renforcée aux heures de pointe ;

- favoriser le plus possible la « diamétralisation »¹ des lignes.

Ce rapport classe les métropoles selon leur capacité à mettre en place des Serm. Aix-Marseille, Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Nantes, Nice (Côte d'Azur), Rennes, Strasbourg, Toulouse sont à haute capacité. Les aires urbaines de Dijon, Montpellier, Rouen, Toulon et Tours y sont identifiées avec un potentiel de développement de Serm, mais moins élevé.

Le 27 novembre 2022², une nouvelle étape, celle du choix politique a été franchie à la suite de la déclaration du Président de la République : « *pour tenir notre ambition écologique, je veux que l'on se dote d'une grande ambition nationale, qui est de développer, dans dix grandes métropoles françaises, un réseau de RER* ».

En décembre dernier, le Conseil d'Orientation des Infrastructures (COI) a apporté sa pierre à l'édifice publiant un rapport qui recense trois projets de SERM engagés et à poursuivre (Léman Express – extension envisagée –, Strasbourg et Bordeaux) et signale plusieurs projets à faire avancer rapidement (Grenoble, Sillon Lorrain, Marseille, Toulon et Nice dans la Ligne nouvelle Provence Côte d'Azur, Rennes, Toulouse, Lyon, Lille, Bâle-Mulhouse, Nantes et Rennes). Il élabore aussi des scénarios d'investissement avec un calendrier *ad hoc* jusqu'en 2042.

¹ Réunion de deux lignes existantes en une seule, sans changement de gare. Cela permet de créer une connexion plus directe entre des villes diamétralement opposées.

² Via une vidéo diffusée sur YouTube.

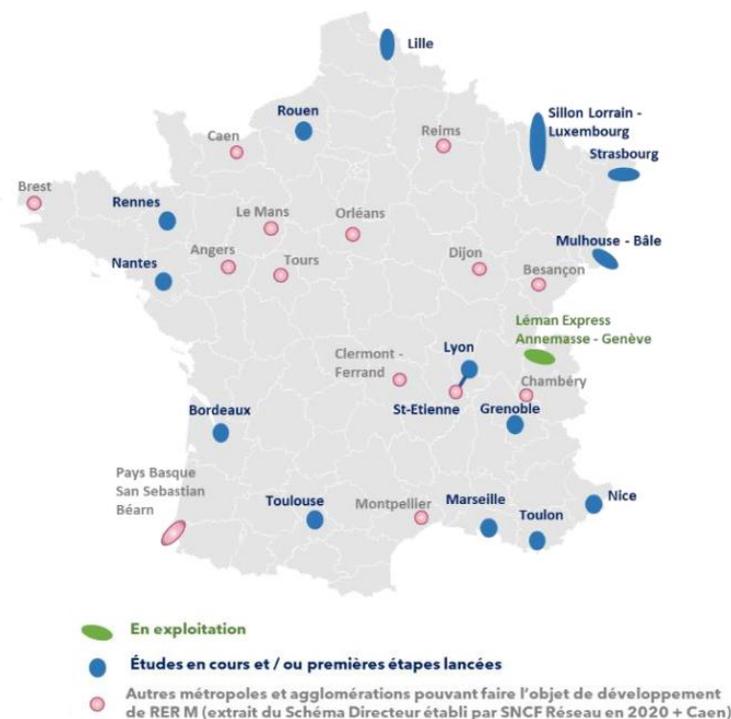


Figure 11: les projets de Services express métropolitains. Source : COI.

La remise du rapport du COI à la Première ministre le 24 février dernier a été l'occasion pour cette dernière de rappeler les deux priorités du Gouvernement depuis 2017 dans le secteur des transports : le développement des transports du quotidien et la décarbonation. Elle a annoncé que l'État s'engageait dans un plan de « *nouvelle donne ferroviaire* » de l'ordre de 100 milliards d'euros d'ici 2040. Elle a alors réitéré l'engagement du Président de la République concernant le développement de nouvelles lignes de Serm et affirmé que ce projet bénéficierait de l'expertise de la Société du Grand Paris (SGP).

Cette proposition de loi s'inscrit donc dans la philosophie de ces annonces, conformément au constat alors dressé par la Première ministre que « *nous aurons besoin de dispositions législatives nouvelles, notamment pour élargir les missions de la SGP* ».

II. Les Serm : une notion définie, des objectifs fixés, et des modalités d'octroi du statut précisées par le texte initial

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise un **double objectif**.

D'une part, il tend à **définir les services express régionaux métropolitains (Serm) ainsi que leurs objectifs**.

Pour ce faire, il crée une nouvelle section « *Services express régionaux métropolitains* » au sein du chapitre V « *Modalités de l'action commune des autorités organisatrices de la mobilité* » du titre I^{er} du livre II de la première partie du code des transports. L'article unique L. 1215-6 qu'il propose de

créer au sein de cette nouvelle section définit, **en dehors de la région Île-de-France**, un Serm comme « *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* ».

Cet article L. 1215-6 fixe également les objectifs poursuivis par les Serm, à savoir **l'amélioration de la qualité des transports du quotidien** (notamment *via* des dessertes plus fréquentes et plus fiables des zones périurbaines), le **désenclavement des territoires insuffisamment reliés aux centres urbains** et la **décarbonation des mobilités**.

D'autre part, l'article 1^{er} prévoit les **modalités d'octroi du « label » Serm aux projets concernés**. Il propose ainsi que le statut de Serm soit **arrêté par le ministre en charge des transports sur la base d'une proposition conjointe de la région et des autorités compétentes** pour l'organisation de la mobilité concernées.

Enfin, l'article 1^{er} prévoit un **décret en Conseil d'État** pour préciser les conditions d'application du présent article.

III. La définition et les objectifs du Serm ont été complétés à l'Assemblée nationale, de même que les modalités de concertation et d'attribution du statut de Serm

L'article 1^{er} a fait l'objet de plusieurs **évolutions, 14 amendements** ayant été adoptés en **commission** et **23 amendements en séance publique**. Outre 7 amendements rédactionnels (CD280, CD225, 106, 108, 110, 157, 113), ces amendements ont principalement pour objet, d'une part, de préciser la **définition** et les **objectifs** des Serm, et, d'autre part, de détailler les **modalités d'élaboration et de mise en œuvre** de ces projets.

A. La définition et les objectifs des Serm étoffés

En premier lieu, la **définition** des Serm a été **complétée** notamment pour prévoir qu'outre le renforcement de la desserte ferroviaire, un Serm peut également intégrer, **le cas échéant**, et au même titre que le transport routier à haut niveau de service, la mise en place de services de **transport fluvial** (CD208) ainsi que des services de **transports guidés** (CD209).

En outre, trois amendements identiques (CD288, CD222 et CD147), dont l'un du rapporteur Jean-Marc Zulesi, ont été adoptés en commission pour renforcer **l'intermodalité**. Ils prévoient ainsi que les gares et les pôles d'échanges multimodaux créés ou faisant l'objet d'une adaptation dans le cadre des Serm comprennent des **aménagements permettant l'accès et le stationnement sécurisés des véhicules de covoiturage, des autres moyens de mobilité partagée et des vélos**.

S'agissant toujours de la définition des Serm, un amendement (192) de Manon Meunier adopté en séance publique, contre l'avis de la commission et du Gouvernement, a prévu que les Serm peuvent être déployés dans les métropoles et les groupements d'établissements publics de coopération intercommunale organisés autour d'une ou de plusieurs **agglomérations de plus de 100 000 habitants** dont le bassin d'usage correspond aux mêmes prérequis que les métropoles¹, ainsi que dans les agglomérations déjà pourvues d'étoiles ferroviaires.

En deuxième lieu, **la liste des objectifs** fixés aux Serm a été complétée en commission puis en séance publique. Ont ainsi été introduits les objectifs de **réduction de la pollution de l'air et de lutte contre l'autosolisme**, par l'adoption de deux amendements CD171 et CD175 de Lisa Belluco ainsi que celui d'une **meilleure accessibilité**, notamment pour les personnes en situation de handicap (amendement 124 d'Aude Luquet).

Quatre amendements identiques adoptés en séance publique (26, 30, 98, 122) explicitent par ailleurs l'objectif de **désenclavement** des territoires insuffisamment reliés aux centres urbains, en précisant qu'il s'agit de viser les **territoires périurbains et ruraux**.

A également été inséré un nouvel alinéa à l'initiative du rapporteur (CD278) relatif à **l'objectif de lutte contre l'étalement urbain et à celui de développement du report modal**. Dans cette perspective, il est ainsi prévu que les communes ou établissements publics de coopération intercommunale compétents favorisent le renouvellement urbain, l'optimisation de l'espace et la qualité urbaine des projets à proximité des gares du Serm, notamment en prévoyant une **densité minimale de constructions**, ainsi que le rabattement vers ces gares.

B. Les conditions d'élaboration et de mise en œuvre des Serm ont été précisées

Plusieurs amendements adoptés en commission ou en séance publique à l'Assemblée nationale ont précisé les **modalités d'élaboration et de mise en œuvre** des Serm.

D'abord, un amendement de Vincent Thiébaud (CD199) sous-amendé par le rapporteur (CD293) a introduit, par la création d'un nouvel alinéa, le principe d'une **concertation préalable sur les projets de Serm entre l'État, la région, les autorités organisatrices de la mobilité et, le cas échéant, les gestionnaires d'autoroutes et voies routières express du périmètre concerné**. Un amendement du rapporteur (112) prévoit également d'y associer, le cas échéant, les **départements**.

Cet alinéa prévoit également que les projets de Serm comprennent une **trajectoire possible de réduction du trafic routier** cohérente avec les objectifs de décarbonation et tenant compte des capacités d'emport et

¹ Les agglomérations ici visées sont celles déjà pourvues d'étoiles ferroviaires.

d'évolution des différents modes. Il est en outre précisé que lorsqu'une section d'autoroute ou de voie express est concernée par un projet de Serm et comporte au moins trois voies, la faisabilité et l'opportunité de la conversion d'une voie en **voie réservée** au covoiturage et aux transports collectifs sont examinées.

Ensuite, un amendement de Hubert Wulfranc (103), sous-amendé par le rapporteur (271, 272) précise que les projets de Serm prennent en compte les enjeux liés au développement du **fret ferroviaire**.

S'agissant de l'obtention du statut de Serm, un amendement du rapporteur adopté en commission (CD239) prévoit de **conditionner l'obtention de ce statut à la présentation d'un contrat opérationnel de mobilité**, notamment afin « *d'éviter tout conflit dans la répartition des compétences entre les régions et les autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité* »¹ et pour clarifier les responsabilités en matière de coordination dès le départ.

Les contrats opérationnels de mobilité

Créés par la loi d'orientation des mobilités (article 15), **les contrats opérationnels de mobilité** sont prévus par l'article L. 1215-2 du code des transports, en application duquel, pour la mise en œuvre de son rôle de chef de file, **la région conclut, à l'échelle de chaque bassin de mobilité, un contrat opérationnel de mobilité** avec les autorités organisatrice de la mobilité (AOM), les syndicats mixtes de transport, les départements et les gestionnaires de gares de voyageurs ou de pôles d'échanges multimodaux concernés. Peuvent également être parties au contrat les autres établissements de coopération intercommunale ou tout autre partenaire, y compris une région limitrophe du bassin de mobilité concerné.

Ce contrat définit les **modalités de l'action commune des AOM** ainsi que les modalités de la coordination avec les gestionnaires de voirie et d'infrastructures pour créer et organiser des conditions favorables au développement des mobilités. Il détermine les résultats attendus et les indicateurs de suivi.

En outre, deux amendements identiques du rapporteur (114) et de Christine Arrighi (135) adoptés en séance publique prévoient la réalisation par les collectivités territoriales qui souhaiteraient voir leur projet de Serm labellisé par un arrêté du ministre chargé des transports, d'une **estimation des coûts** d'investissement dans les infrastructures de transport et le matériel roulant et des futurs coûts d'exploitation associés, ainsi qu'une **présentation des modalités de financement envisagées** pour couvrir les dépenses correspondantes.

Enfin, trois amendements identiques du rapporteur (107), de Stéphane Delautrette (38) et d'Aude Luquet (123), sous-amendés par Gérard Leseul (334) précisent que les Serm sont mis en œuvre dans des conditions

¹ *Objet de l'amendement CD239.*

garantissant l'**interopérabilité des services d'information des voyageurs et de billettique**.

C. Un objectif de déploiement de dix Serm d'ici dix ans a été fixé

Un amendement du rapporteur (CD241) adopté en commission inscrit dans la proposition de **loi l'objectif de mettre en place au moins dix Serm d'ici dix ans** à compter de la promulgation de la loi.

Enfin, deux amendements identiques de Christelle Petex-Levet (51) et d'Antoine Villedieu (88) suppriment le décret en Conseil d'État prévu par la proposition initiale pour préciser les conditions d'application de l'article 1^{er}.

IV. La nécessité de faire des Serm des projets réellement multimodaux et d'une procédure de création simplifiée et impulsée par les territoires

A. Une nécessaire inclusion systématique des cars express dans les Serm

Il est nécessaire de réaliser des **Serm réellement multimodaux**. C'est pourquoi la commission a estimé opportun d'y **inclure systématiquement des réseaux cyclables et des cars express à haut niveau de service** en adoptant amendement COM-1 du rapporteur et un sous-amendement COM-40 rect bis de Jacques Fernique.

Les Serm doivent pouvoir tirer le maximum de la **complémentarité entre les transports collectifs routier et ferroviaire** afin de répondre au mieux à l'**urgence climatique**. Déployer des infrastructures ferroviaires lourdes prendra du temps, possiblement plus d'une dizaine d'années. **Le déploiement de la composante ferroviaire des Serm ne pourra, de fait, pas se faire du jour au lendemain**. Or, il faut **donner dès à présent à nos concitoyens la possibilité d'utiliser des moyens de transport collectifs**, qui représentent des alternatives efficaces à l'autosolisme.

C'est, en outre, une **question d'équité territoriale**. Les habitants des zones périurbaines les plus éloignées des villes-centres ne pourront pas toujours bénéficier du déploiement des infrastructures ferroviaires déployées dans le cadre des Serm. **Tous les territoires situés dans l'aire d'attraction d'une métropole, et particulièrement les plus isolés, doivent pouvoir bénéficier de ce choc d'offre en faveur des transports collectifs**.

Par ailleurs, le Gouvernement a décidé de maintenir un **rythme très rapide de déploiement des ZFE-m**. Ainsi que l'a souligné le rapport de Philippe Tabarot *Zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) : sortir de l'impasse*, de **nombreux habitants**, qui n'ont pas la possibilité de changer de véhicule, seront, de fait, **exclus des métropoles si l'on ne leur donne pas dès aujourd'hui – dans dix ans, c'est trop tard – des moyens de transport collectif performants pour s'y rendre**.

C'est avec cette même volonté d'inclure tous les habitants des métropoles que la commission a précisé, en adoptant un amendement COM-54 rect de Nathalie Delattre, que les gares et pôles d'échanges créés ou adaptés dans le cadre des Serm permettent **l'accès, le déplacement et l'information des personnes en situation de handicap**.

B. Une inclusion et du covoiturage et de l'autopartage dans les Serm souhaitable pour en faire des réseaux pleinement multimodaux

La commission, à l'initiative de son rapporteur, a également considéré qu'il était opportun que **les Serm puissent également intégrer, le cas échéant, le covoiturage et l'autopartage** (sous-amendements identiques COM-57 rect bis de Jacques Fernique et COM-59 d'Olivier Jacquin). De **véritables réseaux express vélos** pourraient en effet utilement être déployés autour de certaines métropoles. Le vélo pourrait ainsi être à la fois, dans une approche intermodale, un **moyen de rabattement vers les infrastructures ferroviaires** des Serm, mais également, dans une approche multimodale, un **mode de transport permettant d'effectuer en totalité certains trajets**.

Cette multimodalité assumée des Serm s'inscrit pleinement dans **l'objectif**, réaffirmé avec constance par la commission, (COM-44 rect bis de Jacques Fernique) que les **Serm** soient pleinement **intégrés avec les autres modes de transport** sur les territoires concernés.

C. Une procédure de labellisation clarifiée, qui doit être impulsée par les territoires

Constatant le **manque de clarté de la procédure de labellisation** des Serm, la commission, en a **précisé ses modalités** à l'initiative de son rapporteur. L'ordre des étapes préalables à la labellisation a ainsi été explicité :

- une première étape de concertation ;
- à l'issue de cette concertation, une délibération du ou des conseils régionaux concernés ;
- l'arrêté du ministre des transports conférant le statut de Serm.

Les **acteurs des territoires** entendus par le rapporteur ont également attiré son attention sur le fait que de **nombreux contrats opérationnels n'étaient pas encore conclus**. Il apparaît donc que faire du **contrat opérationnel de mobilité une condition sine qua non de l'obtention du statut de Serm** pourrait être **contreproductif**. Toutefois, ce contrat devra être **signé dans les douze mois qui suivent la publication de l'arrêté du ministre des transports** conférant le statut de Serm (COM-4).

Enfin, la commission a souhaité réaffirmer le **rôle central des collectivités territoriales** dans le processus de labellisation des Serm.

Les départements seront donc systématiquement inclus dans la concertation réalisée en amont du processus (COM-46 rect. bis de Pascal Martin), et les maires des communes concernées par les Serm seront également consultés à ce propos (COM-50 rect de Nathalie Delattre modifié par le sous-amendement COM-58 du rapporteur). En outre, le texte adopté par la commission prévoit que **l'arrêté ministériel précité est signé après une délibération du ou des conseils régionaux concernés** (COM-4 du rapporteur).

Les **régions** doivent en effet jouer ainsi un **rôle central** dans le processus de création des Serm. Ce rôle s'inscrit en cohérence avec la mission de la région en tant qu'**autorité organisatrice compétente pour l'organisation des services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt régional**, comme le prévoit l'article L. 2121-3 du code des transports, et désignée comme **chef de file des mobilités**, conformément à l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales.

C'est avec cette même volonté de **faire confiance à l'esprit d'initiative et à l'intelligence des territoires** que la commission a **supprimé la mention indiquant que les Serm sont mis en œuvre dans des conditions garantissant l'interopérabilité des services d'information des voyageurs et de billettique** (COM-5 du rapporteur).

Les **autorités organisatrices** de mobilité locales et régionales savent faire preuve d'initiative : elles ont en effet **déjà développé de nombreuses procédures de simplification des services d'information des voyageurs et de billettique**.

Les **régions** exercent notamment un **rôle de coordination de l'offre** de services, de l'information des usagers, de la tarification et **la billettique** en application de l'article L. 1213-3 du code des transports.

En outre, les autorités organisatrices de la mobilité élaborent un **plan de déplacement urbain**, obligatoire dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, qui vise notamment à assurer l'organisation d'une tarification et d'une billettique intégrées pour l'ensemble des déplacements en application de l'article L. 1214 2 du même code.

Conformément à l'article L. 1115-12 du même code, les autorités organisatrices de la mobilité ont aussi la possibilité de fournir un **service numérique multimodal**, *via* lequel il est possible d'acheter des services de transport effectués par plusieurs gestionnaires.

L'exemple de « **Zou !** » en Provence-Alpes-Côte-d'Azur, ou encore celui de « **MobiBreizh** » en Bretagne et de « **Pass Pass** » dans les Hauts-de-France montrent, parmi d'autres, la qualité du travail mené par les autorités organisatrices de la mobilité.

Il pourrait être **contre-productif de complexifier le cadre légal** dans lequel elles conduisent leurs travaux en la matière. Les régions, en

particulier, en tant que chef de file des mobilités, ont toutes les capacités pour mener à bien ce travail nécessaire.

D. Pour un réel choc d'offre, l'impérieuse nécessité d'une contribution plus importante de l'État et d'une tarification spécifique pour les Serm

Pour la commission, le **choc d'offre** que représentent les Serm ne pourra pas se faire sans un engagement réel de l'État aux côtés des collectivités territoriales. C'est pourquoi un **plan de financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des Serm**, identifiant notamment la part respective de l'État et des collectivités locales sera réalisé en amont de la labellisation des Serm (COM-34 rect d'Olivier Jacquin).

La commission juge très élevé le niveau des **péages ferroviaires** en France ce qui constitue un **frein pour le développement du transport ferroviaire dans notre pays**. Les collectivités territoriales ne pourront mener le **choc d'offre** attendu en faveur des mobilités décarbonées au travers des Serm que si la possibilité de le faire leur est ouverte.

Conformément à la proposition de son rapporteur, la commission souhaite donc que soit appliquée une tarification spécifique aux circulations ferroviaires réalisées dans le cadre des services express régionaux métropolitains (COM-6).

La commission a adopté l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article 1^{er} bis

Coordination entre les acteurs impliqués dans les projets de Serm

Cet article vise à poser les conditions de coordination entre tous les acteurs impliqués dans les projets de Serm.

Il définit, d'une part, les modalités de coordination entre les différents maîtres d'ouvrage, qui constituent une structure locale de coordination, qui peut prendre la forme d'un groupement d'intérêt public.

Il précise, d'autre part, que cette structure de coordination conclut une convention avec l'État, les autorités organisatrices de mobilité concernées, et les collectivités territoriales et groupements de collectivité qui participent au financement du projet.

La commission a adopté 6 amendements modifiant cet article. Ils tendent à préciser les modalités de gouvernance locale des Serm en renforçant la coopération et la collégialité entre les maîtres d'ouvrage, tout en resserrant leurs liens avec les financeurs des projets. Ils complètent aussi l'objet de la convention entre les maîtres d'ouvrage et les financeurs afin que celle-ci, régulièrement réactualisée afin de parer tout risque d'obsolescence, définisse les objectifs de service et de sécurité attendus à l'achèvement des infrastructures. La commission a également renforcé la transparence de l'information relative à la mise en œuvre des Serm en rendant public le rapport annuel remis par les maîtres d'ouvrage aux financeurs des projets.

La commission a adopté l'article 1^{er} bis ainsi modifié.

I. La grande souplesse laissée à la coordination des maîtres d'ouvrage d'infrastructures de mobilité

Lorsque des projets publics d'infrastructure de transport nécessitent l'intervention de plusieurs maîtres d'ouvrage, les modalités de coordination sont actuellement définies au travers de conventions de coordination. Dans certains cas, des délégations de maîtrise d'ouvrage peuvent être prévues. Le cadre légal actuel préserve en effet une grande souplesse d'organisation entre les maîtres d'ouvrage.

II. Le dispositif envisagé par les députés : la création d'une structure locale de coordination entre maîtres d'ouvrage et la contractualisation de ses rapports avec les pouvoirs publics

A. La création d'une structure locale de coordination entre les maîtres d'ouvrage

L'article 1^{er} *bis* prévoit – à l'initiative du Gouvernement (206 ; 204) et du rapporteur (208 ; 209) en séance publique – que les maîtres d'ouvrage des projets de Serm constituent un **groupement d'intérêt public ou une autre structure locale de coordination**.

Cette disposition tire les conséquences de la présence probable de **nombreux maîtres d'ouvrage impliqués dans chaque projet de Serm**. Cette multiplicité s'explique par le **caractère multimodal** des services offerts par les Serm et par la possibilité donnée à la SGP d'intervenir sur la construction de certaines infrastructures ferroviaires. Assurer une coopération entre les maîtres d'ouvrage doit ainsi **favoriser la bonne articulation de leurs interventions** et, par conséquent, favoriser le respect des coûts et du calendrier fixé.

Le choix du type de structure de coopération est laissé aux maîtres d'ouvrage. Cependant, le groupement d'intérêt public (GIP) est mis en avant comme structure par défaut. Ce choix s'explique par les caractéristiques de cette structure, qui existe en France depuis 1982 et dont le caractère actuel est défini par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

Un GIP est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière dont l'organisation et le fonctionnement se caractérisent en effet par leur **grande souplesse**. Il est créé par une convention entre ses membres qui est approuvée par l'État, même quand celui-ci ne fait pas partie du GIP. Ce rôle d'approbation assuré par l'État permet de garantir la sécurité juridique du GIP.

B. La conclusion d'une convention entre cette structure locale de coordination et les pouvoirs publics

L'article 1^{er} *bis* prévoit également – à l'initiative du rapporteur en commission (CD266 rect.) – la **signature d'une convention** entre la structure locale de coordination des maîtres d'ouvrages et l'État, les autorités organisatrices de mobilité concernées, ainsi que, le cas échéant, les collectivités territoriales et les groupements de collectivités qui participent au financement du projet de Serm.

Cette convention, renouvelable, est d'une durée de **dix ans**. Cette durée correspond approximativement à la durée de la mise en place d'un Serm. Elle est cohérente avec l'objectif énoncé à l'article 1^{er} de mettre en place au moins dix Serm dans un délai de dix ans à compter de la promulgation de la présente loi.

L'objectif de cette convention est d'**assurer le suivi de la réalisation des infrastructures et ouvrages prévus dans le cadre des projets de Serm**. Elle détermine donc les objectifs de performance et de qualité fixés aux maîtres d'ouvrage, le calendrier de la réalisation des infrastructures et la trajectoire financière des travaux nécessaires. Les objectifs de la convention

ont été clarifiés par deux amendements rédactionnels (115 ; 116) du rapporteur en séance publique aux alinéas 6 et 7 de l'article.

Le caractère décennal de la convention permet d'organiser structurellement la coordination entre les maîtres d'ouvrage et garantit, en particulier, la viabilité financière du projet.

III. Une gouvernance qui doit être plus collégiale, incluant davantage les collectivités territoriales concernées et recentrée vers la mise en œuvre effective des infrastructures réalisées

A. La nécessité d'une gouvernance collégiale des maîtres d'ouvrage et de liens étroits entre ces derniers et les collectivités territoriales qui financent le projet

La commission considère nécessaire de veiller à la bonne coordination entre les maîtres d'ouvrage, et aux relations de ceux-ci avec leurs financeurs.

C'est pourquoi, sur proposition de son rapporteur (COM-7), elle a **précisé les modalités de gouvernance du groupement d'intérêt public regroupant les maîtres d'ouvrage**. Par dérogation aux règles de droit commun applicables aux groupements d'intérêt public (GIP), il est prévu que la gouvernance du GIP mentionné à l'article 1^{er} *bis* repose sur un **directoire** contrôlé par un **conseil de surveillance**. Cette gouvernance est plus à même de garantir la **collégialité** nécessaire à la réussite des Serm, eu égard au grand nombre d'acteurs qui concourent à la réalisation de ces projets. Le conseil de surveillance du GIP sera composé des **personnes morales concourant au financement du Serm**, notamment les autorités organisatrices de la mobilité concernées.

B. Une convention entre maîtres d'ouvrage et financeurs régulièrement actualisée et pensée pour permettre une mise en service réussie des Serm

Consciente que les projets de Serm feront face à des difficultés parfois soumises à des aléas, la commission a créé sur proposition de son rapporteur (COM-8) une **clause de revoyure triennale** à cette convention conclue entre la structure locale de coordination des maîtres d'ouvrages d'une part, et l'État, les autorités organisatrices de la mobilité concernées ainsi que, le cas échéant, lorsqu'elles participent au financement du projet, les collectivités territoriales ou les groupements de collectivités, d'autre part. De la sorte, cette convention est protégée de tout risque d'obsolescence, et sa révision périodique sera l'occasion de tirer les conséquences des **évolutions imprévisibles** rencontrées et d'y apporter une réponse approuvée par toutes les parties prenantes.

Mettre en place un Serm exige également de **définir très clairement les objectifs de service attendus lorsque l'infrastructure rénovée ou créée**

sera mise en service. La commission a donc adopté un amendement du rapporteur (COM-9), qui dispose que sont définis dès la signature de la convention entre les financeurs des travaux et la structure locale de coordination des maîtres d'ouvrage les **objectifs d'offre de service du Serm.**

Il est en effet **essentiel de prendre en compte, dès le lancement des travaux, les objectifs attendus en termes d'amélioration de la qualité de l'offre de service pour les usagers.** De la sorte, les choix techniques réalisés au cours des travaux pourront être pleinement cohérents avec l'usage futur des infrastructures, et les difficultés opérationnelles lors de la mise en service devraient être contenues.

Une **haute qualité de service** dès la mise en œuvre des Serm est en effet nécessaire afin de **favoriser le report modal attendu.** Dans le cas contraire, celui-ci pourrait être de moindre ampleur que les objectifs fixés dans la mesure où une déception quant à la qualité de service – plus durable que les difficultés opérationnelles rencontrées – pourrait s'installer.

Ce **haut niveau de service est inséparable de garanties de sécurité maximales.** La convention précitée conclue entre le groupement des maîtres d'ouvrage et les financeurs des travaux déterminera donc les objectifs de sécurité de l'exploitation et d'interopérabilité des équipements réalisés, et les moyens mis en œuvre pour les atteindre (COM-35 d'Olivier Jacquin).

La commission a également prévu, par l'adoption d'un amendement COM-38 d'Olivier Jacquin, que cette convention détermine la trajectoire économique et financière projetée sur l'exploitation pour la **durée d'amortissement.**

C. Plus de transparence sur l'avancée des projets de Serm pour que tous les acteurs, et notamment les élus locaux concernés, puissent en suivre l'évolution

Avec une volonté résolue de **renforcer la transparence autour de l'avancement des projets de Serm,** la commission, sur proposition de son rapporteur (COM-10), a décidé de **rendre public le rapport annuel** transmis par la structure locale de coordination des maîtres d'ouvrage aux financeurs. Cette mesure de transparence permettra aux élus locaux et aux citoyens d'avoir accès à une information fiable et régulière sur l'avancée des travaux. Il est en particulier essentiel que les élus des collectivités territoriales concernées par le Serm, mais qui ne seraient pas membres de la structure locale de coordination et ne financeraient pas les travaux puissent bénéficier de cette information.

Enfin, afin de veiller à la lisibilité et à l'accessibilité de la loi, la commission, suivant la proposition de son rapporteur, a **codifié** l'article au sein de la nouvelle section du code des transports créée par la présente proposition de loi (COM-7).

La commission a adopté l'article 1^{er} *bis* ainsi modifié.

Article 2

Compétence de la Société du Grand Paris en matière de conception et de maîtrise d'ouvrage des infrastructures nécessaires à la mise en œuvre des services express régionaux métropolitains - financement des investissements

Cet article vise à permettre à la Société du Grand Paris (SGP), renommée Société des grands projets, d'être désignée maître d'ouvrage dans le cadre du déploiement des Serm et ceci sur un périmètre limité. Il détaille en outre les règles de financement des investissements par la SGP en matière de Serm.

La commission a adopté cet article, sous le bénéfice de l'adoption de 11 amendements, visant notamment à :

- préciser le périmètre de la SGP en maîtrise d'ouvrage ;
- placer les collectivités territoriales au cœur du processus pour faire appel à la SGP dans le cadre des Serm ;
- sécuriser les modalités de remise des ouvrages aux gestionnaires d'infrastructure ;
- garantir des modalités d'actions de la SGP plus souples ;
- sécuriser la capacité d'emprunt de la SGP.

La commission a adopté l'article 2 ainsi modifié.

I. La Société du Grand Paris s'est illustrée en tant que maître d'ouvrage du Grand Paris Express

A. Un établissement public dédié au déploiement du Grand Paris Express

La Société du Grand Paris (SGP) est un **établissement public** de l'État à caractère industriel et commercial créé par l'article 7 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

1. La mission principale de la SGP : la réalisation et la gestion du réseau de transport public du Grand Paris

La mission principale de la SGP, telle que définie au I de l'article 7 de la loi du 3 juin 2010 est de « *concevoir et d'élaborer le schéma d'ensemble et les projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris et d'en assurer la réalisation, qui comprend la construction des lignes, ouvrages et installations fixes, la construction et l'aménagement des gares, y compris d'interconnexion, ainsi que l'acquisition des matériels roulants conçus pour parcourir ces infrastructures.* »

Aussi, aux termes de l'article 15 de ladite loi, la SGP exerce la **maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissement concernant la réalisation des infrastructures du réseau de transport public du Grand Paris**. Île-de-France Mobilités est associée, en tant qu'autorité organisatrice de la mobilité (AOM), à l'élaboration de l'ensemble des documents établis par le maître d'ouvrage pour la réalisation de ces opérations d'investissement.

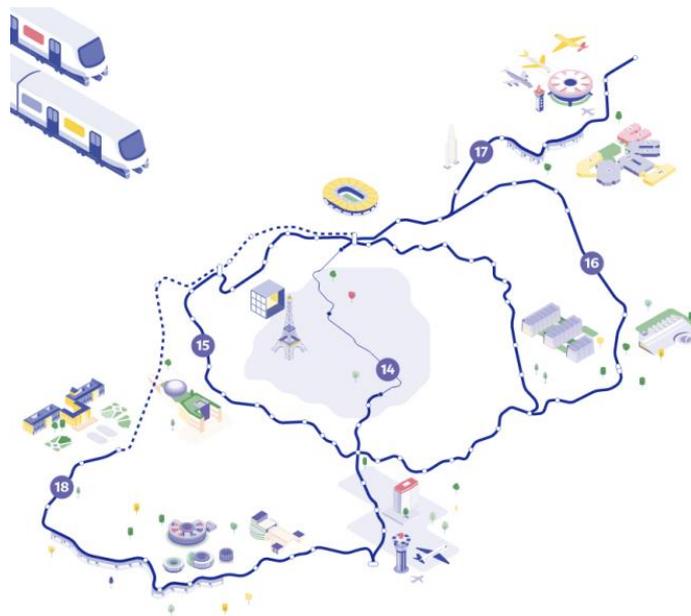
Le Grand Paris Express

Défini à l'article 1^{er} de la loi du 3 juin 2010, le Grand Paris, plus connu sous le nom de « Grand Paris Express » est *« un projet urbain, social et économique d'intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région d'Ile-de-France, au premier rang desquels Paris et le cœur de l'agglomération parisienne, et promeut le développement économique durable, solidaire et créateur d'emplois de la région capitale. Il vise à réduire les déséquilibres sociaux, territoriaux et fiscaux au bénéfice de l'ensemble du territoire national. »*

Ce projet s'appuie sur la **création d'un réseau de transport public de voyageurs, dont le financement des infrastructures est assuré par l'État**. Ce réseau est étroitement interconnecté avec le réseau préexistant en Île-de-France. Il s'inscrit dans le maillage du réseau ferroviaire, fluvial et routier national afin de réduire les déséquilibres territoriaux. Il doit permettre des liaisons plus rapides et plus fiables avec chacune des régions de la France continentale et éviter les engorgements que constituent les transits par la région d'Île-de-France.

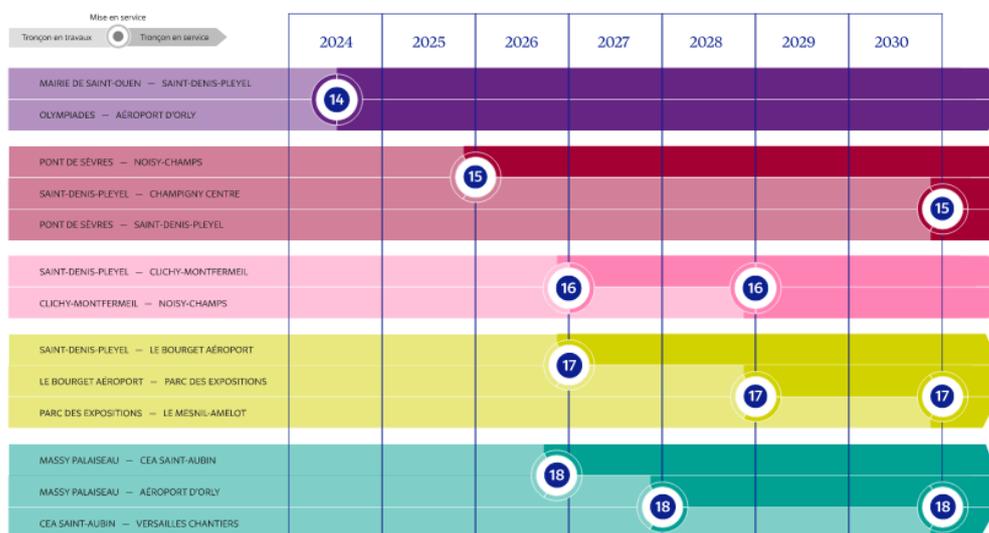
Plus concrètement, ce projet se traduit par la création de **4 nouvelles lignes** (les lignes 15, 16, 17 et 18) et de **68 gares** qui seront, pour 80 % d'entre elles, connectées au réseau.

Carte des nouvelles lignes du Grand Paris



Source : Société du Grand Paris

95,5 kilomètres de voies avaient été creusés en mai 2023 et le calendrier prévisionnel de mise en service des différentes sections s'établit comme suit :



Source : Société du Grand Paris

Le coût du projet, initialement estimé, en mars 2013, à 22,6 milliards d'euros, s'établit aujourd'hui, d'après le rapport du Gouvernement au Parlement relatif à l'évolution des dépenses des ressources de la SGP de 2022 (pour l'année 2021) à 34,6 milliards d'euros, auxquels s'ajoute 1,5 milliard d'euros au titre des provisions pour aléas et imprévus, soit **36,1 milliards d'euros au total**¹.

Le rapport « Grand Paris Express : des coûts à maîtriser, un financement à consolider », fait nom de la commission des finances du Sénat et publié en octobre 2020, dresse un état des lieux du coût et du financement du Grand Paris Express.

En outre, et en application de l'article 17 de la loi du 3 juin 2010, la SGP peut décider, pour certaines opérations, de **déléguer la maîtrise d'ouvrage**.

Une fois les infrastructures réalisées, l'article 20 de cette même loi prévoit que « *les éléments des lignes, ouvrages et installations ainsi que des gares, y compris d'interconnexion [...] sont, après leur réception par le maître d'ouvrage, confiés à la Régie autonome des transports parisiens qui en assure la gestion technique [...]. L'établissement public Société du Grand Paris est propriétaire de ces lignes, ouvrages et installations, ainsi que des gares, y compris d'interconnexion, qu'elle réalise, jusqu'à sa dissolution* ». S'agissant des **matériels roulants** conçus pour parcourir cette infrastructure, l'article 20 prévoit, après leur réception par le maître d'ouvrage, leur transfert en pleine propriété à Île-de-France Mobilités.

¹ Rapport du Gouvernement au Parlement relatif à l'évolution des dépenses et des ressources de la Société du Grand Paris au titre de l'année 2021.

Les personnes désignées gestionnaires des lignes, ouvrages et installations ainsi que des gares (y compris d'interconnexion) sont subrogées aux droits et obligations de la SGP dans la mesure nécessaire à l'exercice de leur compétence de gestionnaire d'infrastructure. Une **convention** entre les parties est prévue pour établir les droits et obligations concernés.

2. De façon complémentaire, la SGP peut participer aux projets d'infrastructures d'autres réseaux de transport public de voyageurs

Au-delà de sa mission principale de réalisation du Grand Paris, **la SPG peut participer à des projets d'infrastructures d'autres réseaux de transport public de voyageurs** (titre III *bis* de la loi du 3 juin 2010).

L'article 20-1 de la loi du 3 juin 2010 permet en effet à la SGP de financer des projets de création, d'extension, d'amélioration ou de modernisation d'infrastructures prévoyant **au moins une correspondance avec le réseau de transport public du Grand Paris**, lorsqu'elles appartiennent à l'un des réseaux suivants :

- réseau de métropolitain affecté au transport public urbain de voyageurs en Île-de-France ;
- réseau express régional ;
- réseau ferré national dans la région Île-de-France emprunté par des services de transports publics réguliers de personnes.

Cet article prévoit également la possibilité pour la SGP de participer au financement des études de pôles d'échanges et, dans la limite de 300 mètres autour des gares, de la réalisation des équipements d'intermodalité et des opérations d'aménagement des voiries et réseaux divers de ces pôles, concourant à la desserte des gares réalisées sous sa maîtrise d'ouvrage.

En outre, l'article 20-2 de ladite loi permet à la SGP d'être désignée **maître d'ouvrage de projets de création ou d'extension d'infrastructures du réseau de métropolitain affecté au transport public urbain de voyageurs en Île-de-France prévoyant au moins une correspondance avec le réseau de transport public du Grand Paris**.

Les éléments des lignes, ouvrages et installations et les gares sont **confiés**, après leur réception par le maître d'ouvrage, à la **Régie autonome des transports parisiens** qui en assure la **gestion technique**. La SGP reste propriétaire de ces infrastructures jusqu'à sa dissolution.

3. Les autres missions et modalités d'action de la SGP

La SGP veille en outre, et sans préjudice des compétences d'Île-de-France Mobilités au **maillage cohérent du territoire par une offre de transport de surface permettant la desserte des gares** du réseau de transport public du Grand Paris (III de l'article 7 de la loi n° 2010-597).

Elle assiste par ailleurs **le représentant de l'État dans la région** pour la **préparation** et la **mise en cohérence des contrats de développement territorial**¹ qui peuvent être conclus pour la mise en œuvre des objectifs du Grand Paris entre le représentant de l'État dans la région et les communes et les établissements de coopération intercommunale pour les objets relevant des compétences qui leur ont été transférées (IV de l'article 7 de la loi n° 2010-597).

La SGP peut également conduire des opérations d'aménagement ou de construction (V de l'article 7 de la loi n° 2010-597) et **se voir confier** par l'État, Île-de-France Mobilités, les collectivités territoriales ou leurs groupements, par voie de convention, **toute mission d'intérêt général présentant un caractère complémentaire ou connexe aux missions précitées** (VI de l'article 7 de la loi n° 2010-597).

En complément, l'article 7 de la loi n° 2010-597 prévoit la possibilité pour la SGP d'**établir, gérer, exploiter** ou de **faire exploiter des réseaux de communication électroniques** à très haut débit dans les infrastructures du réseau de transport public du Grand Paris ou dans les infrastructures de transport public réalisées sous sa maîtrise d'ouvrage. Il lui est également possible d'**assurer la production d'énergies renouvelables ou de récupération** à partir des sources d'énergie calorifique situées dans l'emprise des infrastructures du réseau de transport public du Grand Paris ou des infrastructures de transport public réalisées sous sa maîtrise d'ouvrage.

Enfin, la SGP peut **créer des filiales ou prendre des participations dans des sociétés, groupements ou organismes** dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions ou dont l'objet concourt à la valorisation de son patrimoine. Elle peut également conclure - à titre gratuit ou onéreux - des conventions de coopération ou de mandat avec des établissements publics de l'État dont l'objet est la mise en œuvre des procédures de recrutement, de gestion et de rémunération de ses personnels ainsi que la mise en œuvre des procédures de passation de contrats avec des opérateurs économiques publics ou privés pour répondre à ses besoins en matière de fournitures, de travaux ou de services.

B. La gouvernance et la dissolution de la SGP

La SGP est, aux termes de l'article 8 de la loi du 3 juin 2010, dirigée par un **directoire** qui exerce ses fonctions **sous le contrôle d'un conseil de surveillance**.

Le **directoire** est composé de **trois membres** nommés après avis du conseil de surveillance par un décret, qui confie à l'un d'entre eux la qualité

¹ Prévus par l'article 21 de la loi n° 2010-597.

de président du directoire, après une audition des commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat¹.

Le **conseil de surveillance** est composé de représentants de l'État et d'élus des collectivités territoriales nommés pour une durée de cinq ans renouvelable ou pour la durée de leur mandat.

Un **comité stratégique** est également institué auprès du conseil de surveillance. Il est composé de représentants des communes et des établissements publics compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme dont le territoire est, pour tout ou partie, situé sur l'emprise d'un projet d'infrastructure du réseau de transport public du Grand Paris ou dans le périmètre d'un contrat de développement territorial prévu par l'article 21 de la loi du 3 juin 2010. Il comprend en outre deux députés et deux sénateurs, ainsi que des représentants des chambres consulaires et des organisations professionnelles et syndicales.

L'article 14 de la loi du 3 juin 2010 prévoit que la **dissolution** de l'établissement public Société du Grand Paris « *après qu'il a épuisé les compétences conférées par le présent titre* ».

C. Un modèle de financement inédit

L'article 9 de la loi du 3 juin 2010 précise que la SGP bénéficie notamment des **ressources** suivantes :

1° les dotations en capital apportées par l'État ;

2° les autres dotations, subventions, avances ou participations apportées par l'État et les dotations, subventions, avances, fonds de concours ou participations apportés par l'Union européenne, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics ou toute autre entité, sous forme de terrains, d'ouvrages ou d'espèces ;

3° **les emprunts sur les marchés financiers** ;

4° les participations des aménageurs et constructeurs aux coûts des gares en application des articles L. 311-4 et L. 332-11-3 du code de l'urbanisme et des articles 13 et 22 de la présente loi ;

5° les produits de la cession, de l'occupation, de l'usage ou de la location de ses biens mobiliers et immobiliers ;

6° les produits des redevances domaniales dues pour l'occupation de ses biens ou ouvrages immobiliers ;

7° les produits des redevances et produits pour services rendus ;

¹ *Lien vers le compte rendu de l'audition par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat de M. Jean-François Monteils, candidat pressenti pour exercer les fonctions de président du directoire de l'établissement public Société du Grand Paris, en application de l'article 8 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.*

8° les produits de toute autre redevance ou taxe éventuellement créée ou affectée à son profit par la loi ;

9° les dons et legs ;

10° tous autres concours financiers.

1) Le recours massif à l'emprunt

En tout état de cause, le modèle de financement du Grand Paris Express repose essentiellement sur le **recours à l'emprunt** par la SGP. Cette dernière relève des **administrations publiques locales** dans la comptabilité nationale. Elle n'est, à ce titre, pas concernée par l'interdiction de contracter auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois, et d'émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée, qui s'applique aux administrations publiques centrales, prévue à l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. Ainsi que l'a souligné le président de son directoire Jean-François Monteils entendu par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable le 9 octobre 2023¹ : « *La SGP [...] a été durant une année premier émetteur mondial de green bonds.* »

Le recours massif à l'endettement permet ainsi d'accélérer le déploiement de projets, étant entendu que, comme l'a indiqué Jean-François Monteils : « *On emprunte pour créer de la valeur : c'est un système vertueux* ». Le président du directoire a notamment rappelé que **les investissements** aujourd'hui réalisés dans le cadre du Grand Paris Express - et ceux qui seront réalisés à l'avenir dans le cadre des Services express régionaux métropolitains - **créent de la valeur, notamment environnementale et sociale.**

Ainsi que le résumait le rapport Grand Paris Express : des coûts à maîtriser, un financement à consolider d'octobre 2020 fait au nom de la commission des finances du Sénat², le modèle de financement de la SGP est celui d'une **caisse d'amortissement** : « *l'établissement a vocation à s'endetter dans la phase de réalisation des travaux avant de rembourser progressivement la dette contractée* ».

¹ Lien vers le compte rendu de l'audition.

² Rapport d'information n° 44 (2020-2021) de MM. Arnaud BAZIN, Vincent CAPO-CANELLAS, Emmanuel CAPUS, Philippe DALLIER, Vincent DELAHAYE, Philippe DOMINATI, Vincent ÉBLÉ, Rémi FÉRAUD, Roger KAROUTCHI, Mme Christine LAVARDE, MM. Sébastien MEURANT, Jean-Claude REQUIER, Pascal SAVOLDELLI et Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN, fait au nom de la commission des finances, déposé le 14 octobre 2020.

2) Les taxes affectées à la SGP

Plusieurs taxes ont été affectées à la SGP pour permettre ce remboursement. Il s'agit de :

- la **taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux perçue dans la région Île-de-France**, prévue à l'article 231 *ter* du code général des impôts. Le projet de loi de finances pour 2024 estime son rendement prévisionnel en 2024 à 658 millions d'euros¹ ;

- **l'imposition forfaitaire sur le matériel roulant** circulant sur le réseau de transport ferroviaire et guidé géré par la RATP, prévue en application de l'article 1599 *quater A bis* du code général des impôts. Le projet de loi de finances pour 2024 estime son rendement prévisionnel en 2024 à 82 millions d'euros² ;

- la **taxe spéciale d'équipement**, instituée au profit de l'établissement public Société du Grand Paris aux termes de l'article 1609 G du code général des impôts. Le projet de loi de finances pour 2024 estime son rendement prévisionnel en 2024 à 67 millions d'euros³ ;

- la **taxe sur les surfaces de stationnement**, définie à l'article 1599 *quater C* du code général des impôts, dont le rendement estimé pour 2024 s'établit à 28 millions d'euros⁴ ;

- la **taxe additionnelle régionale de 15 % à la taxe de séjour en Île-de-France**, prévue à l'article L. 2531-17 du code général des collectivités territoriales. Le projet de loi de finances pour 2024 estime son rendement prévisionnel en 2024 à 10 millions d'euros⁵.

En définitive, le projet de loi de finances pour 2024 prévoit, au titre de ces taxes, l'affectation de 845 millions d'euros à la SGP.

3) La règle d'or de la SGP : compenser les contributions supplémentaires mises à la charge de la SGP par l'augmentation de ses ressources

Afin de garantir une **stricte neutralité sur l'équilibre financier annuel et pluriannuel de la SGP**, le II de l'article 167 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 prévoit que « *toute contribution supplémentaire mise à la charge de la Société du Grand Paris au titre de l'article 20-1 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 [...] fait l'objet d'une augmentation des ressources de l'établissement d'un même montant* ».

¹ Article 28 du projet de loi de finances pour 2024.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

Cet article prévoit également la remise par le Gouvernement au Parlement d'un **rapport annuel sur l'évolution des dépenses et des ressources de la Société du Grand Paris**. Ce rapport doit notamment détailler les prévisions des coûts de réalisation du projet, des impositions de toutes natures affectées à l'établissement et plafonnées en application de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ainsi que de l'encours en principal des emprunts contractés par ce dernier. Il doit également exposer les mesures mises en œuvre afin que cet encours ne dépasse pas un **plafond de 35 milliards d'euros**.

Ainsi que l'a relevé la Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités, le rapport 2022 relatif à l'évolution des dépenses et des ressources de la SGP montre que la poursuite de la mise en œuvre de mécanismes de pré-financement permet de maintenir le plafond d'endettement à 35,1 Md€ et un **horizon de remboursement à 2065**.

II. Le texte initial vise à étendre le champ d'action de la SGP au bénéfice des Serm

L'article 2 du texte initial a pour objet :

- de **permettre à la SGP d'intervenir dans le déploiement des Serm** ;
- de permettre à la SGP de **concourir au financement des Serm** ;
- de **renommer** l'établissement public Société du Grand Paris en SGP.

A. Permettre à la SGP d'intervenir dans l'élaboration des Serm et d'être désignée maître d'ouvrage

L'article 2 de la proposition de loi prévoit notamment de compléter le III bis « *Participation aux projets d'infrastructures d'autres réseaux de transport public de voyageurs* » de la loi du 3 juin 2010 par la création d'un **nouvel article 20-3**.

Cet article 20-3 donne la **possibilité à l'établissement public SGP et à ses filiales de participer à la conception des infrastructures nécessaires à la mise en œuvre des Services express régionaux métropolitains** mentionnés à l'article L. 1215-6 du code des transports, créé par l'article 1^{er} de la proposition de loi.

Il définit en outre un **nouveau périmètre d'intervention de la SGP en tant que maître d'ouvrage**, à savoir :

- la **possibilité**, pour la SGP ou ses filiales d'être désignées **maîtres d'ouvrage des infrastructures nouvelles du réseau ferré national incluses dans le périmètre des Serm**, à l'exclusion des ouvrages portant sur les infrastructures et les installations de service en exploitation. Dans ce cas, la SGP ou ses filiales

seraient désignées maître d'ouvrage par un arrêté du **ministre en charge des transports** et les **ouvrages seraient incorporés au réseau ferré national à l'issue de la construction** ;

- la **possibilité** pour la SGP ou ses filiales d'être désignées **maîtres d'ouvrage par l'État ou les collectivités territoriales et leurs groupements de projets de création ou d'extension d'infrastructures de transport public urbain ou périurbain de personnes ou de marchandises** autres que ceux mentionnés à l'article 20-2 de la loi du 3 juin 2010¹.

Le 2° de l'article 23 du texte initial permet par ailleurs à la SGP ou à ses filiales de **participer au financement des projets de création, d'extension, d'amélioration ou de modernisation d'infrastructures entrant dans le périmètre d'un Serm.**

Le II du nouvel article 20-3 lui permet en outre **de créer des filiales** ou de **prendre des participations** dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation des missions précitées. Dans ce cas, est donnée à la SGP la **possibilité d'exercer un rôle de coordination d'ensemble** de la mise en œuvre du Serm selon des modalités définies par convention avec l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements participant, SNCF Réseau et les autres maîtres d'ouvrages concernés.

B. Définir des règles de financement des investissements en matière de Serm

L'article 2, dans le texte initial, prévoit également la création d'un titre III *ter* au sein de la loi du 2 juin 2010, constituée d'un article unique 20-4, dont le I précise que **la SGP peut contracter des emprunts** ; le produit de ces emprunts étant affecté aux dépenses relatives à l'exécution de ses missions.

En outre, le II de ce nouvel article 20-4 prévoit la remise, avant le 1^{er} octobre de chaque année, d'un **rapport** du Gouvernement au Parlement **relatif à l'évolution des dépenses et des ressources de la SGP concourant à l'accomplissement de ses missions.**

Ce rapport doit notamment détailler :

- d'une part, et pour ce qui concerne **ses missions en Île-de-France**, les prévisions des coûts de réalisation du projet, des impositions de toutes natures affectées à l'établissement et plafonnées² ainsi que l'encours en principal des emprunts contractés par ce dernier. Il expose les mesures prises pour que cet encours ne dépasse pas un plafond de 35 milliards d'euros et rend compte de l'utilisation par la SGP des emprunts contractés

¹ Les projets visés à l'article 20-2 sont ceux prévoyant au moins une correspondance avec le réseau de transport public du Grand Paris.

² En application de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

auprès de la Banque européenne d'investissement et des prêts sur fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations ;

- d'autre part, et pour ce qui concerne ses **engagements relatifs aux projets de Services express régionaux métropolitains**, ce rapport annuel doit également rendre compte de l'exposition financière de la SGP et du respect de l'**horizon de remboursement** des éventuels emprunts consentis par la SGP ou ses filiales au titre de ces projets **au plus tard cinquante ans après leur mise en service**, eu égard aux recettes et produits supplémentaires correspondants. Il est également prévu que ce rapport expose les mesures prises pour que cet horizon ne soit pas dépassé. Il est précisé que cette condition ne s'applique pas aux emprunts contractés à un terme de moins de douze mois.

Le **III** du nouvel article 20-4 reprend en outre la **règle d'or** prévue à l'article 167 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. Il précise en effet que toute contribution supplémentaire mise à la charge de la SGP au titre de l'article 20-1 fait l'objet d'une augmentation des ressources de l'établissement d'un même montant afin de garantir une stricte neutralité sur l'équilibre financier pluriannuel de la SGP.

Enfin, le **IV** de l'article 20-4 précise que le **produit des impositions de toute nature étant affectés, à la date de promulgation de la loi, à la SGP, est exclusivement utilisé par cette dernière pour les dépenses concourant à la réalisation de ses missions en Île-de-France**, y compris celles exposées pour contracter, rémunérer et amortir les emprunts les finançant, au prorata de leur usage à cet effet. Cette disposition vise à sécuriser les financements destinés pour l'heure au Grand Paris, et à éviter tout fléchage du produit des taxes affectées pour le Grand Paris à l'accomplissement d'autres missions de la SGP. En d'autres termes, le déploiement des Serm ne saurait être réalisé au détriment du Grand Paris.

C. De la Société du Grand Paris à la SGP

Le **I** de l'article 2 du texte initial prévoit que dans l'ensemble des textes législatifs, la référence à la **Société du Grand Paris** est remplacée par la référence à la **SGP**.

Son **II** prévoit en outre de procéder à plusieurs modifications et coordinations au sein de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

III. À l'Assemblée nationale, le périmètre et les modalités d'intervention de la SGP en matière de Serm se sont vus précisés

A. De la SGP à la Société des grands projets

L'article 2 a été modifié, en commission, par un amendement de David Valence (CD 149), qui **renomme** la SGP Société des grands projets.

Des modifications visant à opérer ces **remplacements** dans plusieurs codes ainsi que dans la loi n° 2010-597 et à **procéder à des coordinations** dans cette dite loi sont ainsi prévues aux alinéas 1 à 38 puis 65 et 66. Il convient notamment de noter que l'article 2 tend à modifier, en son alinéa 14¹, l'article 14 de la loi de 2010, pour préciser que **l'établissement public Société des grands projets est dissoute après qu'il a épuisé les compétences conférées par les titres III et III bis.**

B. Le périmètre de la SGP en matière d'élaboration et de maîtrise d'ouvrage dans le cadre du déploiement des Serm

Plusieurs amendements, adoptés en commission, puis en séance publique, ont modifié le **périmètre d'intervention de la SGP en matière de déploiement des Serm.**

L'article 20-3 créé par l'article 2 de la proposition de loi a été modifié par deux amendements identiques du rapporteur et du Gouvernement (210 et 202) afin de permettre à la SGP d'intervenir avant même la publication de l'arrêté conférant à un projet le statut de Serm. L'alinéa 40 de l'article 2 prévoit ainsi que la SGP ou ses filiales peuvent **participer à l'élaboration des propositions de Serm, sur décision du ministre chargé des transports, conjointement avec SNCF Réseau et sa filiale SNCF Gares & Connexions** pour les infrastructures relevant du réseau ferré national.

Le périmètre d'intervention de la SGP lorsqu'elle est désignée maître d'ouvrage s'est quant à lui vu resserré et précisé en commission puis en séance publique (amendement 211 du rapporteur). En définitive, la nouvelle section *A bis* de l'article 20-3 prévoit ainsi la **possibilité, pour l'établissement public SGP ou ses filiales, d'être désignée maîtres d'ouvrage d'infrastructures de transport nécessaire à la mise en œuvre des Serm et situées à l'intérieur du périmètre de ces services dans les trois cas de figure suivants** listés aux 1° à 3° de cette division :

- 1) par **arrêté du ministre chargé des transports, pour des infrastructures nouvelles du réseau ferré national, à l'exclusion des ouvrages portant sur les infrastructures et les installations de service en exploitation, qui relèvent quant à elle de SNCF Réseau ;**
- 2) par **arrêté du ministre chargé des transports, pour des lignes ferroviaires ou des sections de ligne ferroviaire sur lesquelles aucun service de fret ou de voyageurs n'a circulé au cours des cinq années antérieures à la publication de cet arrêté ;**
- 3) par les **collectivités territoriales ou leurs groupements compétents, pour des projets de création ou d'extension**

¹ Cette modification résulte de l'adoption d'un sous-amendement CD290 de Jean-Marc Zulesi à l'amendement CD149.

d'infrastructures de transport public urbain ou périurbain prévoyant **au moins une correspondance** avec l'une des gares ferroviaires situées à l'intérieur du périmètre du Serm.

C. Les modalités de remise des ouvrages de la SGP à SNCF Réseau

Les députés ont par ailleurs inséré de nouvelles dispositions relatives d'une part, aux modalités techniques d'intervention de la SGP et sur les **modalités d'attribution**, par l'État, des ouvrages réalisés par la SGP à SNCF Réseau ou à sa filiale mentionnée au 5° de l'article L. 2111-9 du code des transports, à savoir SNCF Gares & Connexions.

Aussi, la section *A ter*, insérée au sein du nouvel article 20-3 de la loi du 3 juin 2010 par l'adoption d'un amendement du rapporteur en séance publique (212) et d'un sous-amendement du Gouvernement (336), prévoit notamment que :

- les biens de toute nature nécessaires à la réalisation des ouvrages pour lesquels la SGP est désignée maître d'ouvrage en application du 1° du *A bis* sont **acquis** par la SGP ou ses filiales **au nom et pour le compte de l'État**, le cas échéant par voie d'**expropriation ou de préemption** ;
- après leur réception, les infrastructures de lignes, gares de voyageurs et pôles d'échanges multimodaux sont **attribués par l'État à SNCF Réseau et à sa filiale Gares & Connexions** ; les lignes supportant les infrastructures créées **étant incorporées au réseau ferré national**.

Les alinéas 48 à 52 de l'article 2, également insérés par l'amendement 212 du rapporteur en séance publique, détaillent en outre les modalités d'attribution des **droits** et **obligations** de SGP à SNCF Réseau et à sa filiale SNCF Gares & Connexions. Lorsqu'ils ne sont plus nécessaires aux missions de maître d'ouvrage de la SGP, l'ensemble de ces droits et obligations contractés par l'établissement public au titre de la réalisation des biens immobiliers et mobiliers attribués à SNCF Réseau et à sa filiale leur sont **transférés**. Plusieurs **exceptions à ce principe de transfert** sont toutefois prévues. Il s'agit :

- des droits et obligations liés aux emprunts contractés pour la réalisation des biens concernés ;
- des droits et obligations liés aux contrats de travail conclus par la SGP et ses filiales ;
- des contentieux existant à la date du transfert ;
- des actions en justice exercées après le transfert par les cocontractants de la SGP ou de ses filiales ou par leurs sous-traitants au titre de faits juridiques, d'actes juridiques ou

d'événements antérieurs au transfert qui relèvent de la SGP ou de ses filiales.

D. Les règles relatives au financement des Serm par la SGP

S'agissant de la capacité de la SGP ou de ses filiales de participer au financement de projets de création, d'extension, d'amélioration ou de modernisation d'infrastructures entrant dans le périmètre d'un Serm prévue au B de l'article 20-3, un amendement du rapporteur adopté en commission (CD246) a précisé que les infrastructures concernées sont des **infrastructures de transport**.

Un amendement du rapporteur adopté en séance publique (195) prévoit par ailleurs que lorsque la SGP ou ses filiales participent au financement de création, d'extension, d'amélioration ou de modernisation d'infrastructures de transport entrant dans le périmètre d'un Serm, elles **veillent au respect des objectifs de coût et du calendrier des projets qu'ils financent**.

Le contenu du rapport annuel du Gouvernement au Parlement prévu au II de l'article 20-4 créé par l'article 3 de la proposition de loi a été par ailleurs étoffé, du fait de l'adoption de l'amendement 21 de Nicolas Ray en séance publique. Aussi, ce rapport devra porter sur l'évolution des **moyens financiers et humains** de la SGP. Ce rapport devra par ailleurs présenter les évolutions des effectifs propres de la SGP et rendre compte de sa capacité à conduire les projets de Serm au regard de ses effectifs et du recours à des prestataires externes.

Un nouveau paragraphe II a enfin été inséré en commission (amendement CD263 du rapporteur)¹ au sein de l'article 3 de la proposition de loi pour prévoir que les dispositions tendant à modifier ou à changer la dénomination de la Société du Grand Paris sont **opposables de plein droit aux tiers**. Ces dispositions ne sauraient avoir pour conséquence la **résiliation de contrats conclus par la SGP** qui sont en cours d'exécution, ni la modification de leurs clauses ou même le remboursement anticipé d'obligations ou titres de créances.

IV. Conforter la SGP dans ses modalités d'intervention en matière de Serm et préciser son périmètre d'action et ses relations avec SNCF Réseau dans un souci d'efficacité

La commission juge **opportune la possibilité accordée par l'article 2 à la Société des grands projets d'intervenir dans l'élaboration et la maîtrise d'ouvrage des services express régionaux métropolitains**. La SGP bénéficie en effet d'une expérience considérable en matière de maîtrise d'ouvrage de

¹ Ce paragraphe a ensuite été déplacé en séance publique par l'adoption de l'amendement 120 du rapporteur.

projets particulièrement complexes, compte tenu de son rôle central dans le déploiement du Grand Paris Express.

Ainsi que l'a souligné Jean-François Monteils devant la commission, plusieurs conditions doivent être réunies pour mettre en œuvre l'ambition de déploiement de dix Serm d'ici dix ans :

- la **capacité à maintenir, au niveau territorial, un accord politique de long terme pour la conduite des projets** ;
- la **souplesse opérationnelle** : *« cette souplesse compte, parce que la durée d'exécution du projet est la condition de sa faisabilité : un projet qui dure trente ans pour des raisons de rigidité budgétaire ou opérationnelle risque de ne pas se faire. Tout assouplissement opérationnel est utile au réalisme de notre approche. »*¹ ;
- l'**efficacité collective**.

La commission considère que la SGP dispose d'**atouts considérables** à mobiliser pour réunir ces conditions dans l'objectif de déploiement des Serm. Aussi, et si elle souscrit aux évolutions prévues par l'article 2 de la proposition de loi pour lui donner la possibilité d'intervenir dans l'élaboration ou en maîtrise d'ouvrage de ces projets, elle a néanmoins adopté **11 amendements** pour le modifier, suivant **quatre axes**.

1) Préciser le périmètre d'intervention de la SGP en maîtrise d'ouvrage

Le principe de répartition de la maîtrise d'ouvrage des Serm entre SNCF Réseau et la SGP posé à l'Assemblée nationale, à savoir confier l'ensemble des opérations **concernant le réseau en exploitation à SNCF Réseau et permettre à la SGP d'intervenir dans la création d'infrastructures nouvelles ou sur des lignes non circulées**, satisfait la commission. Elle estime en effet nécessaire de définir une **ligne de partage claire entre le gestionnaire du réseau ferré national qu'est la SNCF et l'intervention d'un nouvel acteur pour le déploiement de certaines infrastructures nécessaires aux Serm**.

Pour autant, à l'initiative du rapporteur, elle a jugé indispensable de **préciser davantage le champ d'action de la SGP dans le cadre des Serm pour renforcer son efficacité opérationnelle en la matière**, d'une part, et pour **clarifier certains angles morts**, d'autre part.

- L'amendement COM-14 adopté par la commission précise ainsi le 1^o du nouvel article 20-3 de la loi du 3 juin 2010 quant aux modalités d'intervention de la SGP en tant que maître d'ouvrage pour des infrastructures nouvelles du réseau ferré national. Il prévoit d'**explicitier que ces infrastructures nouvelles comprennent les nouvelles gares ainsi que les nouveaux pôles d'échanges multimodaux et ateliers de maintenance du matériel roulant ferroviaire**. Il précise également que la SGP ne pourra en

¹ Lien vers le compte rendu de l'audition de Jean-François Monteils.

revanche pas intervenir sur les gares, pôles d'échanges multimodaux et ateliers de maintenance en exploitation, qui relèvent de SNCF Réseau.

- Un amendement COM-16 du rapporteur adopté par la commission définit un **nouveau cas de figure** dans lequel est rendue possible la désignation de la SGP en tant que maître d'ouvrage. Il vise à **donner la possibilité à la SGP d'intervenir, dans le cadre du déploiement des Serm, sur des lignes transférées aux collectivités territoriales**. Les collectivités peuvent en effet, à leur demande, se voir transférer certaines lignes ferroviaires en plein propriété - en application de l'article L. 3114-1 du code général des collectivités territoriales - ou en gestion, en application des articles L. 2111-1-1 et L. 2111-9-1-A du code des transports.

Ces lignes ne sont pas couvertes par les trois cas de figure permettant l'intervention de la SGP prévus aux 1° à 3° de l'article 20-3 de la loi du 3 juin 2010 créé par l'article 2 de la proposition de loi. Or, elles pourraient très concrètement, pour certaines d'entre elles, appartenir au périmètre d'un Serm. SNCF Réseau, interrogée par le rapporteur, a ainsi évoqué le cas de figure des lignes Saint-Dié-Molsheim et Obernai-Sélestat, transférées en octobre 2023 à la région Grand Est et qui devrait relever du périmètre du Serm de Strasbourg, le réseau express métropolitain européen (REME).

L'amendement COM-16 tend à corriger cet « angle mort » pour **permettre à la SGP d'être désignée maître d'ouvrage**, sur ces lignes transférées, par les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents.

- La commission a enfin adopté un amendement COM-15 du rapporteur pour **permettre à la SGP d'intervenir, dans le cadre de ses missions, sur des infrastructures de transport de marchandises**. Cette possibilité prévue par le texte initial, semble opportune. Le déploiement des projets de Serm, s'il vise au développement de l'offre de service pour les voyageurs, n'exclut pas le besoin, pour la SGP, d'intervenir sur certaines infrastructures dédiées au fret, notamment afin de mieux concilier les circulations de voyageurs et le fret ferroviaire.

2) Placer les collectivités territoriales au cœur du processus pour faire appel à la SGP dans le cadre des Serm

La commission a adopté un amendement COM-13 afin de **donner aux collectivités territoriales toute leur place pour choisir de faire appel à la SGP dans le cadre des Serm**.

Aussi, la décision du ministre pour permettre à la SGP ou à ses filiales de participer à l'élaboration des projets de Serm devra être prise **à la demande de la région et des autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité concernées**. De même, l'arrêté du ministre pour désigner la SGP maître d'ouvrage sur des infrastructures nouvelles ou sur des lignes non

circulées depuis cinq ans devra lui aussi être pris à la demande de la région et des autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité concernée.

3) Sécuriser les modalités de remise des ouvrages aux gestionnaires d'infrastructure

La commission a adopté **trois amendements du rapporteur** visant à **préciser à sécuriser les modalités de remise des ouvrages de la SGP à SNCF Réseau**, d'une part, et **aux collectivités territoriales**, d'autre part.

S'agissant des conditions de remise des ouvrages à SNCF Réseau et à sa filiale Gares & Connexions, l'amendement COM-2 prévoit, outre une précision rédactionnelle, que **la remise des infrastructures de lignes, gares et pôles d'échanges multimodaux par l'État à SNCF Réseau est réalisée à titre gratuit**. Il étend également le champ des biens remis à SNCF Réseau aux biens et droits immobiliers de toute nature, dans des conditions précisées par convention.

Un amendement COM-3 précise que **les réclamations, litiges ou encore actions amiables sont exclus du transfert des droits et obligations** de la SGP à SNCF Réseau et à sa filiale SNCF Gares & Connexions.

Concernant les infrastructures réalisées par la SGP à la demande des collectivités ou de leurs groupements, la proposition de loi ne prévoit pas, contrairement aux ouvrages ayant vocation à être remis à SNCF Réseau, les modalités de conventionnement entre la SGP et les collectivités territoriales concernées. L'amendement COM-11 vient pallier cet angle mort et dispose que **les modalités d'intervention de la SGP sur les infrastructures réalisées à leur demande et les conditions de remise, y compris à titre gratuit, des ouvrages réalisés par la SGP par les collectivités territoriales qui l'ont désignée maître d'ouvrage font l'objet d'une convention**.

4) Garantir des modalités d'actions de la SGP plus souples

Adopté par la commission, un amendement COM-17 du rapporteur a pour objet de **restreindre le périmètre d'action du comité stratégique de la SGP au Grand Paris Express**, étant donné que ce comité créé auprès du conseil de surveillance est composé de représentants de collectivités dont le territoire est situé sur l'emprise d'un projet d'infrastructure du réseau de transport public du Grand Paris. Ce comité n'a en effet pas vocation à se prononcer sur des sujets relatifs aux Serm.

La commission a également adopté l'amendement COM-12 du rapporteur, qui précise les **conditions d'acquisition de biens** de toute nature, immobiliers et mobiliers, par la SGP, lorsqu'elle est désignée maître d'ouvrage pour des lignes sur lesquelles aucun service de fret ou de voyageurs n'a circulé au cours des cinq dernières années.

Un amendement COM-19 du rapporteur adopté par la commission procède à plusieurs coordinations à l'alinéa 54 de l'article 2.

5) Sécuriser la capacité d'emprunt de la SGP

La SGP relève de la catégorie des administrations publiques locales. Elle n'est à ce titre pas concernée par l'interdiction appliquée aux administrations publiques centrales d'émettre des titres de créance dont le terme excède douze mois. Cette caractéristique est tout à fait essentielle, eu égard au modèle de financement des infrastructures réalisées par le SGP, qui repose par le recours à l'emprunt sur plusieurs dizaines d'années. Aussi, la commission a adopté l'amendement COM-18 du rapporteur pour inscrire dans la loi cette possibilité offerte à la SGP d'emprunter à plus de douze mois et ainsi sécuriser sa capacité d'emprunt.

Au-delà du modèle de financement de la Société du Grand Paris, la commission s'inquiète de l'insuffisance des effectifs de la SGP pour mener l'ensemble de ses missions dans les années à venir. Ainsi que l'a souligné Jean-François Monteils devant la commission : *« Dans l'idéal, nous serons en mesure de monter en charge sur les compétences que nous pourrions mettre au service des Serm au moment où les besoins liés au Grand Paris Express reflueront, mais il n'est pas exclu que nous ayons besoin d'une souplesse en termes d'effectifs si les études sur les Serm sont engagées alors que nous sommes encore très pris par le Grand Paris Express. »*

La commission a adopté l'article 2 ainsi modifié.

Article 2 bis AA (nouveau)

**Annexer le programme annuel des investissements de SNCF Réseau
au contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État**

Cet article, inséré par la commission à l'initiative du rapporteur, vise à annexer au contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État le programme annuel des investissements de SNCF Réseau. Ce programme devra notamment préciser les montants consacrés à la régénération, à la modernisation et au développement du réseau, y compris des Serm.

La commission a adopté l'article 2 bis AA ainsi rédigé.

I. Les investissements consacrés à la régénération et à la modernisation du réseau restent largement insuffisants au regard des besoins

La commission a dénoncé de façon constante, depuis plusieurs années, le **manque d'ambition du contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État**, de concert avec l'Autorité de régulation des transports (ART). La commission a ainsi, à de multiples reprises, **tiré la sonnette d'alarme** sur les insuffisances de la dernière révision du contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État, au début de l'année 2022¹². Si les **objectifs** fixés par la loi en matière de développement de la part modale du transport ferroviaire sont **ambitieux**, les moyens industriels et financiers sont loin d'être réunis pour les atteindre. Le président de la commission a souligné le 10 février 2022, à propos du projet de contrat, qui était alors en passe d'être signé que « *ce projet fait l'unanimité contre lui. Le contrat de performance est un document stratégique pour l'avenir du système ferroviaire. Une révision s'impose pour tenir compte de l'avis de l'ART* »³.

Ce manque d'ambition se traduit, chaque année et au fil des projets de loi de finances, par des **montants insuffisants accordés au réseau ferroviaire**. Le rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2023 de Philippe Tabarot, réalisé au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, a en effet mis en avant que le **compte n'y était pas**, les crédits prévus en matière de **régénération** n'étant même pas en mesure d'**enrayer la spirale de la dégradation du réseau**. La trajectoire prévue par le contrat de performance devrait même annoncer une évolution **critique sur le long terme** (vieillesse de l'âge des voies,

¹ Lien vers les communiqués de presse de la commission sur le sujet ([ici](#), [ici](#) et [là](#)).

² *Communiqué de presse, 17 février 2022, Contrat de performance SNCF Réseau-État : un projet qui doit impérativement être modifié pour concrétiser nos objectifs pour le ferroviaire.*

³ *Communiqué de presse, 10 février 2022, « Projet de contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État : encore une occasion manquée pour le développement du transport ferroviaire ! »*

ralentissements sur le réseau structurant). Ce constat trouve également à s'appliquer en matière de **modernisation du réseau ferroviaire**, qui se caractérise par une **absence de vision stratégique et industrielle**, la France accusant un **retard considérable** par rapport à ses voisins européens en matière de déploiement de la commande centralisée du réseau et de l'ERTMS (*European rail traffic management system*).

Or, le **développement des Serm** va nécessiter des **investissements supplémentaires considérables** sur le réseau ferré autour des grandes métropoles. Ces investissements, comme l'a indiqué l'ART, au rapporteur, interviennent dans un cadre financier contraint pour SNCF Réseau. Il est donc nécessaire de prévenir le risque d'une « **archipelisation** » du système ferroviaire susceptible de résulter d'un soutien aux Serm financé par un **détournement des financements initialement alloués aux investissements nécessaires pour régénérer le reste du réseau national**. Favoriser le développement des réseaux de Serm tout en obérant le maintien d'un système ferroviaire bien maillé au niveau national serait de nature à fragiliser encore davantage une équité territoriale déjà mise à mal.

II. Annexion du programme annuel des investissements de SNCF Réseau au contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État pour se doter d'une trajectoire claire pour le réseau ferroviaire

Afin de disposer d'une **vision précise des investissements réalisés par le gestionnaire d'infrastructure**, la commission a adopté un article 2 bis AA, qui résulte de l'adoption de l'amendement COM-20 du rapporteur. Il prévoit d'**annexer au contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État le programme annuel des investissements de SNCF Réseau**. Ce programme devra notamment préciser les montants consacrés à la régénération, à la modernisation et au développement du réseau, y compris des Serm.

De la sorte, il sera possible d'identifier les investissements menés par SNCF Réseau dans le cadre du développement des Serm.

Ce programme jouera également le rôle d'un mécanisme visant à prévenir « l'effet d'éviction » que le déploiement du Serm pourrait amener à l'encontre de la régénération et de la modernisation du réseau.

La commission a adopté l'article 2 bis AA ainsi rédigé.

Article 2 bis AB (nouveau)

**Prise en compte du déploiement des Serm
dans la mise en œuvre des ZFE-m**

Cet article inséré par la commission prévoit que la mise en œuvre des dispositifs de contrôle du respect des ZFE-m tiennent compte du déploiement des Serm.

La commission a adopté l'article 2 bis AB ainsi rédigé

La mise en place des ZFE-m et le contrôle de leur respect par les automobilistes s'effectueront dans les prochaines années à un rythme très rapide. À court terme, une part considérable des véhicules du parc automobile français est concernée par le schéma de restrictions de circulation concernant les véhicules légers, ainsi que l'a souligné le rapport de Philippe Tabarot *Zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) : sortir de l'impasse* publié en juin dernier.

C'est notamment le cas dans les ZFE-m rendues obligatoires en application de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités pour non-respect des normes de qualité de l'air, et **dans lesquelles des dépassements des seuils sont toujours observés de manière régulière**. L'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales prévoit désormais que **l'autorité compétente est tenue de prendre des mesures de restriction de circulation pour les véhicules à quatre roues dont le poids total autorisé en charge (PTAC) est inférieur ou égal à 3,5 tonnes**. Les agglomérations concernées doivent ainsi prévoir des **mesures d'interdictions de circulation** concernant les véhicules légers suivants :

- au plus tard le **1^{er} janvier 2023**, les véhicules classés **Crit'air 5** ;
- au plus tard le **1^{er} janvier 2024**, les véhicules classés **Crit'air 4** ;
- au plus tard le **1^{er} janvier 2025**, les véhicules classés **Crit'air 3**.

Or, le renouvellement des véhicules concernés dans des délais aussi contraints suppose une **très forte accélération du rythme d'évolution du parc** observé ces dix dernières années, qui semble matériellement difficile à envisager, compte tenu, notamment, du coût des véhicules peu polluants.

À moins d'exclure une part non négligeable des ménages des centres-villes, et parmi eux, les plus défavorisés, **un choc d'offre en faveur des transports collectifs doit être provoqué**.

Telle est bien l'ambition des Serm. La mise en œuvre des dispositifs de contrôle, autorisée par arrêté du représentant de l'État dans le département, doit par cohérence prendre en compte, le cas échéant, le déploiement des Serm.

La commission a adopté l'article 2 bis AB ainsi rédigé.

Article 2 bis A

Niveaux sonores maximums applicables aux Serm

Cet article renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer des niveaux sonores maximaux admissibles pour la circulation des trains sur les infrastructures nouvellement créées ou rénovées et faisant partie d'un Serm.

Compte tenu du manque de clarté et des risques allant à l'encontre de l'objectif de développement des Serm, la commission a supprimé l'article 2 bis A.

I. Le cadre juridique encadrant le bruit émis par les trains en circulation fixé par le code de l'environnement

A. Les dispositions encadrant les nuisances sonores dues aux infrastructures de transport terrestre

Les articles L. 571-9 à L. 571-10-3 du code de l'environnement définissent le **cadre juridique des nuisances sonores causées par les infrastructures de transport terrestre**. Le législateur a posé le principe général d'une **prise en compte des nuisances sonores liées à leur réalisation et leur utilisation dès leur conception et leur réalisation**. Cependant, en application de l'article L. 571-9, il revient à l'autorité réglementaire de fixer, par décret en Conseil d'État, les prescriptions applicables aux infrastructures nouvelles, aux modifications ou transformations significatives d'infrastructures existantes, aux transports guidés et aux chantiers.

B. Les règles spécifiques applicables au transport ferroviaire

Les infrastructures ferroviaires doivent respecter, en sus des obligations de droit commun, des normes qui leur sont propres :

- en application de l'article L. 571-10-1, les entreprises ferroviaires faisant circuler des trains sur le réseau ferré contribuent à la réduction du bruit dans l'environnement, en adaptant notamment les dispositifs de roulage et de freinage de leur matériel roulant. Il revient au pouvoir réglementaire, par un décret en Conseil d'État, de préciser les modalités d'application de cette obligation ;
- en raison du caractère singulier des nuisances sonores causées par le train (d'une forte intensité, mais d'une faible durée et d'une faible fréquence), le législateur a précisé que les indicateurs de gêne due au bruit des infrastructures de transport ferroviaire prennent en compte des critères d'intensité des nuisances ainsi que des critères de répétitivité, en particulier à travers la

définition d'indicateurs de bruit événementiel tenant compte notamment des pics de bruit (article L. 571-10-2). Il revient au pouvoir réglementaire, par un arrêté conjoint des ministres chargés des transports, de l'environnement et du logement de préciser les modalités d'évaluation des nuisances sonores des transports ferroviaires.

II. La fixation de niveaux sonores maximums admissibles pour la circulation des trains sur les infrastructures nouvellement créées ou rénovées et faisant partie d'un Serm introduite par les députés

Cet article est issu d'un amendement de séance (198) portant article additionnel de Béatrice Piron et plusieurs de ses collègues du groupe Renaissance.

Il crée un nouvel article L. 571-10-1 A disposant qu'un décret en Conseil d'État fixe les niveaux sonores maximums admissibles pour la rénovation ou la création d'une nouvelle infrastructure de transports terrestres dans le cadre du développement des Services express régionaux métropolitains.

III. Une disposition inutile et susceptible de ralentir le développement des Serm

A. Une disposition déjà satisfaite par le droit existant

En application de l'article L. 571-9 du code de l'environnement, **l'autorité réglementaire peut déjà préciser, par décret en Conseil d'État, les prescriptions applicables aux infrastructures nouvelles et aux modifications ou transformations significatives d'infrastructures existantes.** La distinction faite dans cet article entre les nouvelles infrastructures et les infrastructures rénovées d'une part, et les autres, d'autre part, figure donc déjà dans la loi. En revanche, la fixation des indicateurs sonores et des niveaux maximums admissibles précis relève du pouvoir réglementaire.

À cet égard, l'arrêté du 29 septembre 2022 fixant à titre expérimental les modalités de détermination et d'évaluation applicables à l'établissement d'indicateurs de gêne due au bruit événementiel des infrastructures de transport ferroviaire entré en application le 1^{er} janvier 2023 définit de nouveaux indicateurs de gêne sonore et crée des zones d'ambiance sonore très modérée. Dans ces zones, les niveaux sonores maximums admissibles sont de 55 décibels (A) le jour (6 h-18 h), de 50 dB (A) en soirée (18 h-22 h) et de 45 dB (A) la nuit. Ces niveaux sont quasiment équivalents à ceux recommandés par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) dans ses *Lignes directrices relatives au bruit dans l'environnement dans la Région européenne*, à savoir 54 dB (A) le jour et 44 dB (A) la nuit.

B. La nécessité de conserver une réglementation uniforme et cohérente relative au bruit émis par l'ensemble des infrastructures ferroviaires

Créer une réglementation spécifique aux Serm, incluant des niveaux de bruit inférieurs à ceux qui sont applicables aux autres infrastructures ferroviaires ne serait pas opportun. Cette limitation risquerait en effet de freiner leur développement, sans pour autant que de nouvelles exigences s'appliquent aux lignes existantes ou nouvellement créées qui ne bénéficient pas de la labélisation « Serm ».

Les nuisances sonores liées au transport ferroviaire soulèvent de réels enjeux qu'il convient de ne pas nier mais qui dépassent largement le sujet des seuls Serm. Un souci de cohérence, d'uniformité et de lisibilité de la loi plaide pour le maintien d'une réglementation unique relative au bruit émis par les infrastructures ferroviaires.

La commission a supprimé l'article 2 bis A.

Article 2 bis B

**Consultation obligatoire des conseils de développement
sur les projets de Services express régionaux métropolitains**

Cet article vise à rendre obligatoire la consultation des conseils de développement sur les projets de Services express régionaux métropolitains

La commission a adopté l'article 2 bis B sans modification.

I. Les conseils de développement, des instances de démocratie participative déjà anciennes et dynamiques

Les conseils de développement sont des structures locales consultatives créées par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Ils sont **obligatoirement créés** dans les **établissements publics à fiscalité propre (EPCI) de plus de 50 000 habitants**. En dessous de ce seuil, leur création est facultative.

Dans un esprit de démocratie participative, **ils représentent la société civile locale**, et comptent donc des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public. La parité est assurée en leur sein ainsi qu'une représentation des classes d'âge conforme à la population du territoire concerné. L'impossibilité pour les conseillers communautaires ou métropolitains d'en faire partie en assure la **complémentarité vis-à-vis des élus**.

Les conseils de développement sont consultés sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'EPCI. Ils établissent également un rapport d'activité qui est examiné et débattu par l'organe délibérant de l'EPCI.

II. Une consultation obligatoire introduite par les députés : les conseils de développement sur les projets de Serm

L'article 2 bis B résulte de l'adoption en séance publique d'un amendement (69) d'Anne-Laurence Petel et plusieurs de ses collègues du groupe Renaissance.

Il tend à **rendre obligatoire la consultation des conseils de développement sur les projets de Services express régionaux**

métropolitains. Il complète pour cela l'article L. 5211-10-1 du code général des collectivités territoriales qui définit la composition des conseils de développement et leurs missions.

L'échelle géographique d'un projet de Serm n'ayant pas vocation à coïncider avec celui d'un conseil de développement, à savoir un EPCI à fiscalité propre, le texte adopté par les députés précise quels sont les conseils de développement qui doivent être consultés. Un conseil de développement est consulté sur un projet de Serm :

- si l'EPCI à fiscalité propre auquel il est rattaché est autorité organisatrice de la mobilité dans son ressort territorial ;
- lorsque le territoire de l'EPCI à fiscalité propre auquel il est rattaché est inclus en tout ou partie dans le projet.

Ces deux conditions sont cumulatives.

III. Une consultation bienvenue qui assure la participation de la société civile aux projets de Serm

Pour la commission, les conseils de développement sont des instances pleinement représentatives de la société civile. Leur consultation sur les projets de Serm est donc bienvenue afin que les citoyens puissent directement faire entendre leur voix à leur propos. Un tel processus est de nature à renforcer le consensus autour de ces projets.

La commission a adopté l'article 2 bis B sans modification.

Article 2 bis

**Scénario de ligne ferroviaire à vitesse intermédiaire
lors d'un projet de ligne ferroviaire grande vitesse**

Cet article vise à imposer l'étude d'un scénario alternatif de ligne ferroviaire à vitesse dite intermédiaire lors de l'établissement d'un projet de ligne ferroviaire grande vitesse.

Considérant que le mécanisme de financement des Serm qu'il prévoit est inopérant, la commission a supprimé l'article 2 bis.

I. Les préalables à la réalisation d'un projet ferroviaire

La réalisation d'une nouvelle infrastructure ferroviaire à grande vitesse suppose plusieurs étapes préalables.

A. Une étude approfondie de l'impact des projets ferroviaires en matière de nuisances sonores

En premier lieu, l'article L. 571-9 du code de l'environnement prévoit que « *la conception, l'étude et la réalisation des aménagements et des infrastructures de transports terrestres prennent en compte les nuisances sonores que la réalisation ou l'utilisation de ces aménagements et infrastructures provoquent à leurs abords* ». Ce même article prévoit en outre qu'un décret en Conseil d'État précise les prescriptions applicables aux transports guidés et, en particulier, **aux infrastructures destinées à accueillir les trains à grande vitesse**.

B. Des exigences en matière de consultation du public

Par ailleurs, l'article R. 121-2 du code de l'environnement fait entrer les nouvelles lignes ferroviaires dans le champ de l'article L. 121-8 du même code qui prévoit la mise en œuvre d'une consultation du public préalable organisée par la **Commission nationale du débat public (CNDP)**, saisie par le maître d'ouvrage et accompagnée d'un dossier qui présente notamment les « *enjeux socio-économiques, son coût estimatif, l'identification des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, une description des différentes solutions alternatives, y compris l'absence de mise en œuvre du projet* ». Ce même article R. 121-2 précise que la saisine de la CNDP est de droit pour tout projet ferroviaire pour lequel le **budget prévisionnel est supérieur à 455 millions d'euros ou concerne plus de 40 kilomètres de voie**. Pour un projet de moindre envergure, mais présentant un **budget prévisionnel supérieur à 230 millions d'euros ou concernant plus de 20 kilomètres de voie**, la saisine est laissée à la main du maître d'ouvrage, ou dans les conditions prévues au II de l'article L. 121-8 du code de l'environnement.

C. Les projets ferroviaires sont soumis à la réalisation préalable d'une étude d'impact et d'une évaluation environnementale

Enfin, ce type de projet entre dans le champ de l'**article L. 121-2 du code de l'environnement**, qui se fonde sur les critères établis en **annexe III de la directive 2011/92/UE du Parlement européen**. Conformément aux **articles R. 122-1 et R. 122-2 du code de l'environnement**, qui précisent les modalités d'application de l'**article L. 121-2 du même code**, les projets de nouvelle ligne ferroviaire doivent prévoir la réalisation d'une **étude d'impact** « *sous la responsabilité du ou des maîtres d'ouvrage* » et d'une « *évaluation environnementale systématique* ».

II. Rendre obligatoire un scénario de ligne ferroviaire à vitesse intermédiaire lors de l'étude d'un projet de ligne à grande vitesse et affecter l'éventuel gain aux SerM et aux petites lignes ferroviaires

L'article 2 *bis* introduit en commission à l'Assemblée nationale par un amendement de M. Vincent Thiébaud ([CD219](#)) vient ajouter une nouvelle exigence lors de la phase d'étude d'un projet de ligne ferroviaire grande vitesse (LGV) en imposant la **conception d'un scénario alternatif portant sur des infrastructures adaptées à une « vitesse intermédiaire »** comprise entre 200 et 249 kilomètres par heure¹. Une telle disposition avait déjà été proposée et adoptée lors des discussions sur la proposition de loi pour une revitalisation pérenne des lignes ferroviaires de dessertes fines du territoire, déposée à l'Assemblée nationale le 21 mars 2023 et retirée depuis.

L'objectif affiché est de réorienter une partie des budgets affectés par l'État et les collectivités territoriales aux grandes lignes, les LGV en l'occurrence, vers d'autres projets. Le **scénario alternatif doit permettre de dégager un delta entre le coût de construction d'une LGV et celui d'une ligne à vitesse intermédiaire**, et de réemployer le différentiel de crédits sur **un projet de SERM ou pour la réhabilitation de petites lignes**. Le texte précise que cette étude supplémentaire sera exigée pour une période de 10 ans (du 1^{er} janvier 2024 au 31 décembre 2033), ce qui correspond au délai prévu par la présente proposition de loi pour la mise en œuvre des projets de SERM prioritaires.

En séance publique, **cinq amendements rédactionnels ont modifié** cet article (amendements 138, 141, 142, 143 et 139).

III. Un mécanisme inopérant supprimé par la commission

L'article 2 *bis* répond à une **logique de rationalisation des dépenses d'investissement** concernant le réseau ferré français. Il se fonde sur le

¹ Il s'agit ici de la vitesse maximale autorisée s'appliquant aux trains qui circulent sur ce type de voie.

différentiel de prix existant entre les LGV et les « lignes ferroviaires à faible activité ». L'article entend ainsi rediriger les efforts d'investissement vers les projets de SERM, ainsi que les lignes ferroviaires classées de 7 à 9 selon les groupes établis par l'Union internationale des chemins de fer (UIC).

Le classement UIC des voies ferrées

Les 9 groupes UIC sont établis par une formule multipliant un indice de qualité de la voie (en fait, la vitesse de passage des trains) par la somme des tonnages des trains fret, voyageur et engins de traction qui la fréquentent chaque jour. Le score obtenu est appelé trafic théorique. La catégorie 1 équivaut à 120 000 unités tandis que le groupe 9 correspond à moins de 1 500 unités.

Pour autant, le mécanisme de financement des Serm proposé par cet article n'est pas pleinement opérationnel : d'éventuelles économies sur un projet par rapport à une autre version de ce projet **ne correspondent pas à un gain financier réellement disponible** pour être investi dans les projets de Serm.

Le système de transfert de l'excédent budgétaire issu de l'abandon d'un projet de LGV au profit d'un projet de ligne ferrée à vitesse intermédiaire ne pourra donc pas se traduire par un mécanisme juridique concret.

Par ailleurs, des études de solutions à vitesse intermédiaire sont aujourd'hui déjà conduites, comme on peut le voir avec le projet de ligne nouvelle Paris-Normandie sur laquelle les trains circuleront selon les tronçons à des vitesses allant de 200 à 250 km/h. À cet égard, imposer la réalisation de telles études dans la loi ne paraît pas nécessaire.

La commission a supprimé l'article 2 bis.

Article 3

Convention entre la SGP et SNCF Réseau

Cet article prévoit la mise en place d'une convention entre SNCF Réseau et la SGP lorsque cette dernière est maître d'ouvrage d'infrastructures ferroviaires nouvelles du réseau ferré national nécessaires à la mise en œuvre de Services express régionaux métropolitains et destinées à être remises à SNCF Réseau ou à SNCF Gares & Connexions.

La commission a adopté 3 amendements pour préciser le champ de cette convention et donner la possibilité aux futurs exploitants des ouvrages de donner un avis à chaque étape technique des travaux, et ainsi maintenir un lien permanent avec leur maître d'ouvrage.

La commission a adopté l'article 3 ainsi modifié.

I. SNCF Réseau, gestionnaire de la plus grande partie du réseau ferré national

A. SNCF Réseau, attributaire du réseau ferré national et gestionnaire de droit commun

En application de l'article L. 2111-1 du code des transports, « *la société SNCF Réseau est attributaire des lignes du réseau ferré national, propriété de l'État* ».

Le réseau ferroviaire

Aux termes de l'article L. 21221 du code des transports, le réseau ferroviaire est composé du **réseau ferré national** et des lignes ferroviaires ouvertes à la circulation publique qui lui sont reliées, y compris les lignes d'accès aux installations de service ou celles desservant ou pouvant desservir plus d'un client final.

Le réseau ferré national, dont SNCF Réseau est attributaire, compte 28 000 kilomètres de lignes, dont 2 700 kilomètres de ligne à grande vitesse.

Par ailleurs, certaines lignes n'appartiennent pas au réseau ferré national. C'est notamment le cas du réseau ferroviaire corse (article L. 2112-4 du code des transports) ou encore de certaines sections du réseau express régional d'Île-de-France, pour lesquelles la Régie autonome des transports parisiens intervient en tant que gestionnaire d'infrastructure (article L. 2112-3 du code des transports).

SNCF Réseau est également **gestionnaire du réseau de droit commun**, et remplit donc diverses missions définies à l'article L. 2111-9 du code des transports, parmi lesquelles :

1° l'**accès à l'infrastructure ferroviaire du réseau ferré national**, comprenant la répartition des capacités et la tarification de cette infrastructure ;

2° la **gestion opérationnelle des circulations** sur le réseau ferré national ;

3° la **maintenance**, comprenant l'entretien et le renouvellement, de l'infrastructure du réseau ferré national ;

4° le **développement**, l'aménagement, la cohérence et la mise en valeur du réseau ferré national ;

5° la **gestion unifiée des gares de voyageurs**, à travers sa filiale SNCF Gares & Connexions ;

6° la gestion et la mise en valeur d'installations de service.

B. Les exceptions à la gestion du réseau ferré national par SNCF Réseau

Il existe **plusieurs exceptions au monopole de la maîtrise d'ouvrage des projets d'infrastructures de SNCF Réseau sur le réseau ferré national** :

- **SNCF Réseau**, en application de l'article L. 2111-11 du code des transports, **peut recourir à un marché de concession de travaux** ou à un **marché de partenariat** pour des projets contribuant au développement, à l'aménagement et à la mise en valeur de l'infrastructure du réseau ferré national :
 - o SNCF Réseau a eu recours à deux contrats de partenariat avec :
 - Eiffage Rail Express (ERE) pour la LGV Bretagne-Pays-de-la-Loire
 - OC'VIA pour la ligne du contournement de Nîmes et Montpellier
 - o SNCF Réseau a également conclu un marché de concession de travaux avec LISEA pour la LGV Tours-Bordeaux.
- **l'État**, en application de l'article L. 2111-12 du même code, **peut recourir directement à un marché de concession de travaux ou à un contrat de partenariat** pour les mêmes projets que ceux mentionnés à l'article L. 2111-11 ;
- en application de l'article L. 2111-3 du même code, le maître d'ouvrage de la construction des infrastructures du **CDG Express** est la société CDG Express, détenue à parts égales par Groupe ADP, SNCF Réseau et la Caisse des Dépôts.

- en application de l'article L. 2111-9-1 A du même code, **pour des lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic du réseau ferré national faisant l'objet d'investissements de renouvellement ou de développement majoritairement financés par une autorité organisatrice des transports ferroviaires**, et à la demande de son assemblée délibérante, **certaines missions de gestion de l'infrastructure**, peuvent être **transférées** à cette autorité organisatrice par la société SNCF Réseau, sous réserve de l'accord préalable du ministre chargé des transports et après avis de SNCF Réseau ;
- en application de l'article L. 2111-1-1 du même code, les **lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic du réseau ferré national** peuvent, sous réserve de l'accord préalable du ministre chargé des transports et après avis de la société SNCF Réseau et de SNCF Gare & Connexions, **faire l'objet d'un transfert de gestion au profit d'une autorité organisatrice de transport ferroviaire**, à la demande de son assemblée délibérante.

C. Les modalités de contractualisation entre SNCF Réseau et les autres maîtres d'ouvrage d'infrastructures du réseau ferré national

Les **modalités de contractualisation entre SNCF Réseau et les autres maîtres d'ouvrage d'infrastructures du réseau ferré national** sont hétérogènes et diffèrent selon la consistance et l'étendue des responsabilités transférées.

- 1) Les Conventions signées dans le cadre du transfert de gestion de SNCF Réseau à un tiers

Dans les cas de **transfert de gestion des lignes d'intérêt local ou régional** à une autorité de transport ferroviaire prévu aux articles L. 2111-1-1 et L. 2111-9-1 A du code des transports, une **convention technique** est établie entre SNCF Réseau, SNCF Gares & Connexions, le nouveau gestionnaire et les personnes à qui il a confié la réalisation des missions de gestion de l'infrastructure sur les lignes transférées. L'article L. 2111-1-1 du code des transports précise d'ailleurs que SNCF Réseau a l'obligation de transmettre au nouveau gestionnaire l'ensemble des documents et renseignements techniques nécessaires à l'exercice de ses missions, dans l'objectif de garantir la sécurité du réseau et de favoriser l'interopérabilité de celui-ci.

Dans le cas du **CDG Express** est aussi prévue une **contractualisation** entre SNCF Réseau et la société CDG Express en vue de coordonner la répartition des capacités et de répartir le produit de la tarification sur l'ensemble de l'infrastructure ferroviaire dans le cadre de leurs attributions respectives de manière à assurer le fonctionnement efficace des services

ferroviaires. Les deux sociétés concluent une seconde convention en vue de coordonner leurs interventions respectives en matière de maintenance.

Ces cas diffèrent cependant de ceux des Serm dans la mesure où les conventions portent sur le **transfert d'une infrastructure de SNCF Réseau à un tiers** et la coexistence entre une infrastructure gérée de façon pérenne par un tiers et SNCF Réseau. Or, la contractualisation porte, dans le cas des Serm, sur le transfert d'une infrastructure réalisée par un tiers à SNCF Réseau.

2) Les cas de la concession et des marchés de partenariats

Dans le cas de la concession et des deux marchés de partenariats conclus par SNCF Réseau, les modalités de transmission de l'infrastructure à SNCF Réseau sont déterminées par voie contractuelle entre les différents gestionnaires d'infrastructures. Toutefois, aucune intervention législative spécifique n'a eu lieu pour fournir un cadre légal spécifique à ces contrats.

II. Le texte initial : la mise en place d'une convention entre SNCF Réseau et la SGP afin d'assurer la fluidité de la remise à la première des ouvrages réalisés par la seconde

Cet article prévoit la **mise en place d'une convention entre SNCF Réseau**, et, le cas échéant, **SNCF Gares & Connexions** d'une part, et la SGP d'autre part, **lorsque la maîtrise d'ouvrage d'infrastructures de transport nécessaires à la mise en œuvre des Services express régionaux métropolitains est confiée à la SGP**. Cette convention est prévue par un nouvel article L. 2111-13 inséré dans une nouvelle section 1 *bis* « Maîtrise d'ouvrage des infrastructures nouvelles nécessaires aux services express régionaux métropolitains » au sein de la section 2 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre I^{er} de la deuxième partie du code des transports. Cette convention détermine :

1° le **programme et l'étendue des opérations à réaliser** ;

2° la **liste des ouvrages ferroviaires** construits sous la responsabilité de l'établissement public Société des grands projets **qui seront remis à SNCF Réseau ou à sa filiale SNCF Gares & Connexions** ainsi que les **modalités de cette remise** ;

3° les **spécifications techniques pour la réalisation des ouvrages destinés à être incorporés au réseau ferré national** et pour la réalisation des gares de voyageurs et des pôles d'échange multimodaux ;

4° les **modalités de coordination des différents maîtres d'ouvrage**.

La mise en place d'une convention entre la SGP et SNCF Réseau a pour objectif de **définir précisément et le plus tôt possible les modalités de la relation entre SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions, d'une part, et la SGP, d'autre part**. La définition précise du programme et de l'étendue des

opérations à réaliser, des ouvrages ferroviaires construits sous la responsabilité de la SGP destinés à être transmis à SNCF Réseau ou, le cas échéant, à SNCF Gares & Connexions, et de leurs spécifications techniques doit garantir la fluidité de leur transmission.

Cette convention doit respecter le cadre mis en place par l'article 2 de la présente proposition de loi ainsi que les règles d'équilibre financier applicables aux signataires.

Le recours au pouvoir réglementaire pour préciser les modalités d'application de l'article devrait permettre d'apporter des précisions sur les modalités de signature de la convention (notamment temporelles) et sur son contenu qui ne sont pas de niveau législatif.

III. Des modalités de conventionnement précisées à l'Assemblée nationale

L'alinéa 7 de l'article 3 a été complété afin de préciser que la convention concerne également les spécifications techniques pour « *la réalisation des gares de voyageurs et des pôles d'échange multimodaux* » conformément à l'amendement de commission (CD210) d'Aude Luquet et plusieurs de ses collègues du groupe Démocrate (MoDem et Indépendants), adopté avec l'avis favorable du rapporteur.

Ces gares et pôles d'échange relèvent de SNCF Gares & Connexions. Cette précision permet de s'assurer que la remise des ouvrages à cette dernière n'amène pas de difficultés techniques qui pourraient avoir un impact négatif sur la bonne circulation des trains. Au-delà des enjeux techniques de circulation des trains, cet ajout permet également de garantir que les ouvrages remis à SNCF Gares & Connexions seront rentables, et donc financièrement viables.

La **liste des ouvrages ferroviaires** construits sous la responsabilité de la SGP incluse dans la convention signée entre la SGP et SNCF Réseau et, le cas échéant, SNCF Gares et Connexions, a été restreinte aux ouvrages destinés à être remis à SNCF Réseau ou à SNCF Gares et Connexions, conformément à la proposition du rapporteur (CD238). La SGP pourrait en effet construire certains ouvrages liés au transport routier qui ne seront pas remis à SNCF Réseau ou à la SNCF Gares & Connexions.

En outre, à l'initiative du rapporteur, les occurrences de l'expression « SGP » dans l'article ont été remplacées par l'expression « Société des Grands Projets » (CD226 ; CD227).

Deux amendements rédactionnels du rapporteur (CD272 ; CD228) ont clarifié le texte.

IV. Étoffer la convention pour renforcer la coordination entre ses signataires pendant toute la durée des projets

A. Une convention nécessaire, mais dont il faut préciser le contenu

La convention prévue à l'article 3 bienvenue permettra d'assurer une bonne entente entre SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions d'une part, et la SGP, d'autre part. À cet égard, la détermination de la liste des ouvrages construits sous la responsabilité de la SGP et ayant vocation à être transmis à SNCF Réseau ou à SNCF Gares & Connexions est essentielle. Il importe toutefois, pour éviter toute ambiguïté, de préciser qu'il s'agit des infrastructures qui seront transmises à SNCF Réseau ou SNCF Gares & Connexions, **que ces infrastructures soient ferroviaires ou non, comme le clarifie l'amendement (COM-23) du rapporteur adopté par la commission.**

La convention entre la SGP et SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions pourrait par ailleurs porter sur des travaux confiés en maîtrise d'ouvrage à la SGP sur des infrastructures existantes, notamment dans le cas d'une intervention de la SGP sur des lignes ferroviaires ou sections de lignes ferroviaires sur lesquelles aucun service de fret ou de voyageurs n'a circulé depuis cinq ans. C'est pourquoi l'amendement (COM-23) du rapporteur adopté par la commission corrige le titre de la sous-section créée par l'article 3. La convention prévue entre SNCF Réseau et la SGP a en effet vocation à couvrir les cas de figure prévus au 1° et du 2° de l'article 20-3 de la loi n° 2010-597 créé par l'article 2 de la proposition de loi.

La commission a également décidé, conformément à la proposition de son rapporteur (COM-24) d'inclure dans la convention la mission de déterminer la **liste des biens et droits immobiliers** de toute nature qui seront attribués à SNCF Réseau et à SNCF Gares & Connexions. La convention constitue l'instrument approprié pour permettre aux différentes parties de s'entendre sur l'étendue exacte de ces biens, afin d'éviter toute incertitude au cours du projet et d'éventuels conflits lors de la remise des ouvrages.

B. Une convention qui doit régler les rapports entre les futurs gestionnaires et la SGP pendant toute la durée des travaux et pas seulement avant leur commencement et à leur achèvement

En outre, la convention, dans le texte transmis par l'Assemblée nationale, ne régit que deux étapes éloignées dans la chronologie des travaux : l'amont des travaux, à savoir le moment où est signée la convention, et la remise des ouvrages par la SGP.

Pourtant, les étapes intermédiaires doivent être pris en compte pour garantir la fluidité des relations entre les deux partenaires. Il est souhaitable, pour s'assurer que les **futurs exploitants des ouvrages réalisés par la SGP, à**

savoir SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions, puissent donner leur avis aux différentes étapes techniques de la réalisation de ces derniers. De la sorte, la coordination entre la SGP et les futurs exploitants est renforcée et le risque d'un refus de la réception de l'ouvrage par SNCF Réseau ou SNCF Gares & Connexions s'en trouverait très fortement réduit.

Un amendement (COM-25) du rapporteur adopté par la commission précise que **la convention fixe les conditions et les délais dans lesquels les avis de SNCF Réseau ou, le cas échéant, de SNCF Gares & Connexions, sont requis avant l'approbation de chaque étape technique du projet.**

L'association des futurs gestionnaires d'infrastructure aux choix techniques opérés au cours des travaux limite les possibilités de construction d'infrastructures inutilisables pour ceux-ci, que ce soit pour des raisons techniques ou économiques. À titre d'exemple, l'association de SNCF Gares & Connexions aux choix techniques opérés lui permet de s'assurer d'une rentabilité future des gares construites cohérente avec son modèle économique.

La commission a adopté l'article 3 ainsi modifié.

Article 3 bis

Consultation des comités des partenaires sur les projets de Serm

Cet article, inséré en commission à l'Assemblée nationale, prévoit explicitement la possibilité pour les comités des partenaires d'être consultés sur les services express régionaux métropolitains.

La commission a adopté l'article 3 *bis* sans modification.

I. Les comités des partenaires : une nouvelle enceinte auprès des AOM rendue obligatoire par la LOM

L'article L. 1231-5 du code des transports, créé par l'article 15 de la loi d'orientation des mobilités (LOM), prévoit que les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) créent un **comité des partenaires**, qui doit être **consulté au moins une fois par an et avant toute évolution substantielle de l'offre de mobilité, de la politique tarifaire ainsi que sur la qualité des services et l'information des usagers mis en place**. Il peut également être consulté à l'occasion de l'évaluation de la politique de mobilité de l'AOM et **sur tout projet de mobilité structurant**. En outre, le comité est également consulté avant toute instauration du versement mobilité ou évolution de son taux.

Si sa **composition** et ses **modalités de fonctionnement** sont fixées par l'AOM, il est prévu que ce comité associe *a minima* des représentants des employeurs et des associations d'usagers ou d'habitants ainsi que des habitants tirés au sort - ces derniers ayant été ajoutés à la liste des participants au comité des partenaires en application de l'article 141 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Lorsque la région intervient en tant qu'AOM en lieu et place d'une communauté de communes qui ne s'est pas vue transférer la compétence mobilités en application du II de l'article L. 1231-1 du code des transports, elle crée un comité des partenaires associant les représentants des communes ou de leurs groupements, à l'échelle pertinente qui ne peut aller au-delà de celle d'un bassin de mobilité. Ce comité des partenaires peut être consulté à l'occasion de l'élaboration du plan établi par la région pour accroître et améliorer le transport de bicyclettes dans les trains en application du II de l'article L. 2151-2 du code des transports. Cette dernière possibilité a été introduite par l'article 35 de la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture.

II. La consultation des comités des partenaires sur les Serm : une précision insérée à l'Assemblée nationale

L'article 3 *bis* de la proposition de loi, inséré en commission à l'Assemblée nationale (deux amendements identiques de Damien Adam [CD31] et de Laurence Maillart-Méhaignerie [CD172]), modifie l'article L. 1231-5 du code des transports pour prévoir que les projets de mobilité structurants sur lesquels peuvent être consultés les comités des partenaires **comprennent les services express régionaux métropolitains**.

III. Une consultation bienvenue du comité des partenaires

Compte tenu de l'**ampleur significative** des projets de Serm, la commission estime opportun de prévoir une consultation du comité des partenaires sur cette question.

La commission a adopté l'article 3 *bis* sans modification.

Article 3 ter

**Emplacements destinés au transport de vélos non démontés
dans les matériels neufs et rénovés
affectés aux Services express régionaux métropolitains**

Cet article, inséré en commission à l'Assemblée nationale, à l'initiative de Stéphane Delautrette et contre l'avis du rapporteur, précise que l'obligation de prévoir des emplacements destinés au transport de vélos non démontés dans les matériels neufs et rénovés affectés à la réalisation des services ferroviaires de transport de voyageurs s'applique aux Services express régionaux métropolitains.

La commission a adopté l'article 3 *ter* sans modification.

**I. Renforcer les capacités de transport de vélos dans les trains :
un objectif de la loi d'orientation des mobilités au service de
l'intermodalité**

Créé par l'article 53 de la loi d'orientation des mobilités (LOM), l'article L. 1272-5 du code des transports prévoit que **les matériels neufs et rénovés affectés à la réalisation des services ferroviaires de transport de voyageurs** circulant sur les infrastructures appartenant à l'État et à ses établissements publics ainsi que ceux affectés aux réseaux d'Île-de-France, de Corse et de Provence-Alpes-Côte d'Azur, à l'exception des services urbains, **prévoient des emplacements destinés au transport de vélo non démontés** ; étant entendu que ces emplacements ne peuvent restreindre l'accès des personnes handicapées ou à mobilité réduite. Le **nombre minimal d'emplacements** à prévoir est **fixé par décret, sauf pour les services d'intérêt régional**, à l'article D. 1272-5 du code des transports de la façon suivante :

- **huit** emplacements vélos si le **service est librement organisé** ;
- **huit** emplacements vélos si le **service est d'intérêt national** ;
- un nombre correspondant à **2 % du nombre total de places assises fixes**, hors strapontins, disponibles à bord, si le **service est d'intérêt régional**. Ce nombre minimum, arrondi à l'unité entière la plus proche, ne peut être inférieur à quatre et n'est pas supérieur à huit ;
- **huit** emplacements vélos si le **service d'intérêt régional** est organisé en adaptant les conditions d'exploitation d'un service librement organisé ou exploité avec du matériel roulant habituellement affecté à des services librement organisés ;

- un nombre correspondant à **1 % du nombre total de places assises fixes**, hors strapontins, disponibles à bord, si le service est organisé par **Île-de-France Mobilités**. Ce nombre minimum, arrondi à l'unité entière la plus proche, ne peut être inférieur à quatre et n'est pas supérieur à huit.

L'article D. 1272-8 prévoit que le nombre d'emplacements vélos peut être inférieur à ces seuils « *lorsqu'une impossibilité technique est avérée ou lorsque la viabilité économique du projet de rénovation est compromise* ». Dans ce cas, l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) est tenue de transmettre au ministre chargé des transports une demande de dérogation.

Par ailleurs, l'article L. 1272-5 du code des transports, modifié par l'article 6 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « 3DS »), dispose que pour les **services d'intérêt régional**, le nombre minimal d'emplacements à prévoir en fonction des matériels concernés est **défini** par une **délibération du conseil régional** ou, pour la région Île-de-France, du conseil d'administration d'Île-de-France Mobilités. Ce nombre doit néanmoins être cohérent avec le plan établi par les AOM en application de l'article L. 2151-2 du code des transports sur la façon d'accroître et d'améliorer le transport de bicyclettes dans les trains. Cette dernière précision a été insérée par l'article 35 de la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture, à l'initiative de Cyril Pellevat, rapporteur au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat¹.

II. Une disposition introduite à l'Assemblée nationale pour prévoir des emplacements vélos dans les matériels affectés aux Serm

L'article 3 *ter* prévoit de modifier la première phrase de l'article L. 1272-5 du code des transports pour préciser que **l'obligation de prévoir des emplacements destinés au transport de vélos non démontés dans les matériels neufs et rénovés affectés à la réalisation des services ferroviaires de transport de voyageurs** circulant sur les infrastructures appartenant à l'État et à ses établissements publics ainsi que ceux affectés aux réseaux d'Île-de-France, de Corse et de Provence-Alpes-Côte d'Azur (à l'exception des services urbains) **s'applique** « *y compris aux services express régionaux métropolitains* ».

¹ Lien vers le [dossier législatif](#) et vers [l'Essentiel](#) de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture.

Cet ajout a été introduit en commission (amendement de Stéphane Delautrette [CD224]), avec un **avis défavorable du rapporteur** considérant cette disposition **satisfaite** par l'article L. 1272-5 du code des transports.

III. Une précision bienvenue au service du développement de la part modale du vélo

La commission a jugé **opportune** la précision apportée par l'article 3 *ter*, qui s'inscrit dans une logique de renforcement de l'intermodalité.

La commission a adopté l'article 3 *ter* sans modification.

Article 3 quater (nouveau)

Organisation d'une conférence nationale de financement des Serm

Cet article, inséré sur la proposition du rapporteur (COM-26), prévoit d'organiser une conférence nationale de financement des Services express régionaux métropolitains d'ici le 30 juin 2024, afin de débattre des solutions à mettre en œuvre pour assurer un financement pérenne des dépenses d'investissement, d'une part, et de fonctionnement, d'autre part, de ces services.

La commission a adopté l'article 3 quater ainsi rédigé.

I. Des financements des Serm encore indéterminés et marqués par un engagement de l'État, à ce jour, limité

A. Le financement des dépenses d'investissement : des promesses imprécises et insuffisantes

Les annonces gouvernementales relatives au financement des Serm restent encore **limitées** et **difficilement lisibles**. Avant l'été, le gouvernement a en effet déclaré que 800 millions d'euros seront consacrés à l'amorçage des Serm dans le cadre des contrats de plan État-Région¹. Cependant, le 25 septembre dernier, à l'issue du conseil de planification écologique, le Président de la République a, de son côté, annoncé « 700 millions d'euros de l'État pour accompagner » les projets de Serm². Or, selon un rapport de la commission des finances consacré aux *Modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité (AOM)*³, le coût des investissements nécessaires à la construction des Serm pourrait se situer entre 15 et 20 milliards d'euros pour des projets qui doivent se déployer d'ici 2042.

Des projets aussi complexes que les Serm supposent au contraire de **donner aux acteurs concernés une visibilité suffisante quant aux moyens qui leur seront consacrés**. Entendu par la commission, le président-directeur général de SNCF Réseau a souligné que dans le cadre des projets de Serm, « *la visibilité nous permettra d'amorcer une montée en puissance des équipements, des recrutements et de passer des marchés* »⁴. Il a rappelé que « *notre filière industrielle ne peut fonctionner qu'avec cette visibilité* ». Pour que SNCF Réseau soit en mesure, à la fin de la décennie, d'œuvrer sur de multiples Serm, les financements doivent être identifiés très rapidement.

¹ [Lien](#) vers le Dossier de presse - Lancement des négociations du volet mobilités des contrats de plan État-Région (CPER).

² [Lien](#) vers la conclusion du Conseil de planification écologique.

³ [Lien](#) vers le rapport.

⁴ [Lien](#) vers le compte rendu de l'audition de M. Matthieu Chabanel, président-directeur général de SNCF Réseau.

Il est donc impératif que l'État s'engage le plus tôt possible - éventuellement dans le cadre des Contrats de plan État-Région (CPER) à venir - sur une trajectoire financière de financement des investissements en faveur des Serm à long terme.

B. Le financement des dépenses de fonctionnement : des incertitudes sur la volonté de l'État de laisser aux collectivités territoriales la possibilité de créer des ressources fiscales *ad hoc*

Les autorités organisatrices de mobilité ne peuvent répondre, avec leurs ressources actuelles, à l'augmentation à venir des **dépenses de fonctionnement** liées aux Serm. Or, sans visibilité sur les recettes nouvelles qui pourront leur permettre de les financer, elles ne pourront pas raisonnablement lancer des projets de Serm ambitieux, quand bien même le financement des investissements serait garanti.

Entendue par la commission, la présidente de la région Île-de-France a rappelé que les difficultés actuelles de financement de l'exploitation du Grand Paris Express montrent cette question doit être anticipée dès le moment où les investissements sont menés¹.

Les représentants des régions Grand Est et Nouvelle-Aquitaine rencontrés par le rapporteur ont également souligné combien cet enjeu du financement des dépenses de fonctionnement est essentiel pour eux et qu'il n'est pas réglé pour le moment.

À l'instar de Régions de France, ils ont souligné la nécessité d'**ouvrir un débat sur le versement mobilité**, soulignant d'ailleurs que plusieurs options pouvaient être envisagées : refonte du versement mobilité additionnel, actuellement peu lisible et équitable, éventuellement fléché vers les Serm ou déplaçonnement du versement mobilité.

Par conséquent, pour réussir le **véritable choc d'offre en faveur des mobilités décarbonées dans les territoires**, il est nécessaire d'identifier des financements pérennes et de donner aux collectivités territoriales compétentes la possibilité de mobiliser de nouvelles ressources fiscales affectées. Ces solutions ont naturellement vocation à être **déclinées localement en fonction des caractéristiques et des besoins de chaque territoire**.

II. Organiser une conférence nationale du financement des Serm

L'article 3 *quater*, inséré en commission à l'initiative du du rapporteur (amendement COM-26), propose une première réponse à l'enjeu déterminant du financement des dépenses d'investissement et de

¹ [Lien vers le compte rendu de l'audition de Mme Valérie Pécresse, présidente de la région Île-de-France, présidente d'Île-de-France mobilités.](#)

fonctionnement des Serm à travers **l'organisation d'une conférence nationale sur ce sujet avant le 30 juin 2024.**

Ce rendez-vous doit être l'occasion de **trouver un consensus sur les nouvelles ressources** qui peuvent être consacrées à cette ambition.

La commission a adopté l'article 3 *quater* ainsi rédigé.

TITRE II
SIMPLIFICATION ET ACCÉLÉRATION

Article 4

Possibilité ouverte à la SGP de passer des marchés globaux sectoriels dans le cadre des Serm

Cet article permet à la SGP de passer des marchés globaux sectoriels dans le cadre de ses missions de maître d'ouvrage d'infrastructures de transport nécessaires à la mise en œuvre des Serm.

La commission a adopté l'article 4 sans modification.

I. Les marchés globaux sectoriels, un outil dérogatoire au droit commun de la commande publique pour accélérer la réalisation de projets publics

A. Le cadre général des marchés publics

Un marché est un contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs publics avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent. En application de l'article L. 2113-10 du code de la commande publique, **les marchés sont passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes.** Cette obligation d'allotissement vise à susciter la plus large concurrence entre les entreprises et à leur permettre, quelle que soit leur taille, d'accéder à la commande publique.

B. Les marchés globaux sectoriels

Certains **marchés**, dits **globaux**, bénéficient d'un **cadre dérogatoire au principe d'allotissement**. C'est notamment le cas des **marchés globaux sectoriels** qui permettent à certaines personnes publiques de confier une mission globale sur un projet déterminé.

Ainsi, en application de l'article L. 2171-6 du code des transports, la SGP peut confier à un opérateur économique une mission globale portant :

- sur tout ou partie de la conception, de la construction et de l'aménagement des infrastructures du réseau de transport public du Grand Paris ou des infrastructures de transport public dont la maîtrise d'ouvrage lui est confiée ;

- sur les opérations de construction et de valorisation immobilières non directement liées aux infrastructures de transport du Grand Paris qui relèvent de sa compétence ;
- sur la maintenance des éléments qui sont remis en gestion à Île-de-France Mobilités en application des articles 20 et 20-2 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010.

Sur décision de la SGP, l'opérateur économique attributaire du marché global sectoriel peut se voir transférer, avec l'accord du cocontractant concerné, les droits et obligations issus de tout ou partie des marchés passés par la SGP et pouvant concourir à l'exécution de sa mission. Le contrat portant sur la mission globale intègre alors les droits et obligations précités et la composition de l'opérateur économique attributaire est modifiée afin d'inclure le titulaire du marché dont les droits et obligations sont ainsi transférés.

Cette dérogation doit permettre la réalisation plus rapide des infrastructures dont la maîtrise d'ouvrage incombe à la SGP. Elle supprime également le risque d'un éventuel manque de coordination entre une multiplicité de maîtres d'œuvre assurant la réalisation de ces infrastructures.

II. Ouvrir la possibilité à la SGP de passer des marchés globaux sectoriels dans le cadre des Serm

L'article 4 **ouvre la possibilité à la SGP de confier à un opérateur économique une mission globale** portant sur tout ou partie de la conception, de la construction et de l'aménagement des infrastructures de transport nécessaires à la mise en œuvre des Serm dont elle a été désignée maître d'ouvrage. Cette faculté d'éviter de recourir à l'allotissement permet **d'accélérer la construction de certains ouvrages** et évite qu'apparaissent des difficultés de coordination entre plusieurs maîtres d'œuvre. Sur certaines infrastructures complexes le recours à une telle procédure permet de bénéficier du savoir-faire du constructeur dès la phase d'études.

Les députés, à l'initiative du rapporteur, ont apporté une simple **clarification** à ce dispositif en commission (CD283).

III. Une souplesse opportune pour accélérer le déploiement des Serm

La procédure de passation de marchés globaux sectoriels, déjà mise en œuvre sur le Grand Paris Express, permet d'accélérer les projets et donne la possibilité aux cocontractants de la SGP de lui proposer des solutions alternatives plus rapides ou moins coûteuses quand cela est possible. La commission est donc favorable au recours à cette procédure à même d'accélérer le déploiement des Serm.

La commission a adopté l'article 4 sans modification.

Article 5

**Élargissement du champ de la procédure d'expropriation
d'extrême urgence aux infrastructures nécessaires à la mise en place
des Serm**

Cet article étend aux infrastructures nécessaires à la mise en place des Serm la possibilité d'avoir recours à la procédure d'expropriation d'extrême urgence, applicable aux terrains non bâtis.

La commission a adopté l'article 5 sans modification.

I. La procédure d'extrême urgence, une dérogation au droit commun de l'expropriation

A. Le droit commun de l'expropriation

L'expropriation est une procédure qui permet à une personne publique (État, collectivités territoriales...) de contraindre un particulier ou une personne morale (entreprise) à céder la propriété de son bien, moyennant le paiement d'une indemnité.

L'expropriation respecte donc deux principes énoncés à l'article 17 de la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789*, l'utilité publique de l'opération et la juste et préalable indemnité du propriétaire : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ».

L'article L.1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique dispose donc que :

- l'expropriation, en tout ou partie, ne peut être prononcée qu'à la condition qu'elle réponde à une utilité publique préalablement et formellement constatée à la suite d'une enquête et qu'il ait été procédé, contradictoirement, à la détermination des parcelles à exproprier ainsi qu'à la recherche des propriétaires, des titulaires de droits réels et des autres personnes intéressées ;
- elle donne lieu à une juste et préalable indemnité.

L'expropriation a donc lieu en **deux phases**. Au cours de la **phase administrative**, une enquête publique mène, le cas échéant, à ce qu'un arrêté préfectoral ou un décret en Conseil d'État déclare d'utilité publique une opération. Cette décision peut être contestée devant le juge administratif.

S'il n'y a pas de cession amiable, une seconde phase, la **phase judiciaire** a lieu. Le transfert de propriété des immeubles ou de droits réels immobiliers faisant l'objet d'une procédure d'expropriation est alors opéré,

par voie d'ordonnance du juge de l'expropriation. Celui-ci, conformément au principe fondamental reconnu par les lois de la République selon lequel le juge judiciaire est le gardien de la propriété privée (Conseil constitutionnel, Décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989), est un magistrat du siège de l'un des tribunaux judiciaires de chaque département.

En cas de désaccord sur le montant de l'expropriation, le juge de l'expropriation doit être saisi par l'une ou l'autre des parties pour qu'il fixe une indemnité.

B. La procédure d'extrême urgence

La **procédure d'extrême urgence** est une **procédure dérogatoire au droit commun de l'expropriation**. Elle est définie aux articles L. 521-1 à L. 522-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. On distingue deux procédures d'extrême urgence, celle concernant les **travaux intéressant la défense nationale**, et celle concernant les **autres travaux**.

Ce second cas est régi par l'article L. 522-1 du même code qui dispose que lorsque l'exécution de certains travaux régulièrement déclarés d'utilité publique risque d'être retardée par des difficultés tenant à la prise de possession d'un ou de plusieurs terrains non bâtis, situés dans les emprises de l'ouvrage, un décret pris sur l'avis conforme du Conseil d'État peut, à titre exceptionnel, en autoriser la prise de possession.

Il s'agit des **travaux de construction d'autoroutes, de routes express, de routes nationales ou de sections nouvelles de routes nationales, de voies de chemin de fer, de voies de tramway ou de transport en commun en site propre, d'oléoducs et d'ouvrages des réseaux publics d'électricité**.

En application de l'article L. 522-3 du même code, la prise de possession ne peut avoir lieu qu'après le paiement provisionnel d'une somme égale à l'évaluation de l'autorité administrative compétente pour l'effectuer ou à l'offre de l'autorité expropriante si celle-ci est supérieure. En cas d'obstacle au paiement, cette condition est remplacée par l'obligation de consigner la somme correspondante.

Cette procédure concerne donc la prise de possession des lieux par l'expropriant, mais pas le transfert de la propriété en tant que telle qui reste du ressort du juge de l'expropriation.

II. L'élargissement aux projets de Serm de la procédure d'expropriation d'extrême urgence

L'article 5 de la proposition de loi, adopté par les députés sans modification, étend aux infrastructures nécessaires à la mise en place des Serm la possibilité d'avoir recours à la procédure d'expropriation d'extrême urgence définie à l'article L. 522-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui est applicable à l'expropriation de terrains non bâtis.

Cette disposition limite le risque de retards causés par des difficultés dans la prise de possession des terrains nécessaires à la mise en place des Serm.

III. Une mesure d'accélération pertinente

La commission est **favorable** à limiter les obstacles au déploiement des Serm : les difficultés tenant à la prise de possession de terrains non bâtis en sont un. Le recours à l'avis conforme du Conseil d'État dans le cadre de la procédure d'expropriation d'extrême urgence limite considérablement le risque d'une atteinte disproportionnée au droit de propriété, à la protection duquel la commission est très attentive.

La commission a adopté l'article 5 sans modification.

Article 5 bis

Élargissement de la procédure intégrée de mise en compatibilité des documents d'urbanisme à la réalisation des projets de Serm

Cet article élargit aux projets de Serm la possibilité de bénéficier de la procédure intégrée prévue à l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme, qui simplifie la mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec la réalisation d'un projet de Serm.

La commission a adopté l'article 5 *bis* sans modification.

I. La procédure intégrée de mise en compatibilité des documents d'urbanisme : un cadre dérogatoire efficace pour des opérations d'intérêt général

Un projet d'aménagement doit être compatible avec un certain nombre de documents d'urbanisme édictés par des autorités différentes si bien que parvenir à cette compatibilité peut parfois être long et complexe.

C'est pourquoi une **procédure dite « intégrée » de mise en compatibilité des documents d'urbanisme** est prévue à l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme.

Cette procédure peut être utilisée pour réaliser plusieurs types de projets :

- la réalisation dans une unité urbaine d'une opération d'aménagement ou d'une construction comportant principalement des logements et présentant un caractère d'intérêt général ;
- la réalisation d'un projet immobilier de création ou d'extension de locaux d'activités économiques, présentant un caractère d'intérêt général en raison de son intérêt majeur pour l'activité économique locale ou nationale et au regard de l'objectif de développement durable ;
- la réalisation d'une grande opération d'urbanisme, au sens de l'article L. 312-3 du code de l'urbanisme, présentant un caractère d'intérêt général ;
- la réalisation d'une opération de revitalisation de territoire mentionnée à l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation.

L'engagement de la procédure intégrée peut être décidé soit par l'État ou ses établissements publics, soit par les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents pour élaborer les documents d'urbanisme à

mettre en compatibilité ou compétents pour autoriser ou réaliser l'opération d'aménagement ou de construction.

Les documents concernés par cette procédure intégrée sont :

- le schéma directeur de la région d'Île-de-France ;
- le plan d'aménagement et de développement durable de Corse ;
- les schémas d'aménagement régional ;
- les schémas de cohérence territoriale ;
- les plans locaux d'urbanisme ou les documents en tenant lieu.

Lorsque la mise en compatibilité de plusieurs de ces documents est nécessaire, les procédures de mise en compatibilité applicables à chacun de ces documents peuvent être menées conjointement.

En outre, est également définie une **procédure d'adaptation de certains documents**. Cette adaptation est nécessaire, car la mise en compatibilité des documents d'urbanisme pourrait mener à ce qu'ils soient incompatibles avec ces documents. Cette faculté d'adaptation revient exclusivement à l'État. Les documents concernés sont :

- la directive territoriale d'aménagement ;
- les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ;
- le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ;
- le schéma d'aménagement et de gestion des eaux ;
- le règlement de la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager ;
- le règlement d'une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine ;
- les plans de valorisation de l'architecture et du patrimoine mentionnés à l'article L. 631-4 du code du patrimoine ;
- les plans de prévention des risques naturels prévisibles, relatifs aux risques d'inondation à cinétique lente dans les zones urbaines d'un plan local d'urbanisme mentionnés à l'article L. 562-1 du code de l'environnement, hors champs d'expansion des crues ;
- les plans de prévention des risques naturels prévisibles, mentionnés à l'article L. 562-1 du code de l'environnement, relatifs aux risques liés aux cavités souterraines et aux marnières dans l'hypothèse d'un comblement de la cavité ou de la marnière ;
- les plans de prévention des risques miniers mentionnés à l'article L. 174-5 du nouveau code minier dans l'hypothèse d'un

comblement des cavités minières ou d'une étude du sous-sol démontrant l'absence de telles cavités ;

- les schémas régionaux de cohérence écologique ;
- les plans climat-air-énergie territoriaux ;
- les plans de déplacements urbains ;
- les programmes locaux de l'habitat.

Cependant, ces adaptations ne doivent pas méconnaître les objectifs fixés par les documents adaptés ni porter atteinte à l'intérêt culturel, historique ou écologique des zones concernées. Elles ne peuvent pas modifier la vocation de l'ensemble de la zone où se situe le projet, mais seulement prévoir des exceptions ponctuelles et d'ampleur limitée à cette vocation.

Une seule enquête publique est organisée par le représentant de l'État dans le département à la fois sur l'adaptation de ces documents et sur la mise en compatibilité des documents d'urbanisme.

II. L'extension aux projets de Serm de la procédure intégrée de mise en compatibilité des documents d'urbanisme

L'article 5 bis, issu d'un amendement portant article additionnel du rapporteur en commission (CD234), crée un nouvel article L. 300-6-2 du code de l'urbanisme pour étendre aux projets de Serm la procédure intégrée de mise en compatibilité des documents d'urbanisme. De la sorte, les projets de Serm pourront être déployés plus rapidement.

Il adapte aux Serm la liste des acteurs qui pourront décider de lancer cette procédure accélérée. Il s'agit :

- de l'État ;
- des collectivités territoriales ou leurs groupements compétents pour élaborer les documents d'urbanisme à mettre en compatibilité ou compétents pour autoriser ou réaliser le projet de service express régional métropolitain.

III. Une simplification bienvenue compte tenu de la complexité des procédures de mise en compatibilité des documents d'urbanisme

La complexité des projets de Serm est réelle. La commission considère de ce fait que, des procédures simplifiées doivent pouvoir être menées afin de mettre en compatibilité les documents d'urbanisme. Elle approuve donc l'extension aux Serm de la possibilité de recourir à la procédure intégrée prévue à l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme.

La commission a adopté l'article 5 bis sans modification.

Article 5 ter A (nouveau)

**Déclaration de l'utilité publique des infrastructures nécessaires
aux projets de Serm par décret en Conseil d'État**

Cet article additionnel, inséré en commission par l'adoption d'un amendement COM-27 du rapporteur, vise à préciser que les projets d'infrastructures réalisées dans le cadre des Services express régionaux métropolitains sont déclarés d'utilité publique par décret en Conseil d'État. Cette procédure est source de sécurité juridique pour ces projets et limite le risque de retard lié à la longueur d'un éventuel contentieux.

La commission a adopté l'article 5 ter A ainsi rédigé.

I. Des déclarations d'utilité publique prises par arrêté préfectoral, avec d'importants risques de contentieux

Les projets de Serm sont soumis au droit commun de la déclaration d'utilité publique (DUP). En application de l'article L. 121-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'utilité publique est déclarée par **l'autorité compétente de l'État**. Cette autorité est généralement le préfet de département. Si un projet concerne plusieurs départements, un arrêté interpréfectoral peut être pris.

Lorsqu'une DUP est prise par arrêté préfectoral, sa validité peut être contestée devant le juge administratif, d'abord au tribunal administratif, puis en cour administrative d'appel et enfin, en cassation, devant le Conseil d'État. Cette situation peut prolonger le contentieux lié à cette question pendant plusieurs années.

Toutefois, en application du même article L. 121-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, un **décret en Conseil d'État détermine les catégories de travaux ou d'opérations qui ne peuvent, en raison de leur nature ou de leur importance, être déclarés d'utilité publique que par décret en Conseil d'État**. Ainsi, en application de l'article R. 121-2 du même code, sont déclarées d'utilité publique par décret en Conseil d'État plusieurs **catégories d'infrastructures** parmi lesquelles les **travaux de création ou de prolongement de lignes du réseau ferré national d'une longueur supérieure à 20 kilomètres**, à l'exclusion des travaux d'aménagement et de réalisation d'ouvrages annexes sur le réseau existant.

Par ailleurs, le législateur peut préciser que certaines opérations ne peuvent être déclarées d'utilité publique que par décret en Conseil d'État. C'est ainsi que l'article 4 de la loi n° 2010-597 relative au Grand Paris prévoit que les projets d'infrastructures qui mettent en œuvre le schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris sont déclarés d'utilité publique par décret en Conseil d'État. La Société du Grand Paris, entendue par le

rapporteur, a souligné que cette procédure était source de **sécurité juridique** pour les projets qu'elle a menés dans le cadre du Grand Paris Express. *A contrario*, la longueur et l'intensité du contentieux concernant la ligne 15 Est du Grand Paris Express, dont la DUP a été prononcée par arrêté administratif, contrairement à tout le reste des ouvrages construits par la SGP, montrent les risques inhérents à une DUP prise par arrêté préfectoral.

II. Renforcer la sécurité juridique des déclarations d'utilité publique des projets de Serm en les prenant par décret en Conseil d'État

A. La déclaration d'utilité publique par décret en Conseil d'État : un instrument de renforcement de la sécurité juridique des projets de Serm

L'article 3 *ter* A, inséré en commission par l'adoption d'un amendement COM-27 du rapporteur, vise à **accélérer la mise en place des Serm en limitant les risques de contentieux portant sur la déclaration d'utilité publique des infrastructures réalisées dans leur cadre**. Il prévoit donc que cette déclaration se fasse par **décret en Conseil d'État** plutôt que par arrêté préfectoral.

Cette option présente deux principaux avantages. Le premier est que la section des travaux publics du Conseil d'État pourra se prononcer, en formation consultative, sur le projet soumis à la déclaration d'utilité publique. Le second est, qu'en cas de recours, il n'y a plus qu'un seul degré de juridiction compétent, le Conseil d'État, et non trois, comme c'est le cas pour les arrêtés préfectoraux.

Cette option a d'ailleurs été choisie pour les travaux du Grand Paris Express, et a considérablement facilité l'avancée du chantier pour la SGP.

B. La possibilité de faire des Serm des projets d'envergure nationale ou européenne au sens du « zéro artificialisation nette »

Grâce à cette déclaration par décret en Conseil d'État, les Serm pourraient être considérés comme des projets d'envergure nationale ou européenne dans le cadre des règles encadrant le « zéro artificialisation nette » fixées à l'article 194 de la loi « Climat et résilience » modifiée par la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

L'artificialisation de l'espace dans le cadre des Serm pourrait ainsi être comptabilisée dans le forfait national de 12 500 hectares pour ces projets.

La commission a adopté l'article 5 *ter* A ainsi rédigé.

TITRE III

TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE D'AUTORITÉ ORGANISATRICE DE LA MOBILITÉ AUX COMMUNAUTÉS DE COMMUNES

Article 5 ter

Rapport sur la réouverture temporaire aux communautés de communes de la possibilité de se saisir de la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité

Cet article, introduit à l'initiative de Bruno Millienne en commission à l'Assemblée nationale, prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur l'application de l'article 8 de la LOM permettant aux communautés de communes de se voir transférer la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité et sur l'opportunité d'ouvrir à nouveau temporairement cette possibilité.

La commission a adopté l'article 5 *ter* sans modification.

Cet article a été introduit à l'initiative de Bruno Millienne (CD212) en commission à l'Assemblée nationale, avec l'**avis favorable du rapporteur**.

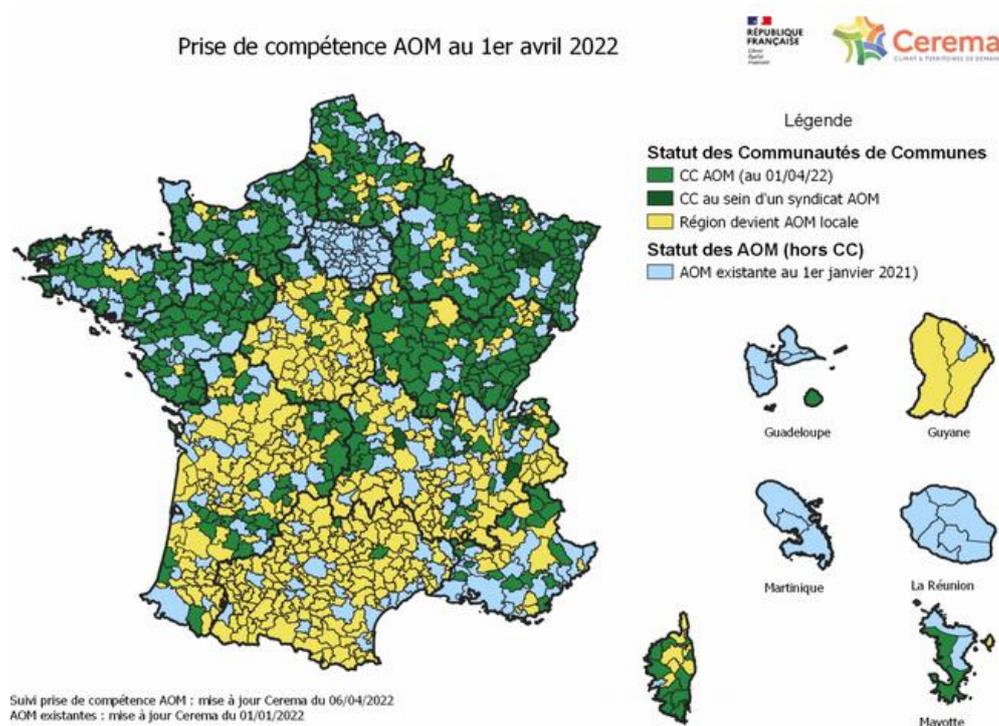
Outre la création au sein de la proposition de loi d'un nouveau titre III « **Transfert de la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité aux communautés de communes** », il prévoit la **remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement** sur l'application de l'article 8 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) permettant aux communautés de communes de se voir **transférer la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité (AOM)**.

Le transfert de la compétence d'AOM aux communautés de communes

Le III de l'article 8 de la LOM prévoit que lorsque les communes membres d'une communauté de communes n'ont pas transféré à cette dernière la compétence d'organisation de la mobilité à la date de la promulgation de la LOM (soit le 24 décembre 2019), **l'organe délibérant de la communauté de communes et les conseils municipaux de ses communes membres se prononceraient sur un tel transfert avant le 31 mars 2021**, pour un **transfert de compétence** prononcé au plus tard par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements intéressés au **1^{er} juillet 2021**.

L'article L. 2131-1 du code des transports prévoit en outre qu'au 1^{er} juillet 2021, la **région** exerce de droit, en tant qu'AOM, **l'ensemble des attributions relevant de cette compétence sur le territoire de la communauté de communes où le transfert prévu au III de l'article 8 de la LOM n'est pas intervenu**, sauf en ce qui concerne les services déjà organisés, à cette date, par une ou plusieurs communes membres de la communauté de communes concernées (ces dernières pouvant continuer à les organiser librement, après en avoir informé la région).

En définitive, et d'après les données d'avril 2022 du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), **53 % des communautés de communes sont désormais AOM locales tandis que 47 % des communautés de communes n'ont pas pris la compétence**, la région étant désormais AOM locale par substitution dans ces territoires.



Source : Cerema

Le rapport prévu à l'article 5 *ter* de la proposition de loi devra préciser (au niveau national et par région) le nombre de communautés de communes ayant bénéficié du transfert de la compétence d'AOM. Il est également prévu que ce rapport **évalue l'opportunité d'ouvrir à nouveau temporairement cette possibilité aux communautés de communes**.

Le calendrier du transfert de compétences ayant été perturbé par des événements difficiles à anticiper (crise sanitaire, report des élections municipales), certaines communautés de communes pourraient souhaiter aujourd'hui se saisir de cette compétence. L'Association des maires de

France (AMF) plaide à cet égard pour « *rouvrir, au profit des communautés de communes, la possibilité d'engager un nouveau travail sur la prise de compétence mobilité pendant un temps déterminé suffisamment long pour fixer finement le contenu des services concernés* » (octobre 2022 « Pour une transition adaptée aux déplacements du quotidien »). Dans sa contribution écrite transmise au rapporteur, Régions de France a, à l'inverse, indiqué que « *la remise en question du calendrier, l'apport de nouvelles incertitudes, alors même que les structures de gouvernance sont en place pour définir les SERM, ne peut qu'être un facteur de retardement des projets* ».

En tout état de cause, la commission estime qu'un rapport relatif au bilan de ce transfert de compétences et qu'une évaluation de l'opportunité de rouvrir cette possibilité permettront d'objectiver cette question.

La commission a adopté l'article 5 *ter* sans modification.

Article 5 quater

**Rapport annuel du Gouvernement au Parlement
sur l'engagement financier de l'État en faveur des projets
de Services express régionaux métropolitains**

Introduit à l'initiative de David Valence en séance publique à l'Assemblée nationale, cet article prévoit la remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport annuel sur l'engagement financier de l'État en faveur des projets de Services express régionaux métropolitains.

La commission a adopté l'article 5 *quater* sans modification.

Cet article a été introduit à l'initiative de David Valence (159) en séance publique, avec l'avis favorable du rapporteur et du Gouvernement.

Il prévoit la **remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport annuel sur l'engagement financier de l'État en faveur des projets de Services express régionaux métropolitains**. L'objectif de ce rapport est de suivre pour chaque Serm l'enveloppe qui lui est consacrée au sein du volet mobilités des différents contrats de plan État-Région.

La commission accueille favorablement cette demande de rapport, eu égard à ses **inquiétudes** quant aux modalités de financement des Serm.

La commission a adopté l'article 5 *quater* sans modification.

Article 5 quinquies A (nouveau)

**Rapport sur le financement par l'État
des projets d'infrastructures de transport**

Cet article, inséré sur la proposition d'Olivier Jacquin avec l'avis favorable du rapporteur, prévoit la remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport précisant notamment la part de l'État dans le financement des projets d'infrastructures de transport, au moins pour la période 2023-2032, permettant d'assurer sur le long cours la décarbonation de nos mobilités en donnant aux acteurs la visibilité nécessaire pour la mise en œuvre de la planification écologique.

La commission a adopté l'article 5 quinquies A ainsi rédigé.

Les financements de l'État en faveur des projets d'infrastructures de transport sont encore trop **insuffisants**, en particulier dans le cas des Serm, eu égard à l'effort nécessaire pour entretenir et moderniser l'existant, d'une part, et réaliser de nouveaux projets, d'autre part. Or, les acteurs du monde des transports, aussi bien les collectivités territoriales que les acteurs industriels, ont besoin d'une **visibilité** à long terme sur le soutien que l'État compte apporter au financement de ces infrastructures. Cela concernera en particulier les Serm sur la décennie 2023-2032, compte tenu de l'objectif fixé par l'article 1^{er} de la présente loi de réaliser dix Serm en dix ans.

Aussi, la commission a adopté un article 5 quinquies A (amendement COM-32 rect.) visant à ce que le Gouvernement remette, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, un rapport qui pourrait contribuer à donner aux acteurs la visibilité de long terme dont ils ont besoin pour se préparer dès aujourd'hui à la mise en œuvre des projets de création et de modernisation des infrastructures de transport.

La commission a adopté l'article 5 quinquies A ainsi rédigé.

Article 5 quinquies

**Rapport sur les évolutions à envisager
en matière de tarification des infrastructures ferroviaires**

Cet article introduit en séance publique à l'Assemblée nationale, prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur les évolutions à envisager en matière de tarification des infrastructures ferroviaires.

La commission a adopté cet article 5 *quinquies* sans modification.

L'article 5 *quinquies* a été inséré avec un double avis favorable du rapporteur et du Gouvernement (deux amendements identiques de Vincent Thiébaud [44] et de Pierre Vatin [99]).

Il prévoit la **remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur les évolutions qui pourraient être envisagées en matière de tarification des infrastructures ferroviaires** pour rendre celle-ci **plus incitative au développement de l'offre** ainsi qu'au niveau de la répartition des capacités d'infrastructure en vue d'optimiser l'utilisation du réseau ferré national, au regard du développement des Serm.

La commission estime opportun d'explorer les potentielles évolutions du modèle de tarification des infrastructures ferroviaires, compte tenu notamment du niveau de péages élevés appliqués en France.

La commission a adopté l'article 5 *quinquies* sans modification.

Article 5 sexies

**Rapport sur le coût de la circulation des trains techniques
relatifs aux Serm**

Cet article introduit en séance publique à l'Assemblée nationale, prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur le coût et les alternatives existantes à la circulation des trains techniques relatifs au développement des Services express régionaux métropolitains, en particulier la nuit.

La commission a supprimé l'article 5 *sexies*.

**I. Le texte adopté par les députés : une demande de rapport au
Gouvernement sur les trains techniques**

Inséré en séance publique, avec un double avis favorable du rapporteur et du Gouvernement (amendement [199] de Béatrice Piron), l'article 5 *sexies*, prévoit la **remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur le coût et les alternatives existantes à la circulation des trains techniques** dans le cadre du développement des Services express régionaux métropolitains, en particulier la nuit.

Les trains techniques sont les **trains qui circulent à vide**, notamment la nuit, afin de retourner dans leur lieu de remisage ou d'être placés en bout de ligne en vue du premier départ de la journée.

Leur circulation peut être source de **nuisances**, qu'il convient de limiter afin de renforcer l'acceptabilité sociale des Serm.

**II. Un sujet à ne pas négliger, mais qui ne peut pas être traité par
une demande de rapport**

Il est nécessaire de ne pas négliger la question de ces trains qui circulent à vide. Ils sont notamment en activité la nuit, afin de retourner dans leur lieu de remisage ou d'être placé en bout de ligne en vue du premier départ de la journée, et peuvent être une source de nuisances qu'il convient de limiter.

Pour autant, la **commission accueille traditionnellement les demandes de rapport avec circonspection**, considérant que ceux-ci ne sont **pas toujours remis**, dans les faits, **par le Gouvernement**.

Or, la présente proposition de loi compte déjà plusieurs demandes de ce type, concernant en particulier deux enjeux essentiels pour le déploiement des Serm, l'engagement financier de l'État en leur faveur et les évolutions envisageables des péages ferroviaires. Il est donc opportun de

limiter le nombre de demandes, mais de **veiller** en revanche à ce que les **rapports demandés soient remis**, et le soient dans le délai prescrit.

En outre, cet **enjeu des nuisances** liées à la circulation des trains à vide pourra être pleinement **pris en compte au niveau local** par les autorités organisatrices de la mobilité concernées et les entreprises de transport ferroviaire. Il convient de faire confiance aux acteurs des territoires, directement touchés par ces problématiques, pour proposer des solutions en phase avec les réalités du terrain.

La commission a supprimé l'article 5 *sexies*.

Article 6

Gage financier

Cet article, qui vise à compenser les augmentations de charges et baisses de recettes publiques induites par la proposition de loi, a été supprimé à l'Assemblée nationale en séance publique.

La commission a maintenu la suppression de l'article 6.

I. La Constitution interdit en principe le dépôt de propositions de loi induisant des hausses de dépenses ou des baisses de recettes, sauf accord express du Gouvernement

En application de l'article 40 de la Constitution, une initiative parlementaire - un amendement ou une proposition de loi - ne saurait induire l'aggravation d'une charge publique ou la diminution des recettes publiques¹. Il ressort toutefois d'une **interprétation constante** de cet article que si l'aggravation des dépenses publiques est interdite, la **baisse d'une recette publique** est autorisée dès lors qu'elle est **compensée** par l'augmentation d'une autre ressource.

Néanmoins, il résulte d'une **doctrine** appliquée par les commissions des finances de l'Assemblée nationale² et du Sénat³ qu'une initiative parlementaire ne respectant pas ces règles peut être considérée recevable au regard de l'article 40 de la Constitution, lorsqu'elle correspond à une **intention exprimée par le Gouvernement**.

II. Un gage introduit dans le dispositif initial par « précaution », en dépit du soutien exprimé par le Gouvernement en faveur du déploiement des Serm

Dans la période récente, l'État a exprimé à de multiples reprises son intention d'améliorer la **desserte des grandes agglomérations**, notamment à travers le développement du **mode ferroviaire**.

Dans son discours du 27 novembre 2022, le **Président de la République** a fixé l'objectif de « *développer un réseau de RER dans les*

¹ Article 40 de la Constitution : « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. »

² *Rapport d'information n° 5107 (XVème législature) du 23 février 2022 de M. Éric Woerth, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires et la recevabilité organique des amendements à l'Assemblée nationale.*

³ *Rapport d'information n° 263 (2013-2014) du 7 janvier 2014 fait au nom de la commission des finances sur la recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat.*

dix principales villes françaises »¹, comme un préalable nécessaire à la décarbonation des mobilités.

Le 24 février 2023, la **Première ministre** a rappelé cet objectif, tout en indiquant que le **déploiement des RER métropolitains** visait à « *construire des réseaux de transport complets pour les Français* », permettant « *de se rapprocher d'une gare ou développer les transports en commun là où ils sont absents* ». Ainsi que le souligne l'exposé des motifs de la proposition de loi, la Première ministre a également précisé que ce chantier s'appuierait sur l'expertise partagée de SNCF Réseau et de la Société du Grand Paris (SGP) et que « *des discussions avec les exécutifs locaux concernés pour déterminer le calendrier, les modalités opérationnelles et de financement pour les nouveaux projets de RER métropolitains* » seraient initiées. Elle a par ailleurs indiqué que cet important chantier nécessiterait une **intervention du législateur**, notamment pour **élargir les missions de la SGP**.

Ces déclarations peuvent s'apparenter à l'expression d'une **intention du Gouvernement en faveur du déploiement des Serm**. Par précaution, et la jurisprudence du Conseil constitutionnel exigeant que l'expression de l'intention du Gouvernement soit exprimée en des **termes suffisamment clairs et précis**, la proposition de loi a malgré tout été assortie d'un **gage financier** par ses auteurs lors de son dépôt, le 25 avril 2023.

III. À l'Assemblée nationale, un gage financier formellement levé par le Gouvernement en séance publique

Comme le souligne le **rapport de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire** de l'Assemblée nationale, la proposition de loi a été sécurisée juridiquement par une expression claire des intentions du Gouvernement dans une réponse à une question écrite², indiquant que : « *Les RER métropolitains constituent une priorité pour le Gouvernement* » afin de renforcer « *l'équilibre entre les territoires* » et de « *mener à bien notre transition écologique. [...] Il est prévu que la Société du Grand Paris travaille aux côtés de SNCF Réseau pour mener le dialogue avec les territoires concernés, pour définir la maturité politique, technique et financière de chacun de ces projets et pour en mener ensuite les études et la réalisation* ». Le Gouvernement a indiqué que des **dispositions législatives seront nécessaires** : « *Il s'agira en effet d'élargir le principe de spécialité de la Société du Grand Paris à des projets de création et d'extension d'infrastructures de transport de personnes ou de marchandises contribuant notamment au développement urbain* ».

¹ Pour tenir notre ambition écologique, je veux qu'on se dote d'une grande ambition nationale : qu'il y ait dans dix grandes agglomérations, dix grandes métropoles françaises, de développer un réseau de RER, de trains urbains. C'est se dire, au fond, que le RER ça n'est pas que sur Paris. Dans les 10 principales villes françaises, où il y a thomboses, où il y a trop de circulation, où les déplacements sont compliqués, on doit se doter d'une vraie stratégie de transports urbains et c'est un super objectif pour l'écologie, l'économie, la qualité de vie ».

² Question écrite n° 7616, *Journal officiel* du 2 mai 2023, page 4055.

*et périurbain des métropoles régionales, pour lui permettre de conduire des études et de devenir maître d'ouvrage de ces projets, aux côtés de SNCF Réseau » et de « participer à la mise en place de nouvelles structures locales de coordination, avec SNCF Réseau ». **Le Gouvernement a enfin indiqué qu'il « soutiendra toutes les initiatives allant en ce sens ».***

En cohérence avec ces déclarations, le Gouvernement a déposé un amendement visant à en **supprimer le gage financier** de la proposition de loi lors de son examen en **séance publique** à l'Assemblée nationale. Cet amendement a été adopté par les députés.

IV. Une suppression maintenue par la commission

La commission ne peut qu'accueillir **très favorablement** la suppression par le Gouvernement du gage financier qui figurait à l'article 6 de la proposition de loi. Cela est conforme à la priorité que le Gouvernement entend donner au développement des Serm afin de **désengorger les agglomérations** et de **favoriser la décarbonation des mobilités urbaines**.

La commission a maintenu la suppression de l'article 6.

TRAVAUX EN COMMISSION

Désignation d'un rapporteur (5 octobre 2023)

La commission désigne M. Philippe Tabarot rapporteur sur la proposition de loi n° 749 (2022-2023) relative aux services express régionaux métropolitains adoptée par l'Assemblée nationale.

Audition de M. Jean-François Monteils, président du directoire de la Société du Grand Paris (Mercredi 11 octobre 2023)

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, je suis heureux d'accueillir M. Jean-François Monteils, président du directoire de la Société du Grand Paris (SGP), pour notre première audition de cette nouvelle session, dans la perspective de l'examen prochain de la proposition de loi relative aux services express régionaux métropolitains.

Cette proposition de loi, déposée par M. Jean-Marc Zulesi, président de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, a été adoptée par les députés le 16 juin dernier et compte désormais 16 articles. Au Sénat, elle sera examinée par notre commission mercredi prochain et en séance publique, le lundi 23 octobre après-midi. Elle vise à traduire et à accompagner l'ambition de déploiement de services express régionaux métropolitains (Serm), afin d'améliorer l'usage et la performance du transport ferroviaire dans le transport quotidien de nos concitoyens et, à terme, de permettre à ces derniers de disposer d'une solution fiable de substitution à la voiture. Elle reprend l'objectif ambitieux, affirmé par le Président de la République en novembre dernier, de mettre en place un Serm dans dix métropoles françaises et fixe un horizon de dix ans pour y parvenir.

Ce texte contient notamment la définition d'un Serm, des objectifs qui lui sont associés, ainsi que des modalités d'attribution de ce statut. En l'état actuel de la navette parlementaire, le Serm est défini à l'article 1^{er} comme 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 ou fluvial à haut niveau de service et de services de transports guidés ainsi que la création ou l'adaptation de gares ou de pôles d'échanges multimodaux ».

La proposition de loi prévoit également de permettre à la Société du Grand Paris, renommée Société des grands projets, d'être désignée maître d'ouvrage de projets de Serm pour la réalisation de certaines infrastructures créées ou modifiées dans ce cadre. En l'état actuel de notre droit, le champ de compétences de la SGP se limite en effet au Grand Paris.

À cet égard, et à la lumière de votre expérience concernant le Grand Paris Express, pourriez-vous nous présenter les atouts de la SGP qui justifient, selon vous, de lui confier le déploiement des Serm ? Plus précisément, la proposition de loi permet à la SGP d'intervenir en tant que maître d'ouvrage dans trois cas spécifiques : nouvelles infrastructures ferroviaires ; lignes sur lesquelles aucun service de fret ou de voyageurs n'a circulé au cours des cinq dernières années ; enfin, projets de création ou d'extension d'infrastructures de transport public urbain ou périurbain prévoyant au moins une correspondance avec l'une des gares ferroviaires situées à l'intérieur du périmètre du Serm.

La SGP a donc vocation à intervenir dans un périmètre bien défini du réseau, aux côtés de SNCF Réseau qui restera, quant à elle, maître d'ouvrage des travaux sur les infrastructures du réseau ferré national. Pourriez-vous nous faire part de votre vision de la coopération à venir avec cet opérateur et nous donner votre avis sur le périmètre d'intervention de la SGP dans le déploiement des Serm tel qu'il est prévu dans la proposition de loi ?

M. Jean-François Monteils, président du directoire de la Société du Grand Paris. - Ce texte intervient dans un double contexte, celui de la transition écologique et de l'urgence qui s'y attache, et d'autres objectifs, notamment de lutte contre les inégalités territoriales. Les projets de mobilité du quotidien dans les grandes métropoles visent ainsi toujours à réduire les déséquilibres territoriaux entre centre et périphérie, les barrières entre zones riches et zones qui le sont moins, par le développement d'un réseau de transport efficace. En outre, nous nous devons de renforcer la qualité de l'ingénierie française dans ce domaine : nos atouts sont singuliers, nos formations d'ingénieurs sont exceptionnelles, nous devons les entretenir.

D'autres projets de ce type existent dans la plupart des grandes métropoles, depuis parfois très longtemps, mais peinent souvent à avancer. L'objectif premier de ce texte est donc de les mener à bien, ce qui ne va pas toujours de soi. Nous disposons à cette fin de plusieurs appréciations du panorama général dans lequel ils s'inscrivent : la SNCF a produit en 2020, à la suite de l'adoption de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM), un rapport sur le potentiel des étoiles ferroviaires sur le développement des transports métropolitains ; de même, en février dernier, le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) identifiait certains projets. La question qui se pose est donc la suivante : comment les faire avancer ? C'est dans ce contexte que s'inscrit ce texte, pour créer les

conditions nécessaires au passage d'un panorama de projets à la mise en œuvre de l'ambition nationale exprimée par le Président de la République.

La première de ces conditions est la capacité à maintenir, au niveau territorial, un accord politique de long terme pour la conduite des projets, car les Serm ne se développeront pas sans l'engagement conjoint et constant des collectivités territoriales concernées. C'est d'ailleurs parfois la construction de cet accord, ou son maintien dans la durée, qui retarde la mise en œuvre des projets. Le texte contient des mesures visant à le faciliter et à le consolider.

La deuxième condition est la souplesse opérationnelle. Notre maîtrise d'ouvrage est construite par projet, organisée en conséquence et consacrée à sa réussite, dans toutes les dimensions. Notre structure est adaptée à ses exigences opérationnelles : notre modèle financier nous permet, par exemple, de ne pas dépendre d'autorisations budgétaires annuelles et notre capacité à emprunter est à cet égard déterminante. Cette particularité est répliquable pour tous les éléments de l'identité de la SGP. Cette souplesse compte, parce que la durée d'exécution du projet est la condition de sa faisabilité : un projet qui dure trente ans pour des raisons de rigidité budgétaire ou opérationnelle risque de ne pas se faire. Tout assouplissement opérationnel est utile au réalisme de notre approche.

Enfin, la troisième condition concerne l'efficacité collective. Sans coopération constructive, complémentaire et fluide avec la SNCF dans toutes ses dimensions (SNCF Réseau, SNCF Gares & Connexions et d'autres entités du groupe), les projets ne se feront pas. Nous commençons à construire une telle coopération d'une manière qui me semble efficace, et je rends hommage à ce titre à la démarche de la SNCF, dont la première approche a été de se montrer favorable à tout ce qui permet d'avancer dans le doublement de la part modale du ferroviaire dans les transports publics et à l'accueil d'un nouvel opérateur, à bien des égards complémentaire. Nous commençons à travailler dans certaines régions dans cet esprit et nous constatons que cela fonctionne.

Que va apporter la SGP ?

Nous disposons des éléments propres à notre modèle, qui permettent de mener à bien ces projets dans toutes leurs dimensions, et notre expérience fait la différence par la somme des difficultés déjà résolues, des erreurs déjà commises et corrigées, etc. Nous avons, par exemple, déjà expérimenté sur le Grand Paris Express l'intermodalité, les exigences en termes d'aménagement urbain, la coopération avec la SNCF. Ce modèle n'est, certes, pas directement répliquable et chaque projet de Serm sera bien entendu différent et devra être déterminé en fonction des circonstances locales, de l'état d'avancement des travaux et de la volonté des acteurs. Nous devons donc créer à chaque fois les conditions de réussite du projet concerné. Ce texte nous confère des outils à cette fin.

M. Philippe Tabarot, rapporteur. – La Société du Grand Paris a démontré sa capacité à conduire le plus grand projet d’infrastructure en Europe. Nous avons d’ailleurs eu l’occasion de nous rendre compte de l’ampleur de ce projet en visitant l’un des chantiers du Grand Paris Express en début d’année dernière. C’est notamment pour cette raison que la Première ministre, dans sa présentation du plan d’avenir pour les transports, a indiqué que le chantier des RER métropolitains – devenus depuis les Serm – s’appuierait sur l’expertise de la SGP, précisant que celle-ci avait conduit ce projet en « maîtrisant les coûts et en maintenant un lien permanent avec les élus ».

Alors que la SGP devrait, en l’état actuel du droit, être dissoute après avoir épuisé ses compétences en matière de déploiement du Grand Paris Express, la proposition de loi que notre commission examinera la semaine prochaine vise donc à élargir son champ d’action pour lui permettre de capitaliser sur cette expérience en Île-de-France et d’intervenir dans la mise en œuvre des futurs Serm.

Ma première question sera donc la suivante : quelles leçons tirez-vous de l’expérience du Grand Paris Express dans la perspective du déploiement d’une dizaine de Serm d’ici à dix ans ? Quelles sont les modalités à conserver, les évolutions à envisager, les erreurs à ne pas reproduire ? J’ai notamment à l’esprit certains dérapages financiers ou de calendrier.

La mise en œuvre des Serm devra notamment reposer sur SNCF Réseau, attributaire des lignes du réseau ferré national et qui en est également le gestionnaire. Comment envisagez-vous de travailler à ses côtés sur le déploiement des Serm ? Devons-nous nous attendre à une concurrence ou à une coopération entre vos deux entités, auxquelles s’ajoute la filiale de SNCF Réseau, Gares & Connexions ?

Vous l’avez dit, l’article 2 de la proposition de loi prévoit que la SGP pourrait intervenir dans le déploiement des Serm dans trois cas de figure : pour des infrastructures nouvelles du réseau ferroviaire, SNCF Réseau étant quant à elle compétente sur le réseau ferré national existant, pour des lignes ferroviaires ou des sections de ligne ferroviaire sur lesquelles aucun service de fret ou de voyageurs n’a circulé au cours des cinq dernières années et pour des projets de création ou d’extension d’infrastructures de transport public urbain ou périurbain de personnes prévoyant au moins une correspondance avec l’une des gares ferroviaires situées à l’intérieur du périmètre du Serm. Quel regard portez-vous sur ce périmètre d’intervention prévu pour la SGP ? Identifiez-vous des angles morts ou au contraire des points de friction ?

Au-delà de l’élargissement des missions de la SGP à de nouveaux projets, se posera nécessairement la question de la capacité de l’établissement public à absorber ces nouvelles missions. Je viens de le

rappeler, l'objectif fixé par le président de la République est ambitieux. Comment la SGP se prépare-t-elle à ce changement d'échelle ? Avez-vous chiffré les besoins de croissance des effectifs de la SGP ?

J'en viens au sujet plus délicat du financement des Serm. Le Grand Paris Express repose sur un modèle de financement original, qui se fonde à la fois sur des taxes affectées et sur le recours à l'emprunt, la SGP disposant d'une faculté d'emprunt. Pour autant, et hormis à son article 2, qui permet à la SGP, devenant alors « Sociétés des grands projets », de contracter des emprunts, la proposition de loi ne règle absolument pas la question du financement des investissements et du fonctionnement des Serm. Plusieurs montants ont été annoncés, sans que nous disposions d'un plan de financement clair ni de nouvelles ressources affectées, ce qui est de nature à nous inquiéter. À la lumière de votre expérience à la tête de la SGP, dans quelle mesure estimez-vous que cet organisme est un modèle que l'on peut répliquer, et à quelles conditions ?

M. Jean-François Monteils. – L'expérience de la SGP, que nous mettons au service des territoires, permettra sans doute d'éviter que des erreurs soient commises.

En ce qui concerne la ligne 15 Sud, qui reliera en 2025 Noisy à Pont-de-Sèvres, il eût été par exemple préférable d'anticiper le travail sur les pôles d'échange multimodaux, car ce léger défaut d'anticipation nous conduit à engager des travaux supplémentaires. J'estime donc qu'il serait opportun de travailler avec les collectivités, au moment même de la conception des Serm, à l'élaboration de ces pôles d'échanges multimodaux, voire d'en faire une priorité. Peut-être même faudrait-il mener cette réflexion sur l'intermodalité dès l'identification des infrastructures ferroviaires lourdes qui structureront les Serm.

Il me paraît par ailleurs important, pour la bonne conduite opérationnelle des projets, d'assurer une information transparente. La SGP publie quatre fois par an un rapport d'avancement périodique qui fournit à nos donneurs d'ordre des informations très précises sur l'avancement du projet, les coûts, les délais, les risques et notre capacité à les gérer, etc. Nous avons notamment élaboré une dense matrice de risques qui comporte plus de 1 000 entrées, chacune étant associée à un gestionnaire de risque qui rend compte deux fois par an de la manière dont le risque est apprécié et géré.

En ce qui concerne nos futurs rapports avec SNCF Réseau, ceux-ci doivent, à mon sens, relever non pas de la concurrence, mais exclusivement de la complémentarité. Nous pensons que nous pouvons apporter notre expérience en matière de conception d'un réseau de mobilité du quotidien, organisé de manière non plus axiale, mais circulaire. Nous travaillons depuis l'origine sur l'intermodalité, le rabattement, les mobilités douces. Je ne dis pas que ces compétences ne sont pas présentes à la SNCF, mais la spécificité de la future SGP sera de les rassembler au sein d'une seule entité. Nous

n'avons en revanche aucune compétence en matière d'exploitation et nous avons en la matière besoin de l'expertise de SNCF Réseau. Cette confiance réciproque est indispensable et j'estime qu'elle existe. De même, et cela relève moins d'une question de principe que d'une question de bon sens, seule la SNCF est en mesure de déterminer les contraintes liées à la sécurité ferroviaire.

Du point de vue de la SGP, toutes les clarifications qui pourront être apportées à la proposition de loi pour introduire des éléments de souplesse et de confiance permettant un découlement opérationnel efficace et fluide sont les bienvenues, même si je suis confiant dans la qualité des accords qui seront conclus localement, car il est clair que chaque Serm aura ses spécificités. En ce qui concerne par exemple le fret ferroviaire, il se peut que, localement, la réflexion menée sur le transport de voyageurs soit liée à la réflexion sur le fret. Nous n'avons pas vocation à devenir opérateurs sur le fret ferroviaire, mais il serait dommage de ne pas mener une réflexion globale du fait d'interdictions génériques.

Autrement dit, il faut que nous puissions faire ce que nous faisons mieux que les autres et que nous ne soyons pas empêchés de faire ce qui paraît le plus opportun localement.

J'en viens au changement d'échelle de la SGP. En douze ans, les effectifs de la SGP sont passés de quelques dizaines à un plafond de 250 qui, de l'avis même de la Cour des comptes, était insuffisant, et qui a donc été relevé jusqu'à avoisiner le millier de collaborateurs. Au terme de ce chemin, j'estime que la SGP est parvenue à une taille critique lui permettant de recruter à très haut niveau tout en conservant souplesse et efficacité.

Dans l'idéal, nous serons en mesure de monter en charge sur les compétences que nous pourrions mettre au service des Serm au moment où les besoins liés au Grand Paris Express reflueront, mais il n'est pas exclu que nous ayons besoin d'une souplesse en termes d'effectifs si les études sur les Serm sont engagées alors que nous sommes encore très pris par le Grand Paris Express.

En ce qui concerne la question cruciale du financement, il faut rappeler que ces investissements créent de la valeur, notamment environnementale et sociale. Nous améliorerons la trajectoire de développement durable du pays en participant à l'accélération et à la faisabilité des projets de Serm. À cette fin, 765 millions d'euros seront consacrés aux Serm dans les contrats de plan État-région (CPER).

Ces investissements créent aussi de la valeur socioéconomique ; les déclarations d'utilité publique (DUP) reposent sur l'analyse de cet aspect. On emprunte pour créer de la valeur : c'est un système vertueux.

Le modèle de financement, non duplicable d'une région à l'autre, doit être étudié au cas par cas. À l'effort budgétaire, qui nécessite la

contribution de l'ensemble des contribuables, s'ajoute la récupération, notamment par voie fiscale, de la valeur créée par le projet.

Nous avons donc besoin d'un modèle de ressources qui permette un financement par l'emprunt. Il pourra, par exemple, être assis sur une part de taxation, comme c'est le cas pour le Grand Paris Express. La SGP, qui lève la dette, a été durant une année premier émetteur mondial de *green bonds*. Cette expertise, nous pouvons la mettre au service des territoires.

M. Jean-François Longeot, président. – J'ai bien noté que votre objectif était de réussir et non d'opposer les divers opérateurs entre eux.

M. Jacques Fernique. – Si l'objectif de lancer une dizaine de Serm à l'horizon 2030 était atteint, nous pourrions sortir de la situation actuelle dans laquelle 90 % des déplacements d'une distance de 10 à 80 kilomètres se font en voiture. Cela suppose de combiner différents modes de transport : ferroviaire, car express, réseau cyclable, etc.

Depuis son examen par l'Assemblée nationale, la proposition de loi relative aux services express régionaux métropolitains ouvre la possibilité de choisir la SGP pour la conception et la maîtrise d'ouvrage des nouvelles infrastructures, la remise en état des lignes délaissées et pour l'extension de réseaux urbains connectés au ferroviaire. Son expertise est précieuse, mais il vous faudra convaincre les autorités organisatrices de la mobilité (AOM).

Les Serm ne sont pas un modèle clés en main. Une fine adaptation aux spécificités s'impose, il n'y a pas de répliquabilité. La SGP maîtrise-t-elle la culture de la concertation constante avec les usagers, les partenaires et les élus locaux ? Qu'en sera-t-il de la gouvernance, du suivi des travaux, du financement des investissements et du fonctionnement ? La trajectoire financière et la conduite des projets doivent être définies ; comment la SGP s'y prépare-t-elle, pour que les collectivités s'y retrouvent ?

L'articulation avec SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions est impérative, mais elle n'est pas évidente à mettre en place. Vous parlez de fluidité ; comment surmonter les crispations et les réticences de partenaires qui peuvent légitimement se sentir concurrencés et fragilisés dans leur domaine de responsabilité publique ?

M. Hervé Gillé. – Les schémas de mobilité et d'intermodalité doivent être inclus dans les conditions de l'accord global. Un accord local visant à faciliter la mise en œuvre du projet n'est valable que s'il existe une vision de l'intermodalité à l'échelle du territoire concerné ; ce devrait être une condition *sine qua non*. Comment mettre en place ces objectifs ?

Les régions doivent mettre en place ces schémas, en liaison avec l'État, et donc les préfets. Or, dans de nombreux territoires, les syndicats régionaux de transport ne sont pas déclinés à l'échelle du département ou de la métropole, en interaction avec les communautés de communes et les

intercommunalités concernées. Pour la mise en place des Serm, il faut sortir la boîte à outils. Quel est votre point de vue sur ce sujet essentiel ?

Une clarification juridique s'impose : la Société du Grand Paris pourra-t-elle intervenir, sans difficultés juridiques, dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage déléguée *via* des appels d'offres ? *Quid* des fonds européens mobilisés ?

En ce qui concerne les relations très positives de la SGP avec SNCF Réseau, ne serait-il pas utile de disposer d'une véritable convention de coopération stratégique afin de rassurer l'ensemble des intervenants, notamment politiques ?

M. Didier Mandelli. – Cinq ans après la LOM, nous y voici enfin ! Je n'ai aucun doute sur la capacité de la SGP à conduire l'ensemble des opérations, même si la question du financement reste à éclaircir. Engagez-vous une démarche bas-carbone pour la construction des infrastructures ? Jusqu'où êtes-vous prêts à aller en matière d'exemplarité ? De quelle manière entendez-vous travailler demain avec la société SNCF Renouvelables ?

M. Jean-François Monteils. – MM. Fernique et Gillé ont abordé la question de la consistance et de la définition des services express régionaux métropolitains. On ne saurait se passer d'une approche multimodale. Dans de nombreux cas, point ne sera besoin d'envisager de nouvelles infrastructures ferroviaires lourdes et coûteuses ; il s'agira plutôt d'améliorer l'exploitation. En fonction de la complexité, de la dimension et de la nature des projets, l'intervention de la SGP sera plus ou moins utile. Conduire simultanément divers types de projets concourant à l'émergence des Serm sera compliqué, je ne vous le cache pas. Il faut donc créer, avec la SNCF, les conditions d'une relation constructive.

Comment mettre en place la multimodalité et la combiner avec une gouvernance locale comprenant de nombreux acteurs - communautés d'agglomération, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), communes, région, autorités organisatrices de la mobilité - et de nombreuses compétences ? Par exemple, les départements seront indispensables en tant que maîtres d'ouvrage, dès lors qu'il faudra réduire un passage à niveau situé sur une route départementale.

Il est crucial de passer des accords politiques avec les élus locaux, mais aussi de disposer d'une coordination opérationnelle. Nous pensons que la SGP peut intervenir dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage technique de coordination : il s'agit d'établir le schéma d'ensemble - résorber 50 passages à niveau, etc. - et de poursuivre la réflexion sur l'intermodalité - favoriser les déplacements à vélo, déplacer des lignes de bus, etc. Ce programme, complet du point de vue de la multimodalité, sera cadencé, séquencé. Il faudra ensuite vérifier en permanence son déroulement. À défaut d'avoir procédé à toutes les vérifications en termes d'intermodalité,

de rabattement et de cadencement dans les gares centrales, l'utilisation des infrastructures ne sera pas optimale et l'on risque de rater le choc d'offre permettant d'opérer le report modal.

Il faut tenir également compte de l'aspect comportemental, c'est-à-dire du moment où de nombreuses personnes se disent qu'elles n'ont plus besoin de leur voiture pour se déplacer. Cette démarche individuelle peut reposer sur la fiabilité et la praticité du réseau de transport public. Au terme de leur réflexion, ces usagers comprendront qu'il vaut mieux passer 47 minutes dans des transports en commun fiables et réguliers plutôt qu'une heure trente dans les embouteillages et la pollution.

Pour mener à bien ces projets, il conviendra de coordonner les travaux, et de vérifier les niveaux de coût et le calendrier. C'est la condition de la conduite opérationnelle du projet, mais aussi de l'atteinte de notre objectif : le report modal.

Par conséquent, monsieur Gillé, je n'ai pas de réponse à votre question sur la manière d'organiser cette coopération locale, même si nous comptons bien y participer. Les avancées que l'on constate autour de Bordeaux reposent sur la construction de structures de coopération, institutionnalisées au niveau de la région Nouvelle-Aquitaine, ainsi que sur une association des territoires. Il reste des projets à mener, par exemple pour une meilleure liaison entre Bordeaux et le Médoc : il faut les appréhender localement, au cas par cas, mais l'expertise diverse de la Société des grands projets permettra d'asseoir les accords politiques sur du concret. Pour la suppression progressive des passages à niveau, nos rapports d'avancement périodique permettront d'identifier des zones critiques, d'identifier les travaux à mener en priorité : notre expertise technique permet de solidifier les accords politiques locaux indispensables à la conduite des projets.

Quant aux questions juridiques que vous soulevez, non, nous n'allons pas exercer dans un cadre concurrentiel, nous ne répondrons pas à des appels d'offres. Nous sommes un opérateur public national qui apportera son expertise dans le cadre de ces projets. Des acteurs privés, de grands bureaux d'étude notamment, ont pu craindre que nous prenions leur place. Non ! Nous travaillons avec eux, mais nous ne sommes pas dans le même champ. Nous assurons la maîtrise d'ouvrage technique, opérationnelle, de projets sous l'autorité des donneurs d'ordre locaux.

Une convention stratégique globale avec la SNCF doit effectivement être envisagée, nous en avons parlé avec Jean-Pierre Farandou. Cela peut avoir une valeur opérationnelle et symbolique. Dès la loi promulguée, on pourra poursuivre et conclure ce chantier.

Monsieur Mandelli, merci de m'avoir interrogé sur le développement durable. Il nous faut utiliser l'expérience que nous accumulons grâce au Grand Paris Express. Nous avons décidé il y a deux ans d'accélérer notre effort en matière de qualité environnementale des travaux.

L'objectif des projets - report modal, densification urbaine - est durable, mais il faut aussi que les travaux soient de grande qualité environnementale. Nous travaillons actuellement avec la SNCF et d'autres acteurs du transport sur un accélérateur environnemental, au travers d'une combinaison des expertises. Nous souhaitons y apporter ce que nous savons faire : ainsi, l'ampleur du Grand Paris Express permet de faire la démonstration de la validité de telle ou telle solution technique, comme le béton bas-carbone sur des voussoirs, solution que nous avons développée et qui pourra se révéler utile pour l'empreinte carbone de projets en France comme à l'étranger. Les rails bas-carbone, l'utilisation circulaire des déblais, pour la fabrication du béton, ou l'emploi de briques en terre crue, sont d'autres compétences que nous mettons en œuvre et dont nous pouvons faire profiter les territoires, tout en captant le bouillonnement d'innovation technologique que nous observons partout dans notre pays.

M. Olivier Jacquin. - Je suis un « fan » du modèle économique de la Société du Grand Paris, sa réussite dans le contexte parisien est claire, mais je m'interroge sur sa répliquabilité ailleurs en France. En effet, d'après le rapport de SNCF Réseau sur la dynamisation des étoiles ferroviaires, seules certaines métropoles peuvent améliorer fortement leurs mobilités sur la base du réseau ferroviaire ; les autres devront avoir recours au transport routier, où votre expertise est encore limitée. En outre, le modèle économique parisien est très spécifique. Quels leviers actionner en province pour qu'un modèle d'endettement soit viable, comment capter la valeur foncière engendrée par les projets ?

M. Franck Dhersin. - La proposition de loi que nous allons examiner est parfaite pour établir les fondations de la Société des grands projets, mais le diable se niche dans les détails, et chaque Serm sera particulier. Celui que nous développons dans les Hauts-de-France est déjà très avancé, 1 250 trains express régionaux (TER) roulent déjà chaque jour sur nos lignes, en plus de centaines de TGV et de trains de fret, complexifiant profondément le projet, dont le coût est déjà estimé à 7,5 milliards d'euros. Une réunion s'est encore tenue lundi avec le préfet, Xavier Bertrand et les présidents des grandes intercommunalités et des conseils départementaux concernés. La concertation fera la réussite de ces projets !

Comme Olivier Jacquin, je m'interroge sur le modèle économique : un mètre carré de construction nouvelle n'a pas la même valeur à Paris, dans le bassin minier ou à Lille. Comme Xavier Bertrand, je suis sceptique quant à la création d'un nouvel impôt local. Alors, y aura-t-il des sociétés de grands projets distinctes dans chaque région, pour chaque projet ?

M. Jean-François Monteils. - Il n'y a pas de répliquabilité du modèle économique et elle n'est pas nécessaire. Chaque projet sera différent : certains Serm seront essentiellement ferroviaires, d'autres non. Nous construisons aujourd'hui quelque chose de très spécifique, un métro

automatique de 200 kilomètres ; ce que nous serons amenés à faire très rapidement en province est très différent.

Cela étant dit, nous ne faisons pas que cela. Ainsi, nous avons récemment travaillé avec le président du conseil départemental de l'Essonne, M. François Durovray, auteur d'un rapport sur les cars express et membre de notre conseil de surveillance. Nous travaillons ensemble sur la possibilité de brancher un réseau francilien de cars express sur les gares du Grand Paris Express. Cela a été partiellement anticipé, mais cela pourra l'être mieux dans d'autres projets. Le car express est souvent une solution moins coûteuse et mieux adaptée pour les déplacements ne passant pas par le centre de la métropole. Plus largement, nous travaillons avec les autorités organisatrices, les collectivités et les opérateurs de transport sur les pôles d'échanges multimodaux, dans des comités de pôle. Nous accumulons de l'expérience dans le projet d'extrême ampleur qu'est le Grand Paris Express, nous constatons aussi des erreurs qu'il faudra éviter à l'avenir. La réflexion doit d'emblée être multimodale, elle ne peut passer seulement par le renforcement ou la création d'une infrastructure ferroviaire lourde et chère.

Pour ce qui concerne la captation de la valeur foncière, la logique intellectuelle d'un financement par emprunt consiste à essayer de capter la valeur créée par l'équipement financé par emprunt, de manière à rembourser celui-ci. La valeur ajoutée foncière sera donc le premier objet d'attention pour les décideurs. Plusieurs moyens existent pour la capter : la fiscalité, même si cela peut poser des difficultés, ou des dispositifs d'appropriation foncière ou de portage et revente. Il faudra réfléchir aux meilleurs systèmes, sans en écarter d'emblée.

Monsieur Dhersin, le projet lillois est très complexe, il faudra beaucoup d'énergie et de coordination, mais l'objectif est clair : doubler la part du transport public dans la région. Tout ce qui y concourt sera utile. Quant au modèle économique, si le projet est bon, cohérent et porté politiquement, ce sera beaucoup plus facile de trouver ce modèle. On a bien trouvé des financements pour les sociétés de projet dédiées au prolongement des lignes à grande vitesse. La qualité du projet est essentielle ; le modèle économique vient ensuite.

Enfin, nous sommes persuadés de la nécessité de structures locales pour les projets, d'abord pour établir la clarté des financements, qui doivent rester séparés : on ne financera pas le projet lillois avec le même argent que le Grand Paris Express ou que les projets bordelais ou toulousain. Cela passe forcément par une structuration locale, qui est également indispensable pour une gouvernance locale et responsable.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci de la qualité de vos réponses et de l'ambition dont vous faites montre.

**Audition de M. Matthieu Chabanel,
président-directeur général de SNCF Réseau
(Mercredi 11 octobre 2023)**

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons notre matinée consacrée à la préparation de l'examen de la proposition de loi relative aux services express régionaux métropolitains (Serm), qui est inscrite à l'ordre du jour de nos travaux en séance publique du lundi 23 octobre prochain. Après l'audition du président du directoire de la Société du Grand Paris, nous avons le plaisir d'accueillir M. Matthieu Chabanel, président-directeur général de SNCF Réseau.

SNCF Réseau, en tant que gestionnaire du réseau ferré national, jouera sans aucun doute un rôle fondamental dans la conception et la réalisation des projets de Serm. Elle a toujours été attentive à cette question depuis plusieurs années. Le rapport annexé à la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) a en effet confié à SNCF Réseau le soin de présenter au Gouvernement un plan d'ensemble sur la désaturation des grands nœuds ferroviaires. Aussi, le gestionnaire d'infrastructures a publié au mois d'octobre 2020 un schéma directeur des étoiles ferroviaires et services express métropolitains, qui a mis en avant le fort potentiel de développement des Serm et souligné la nécessité d'investissements massifs pour réaliser ces projets.

Les projets consisteront, pour une part non négligeable, en des aménagements significatifs de modernisation et d'amélioration des capacités d'ouvrages ferroviaires existants. Or, en France, ce réseau est vieillissant. Les petites lignes du quotidien ont en particulier été délaissées pendant de nombreuses années et exigent d'être rénovées, et pas seulement dans le cadre des Serm.

SNCF Réseau assurera la maîtrise d'ouvrage de ces travaux sur les lignes existantes dans le cadre des Serm et pourra, bien entendu, assurer également celle de nouvelles infrastructures.

Monsieur le président-directeur général, dans ce contexte difficile, comment comptez-vous relever le défi de cette nouvelle impulsion en faveur des transports ferroviaires du quotidien dans notre pays ? SNCF Réseau a-t-elle les moyens de mener à bien tant de projets simultanés et de répondre à ce véritable « mur d'investissement » ?

Par ailleurs, notre échange avec M. Monteils vient de nous montrer combien le nouveau rôle dévolu à la future Société des grands projets (SGP), qui pourra notamment être maître d'ouvrage de projets de Serm pour la réalisation de nouvelles infrastructures ferroviaires, était novateur.

Cette situation inédite peut susciter des interrogations. Comment SNCF Réseau compte-t-elle gérer cette situation nouvelle de coexistence avec

la SGP sur la maîtrise d'ouvrage d'infrastructures destinées à être intégrées au réseau ferré national ?

M. Matthieu Chabanel, président-directeur général de SNCF Réseau. – Je suis très heureux d'être présent parmi vous pour vous présenter les orientations de SNCF Réseau relatives aux services express régionaux métropolitains. Nous avons la conviction que les Serm sont une réponse adaptée à de nombreux besoins : décarbonation des transports, lutte contre la congestion dans les aires métropolitaines, lien social entre les territoires périurbains et le cœur des métropoles... Dans ces zones situées entre 30 et 80 kilomètres du centre des métropoles, le train est un moyen de lien accessible, ouvert et efficace.

SNCF Réseau est engagé depuis longtemps dans les projets de « services express régionaux métropolitains » – cette appellation, consacrée par la proposition de loi me semble pertinente. En réponse aux demandes formulées dans la LOM, cette entreprise a remis un rapport posant les principes qui conduisent aujourd'hui au développement de ces services.

L'enjeu premier est bien d'offrir le meilleur service à nos concitoyens et de partir de l'offre de transport et du besoin d'offre de transport défini par les collectivités régionales et métropolitaines. Il s'agit donc d'abord davantage de services que d'infrastructures. Pour cela, il faut s'appuyer sur une gamme de solutions, allant de l'augmentation du service ferroviaire sur le réseau existant – des trains plus nombreux et plus fréquents – à la création d'infrastructures nouvelles si nécessaire. Il y a d'ores et déjà souvent la possibilité d'augmenter la fréquence et l'amplitude horaire des trains pour répondre aux besoins des usagers – se rendre au cœur de la métropole pour faire ses courses le samedi en train plutôt qu'en voiture, par exemple – et satisfaire leur appétence pour ce mode de transport.

Second enjeu, le service express régional métropolitain est par nature multimodal : cars express, transports urbains, mobilités douces ou actives doivent trouver toute leur place. Il n'y a pas d'exclusivité du ferroviaire. Le ferroviaire est sans doute une colonne vertébrale et c'est d'ailleurs pour cela qu'il se trouve au cœur de cette proposition de loi, il peut structurer ces déplacements, mais il faut développer d'autres réponses. Il y a des axes où il n'y a pas de réseaux ferroviaires et où des services de cars peuvent – au moins dans un premier temps – répondre à la demande. Je précise que SNCF Réseau ne se positionne pas pour s'occuper des services de cars !

Vous l'aurez compris, mesdames, messieurs les sénateurs, notre enjeu, c'est d'abord un enjeu de service, ce qui pose d'emblée la question de la qualité du service rendu. C'est la raison pour laquelle, dès la conception des services express régionaux métropolitains, il faut penser à la façon dont ils seront exploités, de manière à offrir la qualité de service attendue. En effet, un Serm qui ne répondrait pas aux attentes ou qui dysfonctionnerait au démarrage pourrait nuire à l'ambition des collectivités régionales et

métropolitaines. Il faut donc penser les questions d'exploitation très en amont, dès la définition des Serm. À ce titre, la proposition de loi pose la base de saines pratiques.

En matière de qualité d'exploitation, SNCF Réseau jouera tout son rôle, à la fois comme acteur et comme garant de la pleine effectivité du service envisagé. Il nous faudra savoir dire que les infrastructures existantes ne permettent pas de mettre en place des trains supplémentaires, sauf à dégrader la qualité de service. Cela relève de notre responsabilité, tant de SNCF Réseau que de SNCF Gares & Connexions.

La grande nouveauté introduite par la proposition de loi, au-delà de ce travail essentiel de définition et de mise en place d'un cadre de coopération, c'est l'intervention de la Société du Grand Paris, demain Société des grands projets, aux côtés d'autres acteurs qui interviennent dans l'ensemble des problématiques relatives aux services express régionaux métropolitains.

SNCF Réseau voit d'un très bon œil cette perspective de collaboration avec un nouvel acteur. En effet, l'ambition est telle que toutes les bonnes volontés et toutes les compétences ne seront pas de trop pour relever ce défi. La SGP détient des compétences en matière de concertation, d'infrastructures neuves, d'ingénierie financière qui sont des compléments très intéressants aux compétences que SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions peuvent apporter.

De ce point de vue, la proposition de loi a une position équilibrée en matière de périmètre d'intervention. En effet, pour ce qui relève de travaux sur le réseau exploité, le fait que SNCF Réseau réalise ces travaux constituent un enjeu de sécurité et de qualité de service. En revanche, pour ce qui concerne la construction d'infrastructures nouvelles, il est tout à fait possible de travailler avec un nouvel acteur. Cela nécessite un travail en amont de définition de ces infrastructures, des modalités de leur maintenance et de leur exploitation. Nous le faisons d'ailleurs déjà en Île-de-France avec la SGP qui construit des infrastructures nouvelles fréquemment reliées aux infrastructures du réseau ferré national, et cela se passe bien. De nombreuses gares d'interconnexion entre le réseau ferré national et le nouveau réseau du Grand Paris Express ont été implantées. Je n'ai pas de doute que nous réussirons à travailler de manière constructive et que nous continuerons à jouer la carte de la complémentarité plutôt que la carte concurrentielle.

L'équilibre retenu dans la proposition de loi nous semble donc bien pensé. Les services express régionaux métropolitains doivent trouver leurs modalités propres de fonctionnement, territoire par territoire. Il s'agit là d'un enjeu essentiel, car ce ne seront ni les mêmes acteurs ni les mêmes problématiques selon les territoires. Il faut conserver dans la proposition de loi la souplesse nécessaire à une définition territoriale des modalités d'organisation de ces services sous l'autorité de ceux qui vont porter le

projet, à savoir les autorités organisatrices de la mobilité régionales et métropolitaines et l'État.

Certaines propositions consensuelles avec la SGP pourraient enrichir, ou plutôt préciser la proposition de loi, sans en remettre en cause l'équilibre, notamment à propos de la remise des biens à SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions une fois qu'ils ont été construits, et du rôle de coordination des groupements d'intérêt public, qui pourraient être des structures à directoire et conseil de surveillance.

SNCF Réseau s'inscrit résolument dans cette dynamique de développement du ferroviaire. Nous avons la conviction que les services express régionaux métropolitains sont une bonne méthode et que le travail complémentaire entre les entités du groupe SNCF et la SGP peut être un accélérateur des Serm.

M. Philippe Tabarot, rapporteur. – Mes chers collègues, je sais que vous brûlez de parler au président-directeur général de SNCF Réseau des lignes de desserte fine et des lignes ferroviaires de vos territoires, mais je vous rappelle que notre audition concerne la proposition de loi relative aux services express régionaux métropolitains. Essayons donc de nous concentrer sur ce seul sujet.

SNCF Réseau doit aujourd'hui répondre à de nombreux défis : il lui faut rattraper le retard accumulé dans l'entretien et la modernisation du réseau tout en lançant de nouveaux programmes d'investissements.

L'article 1^{er} de la loi d'orientation des mobilités a fixé de nouveaux objectifs à la stratégie de l'État pour les mobilités, en particulier celui de « renforcer les offres de déplacements du quotidien ». Cela exige notamment, selon ce même article, de résorber « la saturation des grands nœuds ferroviaires afin de doubler la part modale du transport ferroviaire dans les grands pôles urbains ». Le développement des Serm s'inscrit dans la continuité de ces objectifs.

Comme l'a indiqué le président de notre commission, SNCF Réseau a participé, dans son étude de 2020 consacrée aux étoiles ferroviaires et services express métropolitains, à la conception des projets de Serm. Cette étude a montré la très grande ampleur des investissements à réaliser. Or vous devez, pour ainsi dire, courir plusieurs lièvres à la fois. Concomitamment à ces projets de Serm, il vous faut mener de nombreux chantiers de grande envergure. Je pense par exemple au Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO). Certains de ces projets ont d'ailleurs vocation à s'inscrire dans les Serm, à l'instar de la ligne nouvelle Provence-Côte d'Azur.

Pouvez-vous préciser quelle est la stratégie de SNCF Réseau pour répondre à cette situation ? Comment vous adaptez-vous à ce changement de paradigme ? Assumez-vous un virage en faveur des mobilités du quotidien,

que vous privilégieriez, le cas échéant, aux lignes de grande vitesse ? *Quid* du fret ferroviaire ?

Le temps industriel en général, et ferroviaire en particulier, est un temps long, mais la demande pour des infrastructures de transport décarbonées de qualité est extrêmement pressante. La présente proposition de loi fixe, en l'état actuel du texte, un objectif très ambitieux de mise en place d'au moins une dizaine de Serm dans un délai de dix ans. Considérez-vous que SNCF Réseau a actuellement les moyens de réaliser cet objectif ? Plus largement, comment rendre cette ambition pleinement réalisable ?

Quels sont, selon vous, les projets de Serm les plus à même d'être mis en place rapidement ? Pouvez-vous, en particulier, revenir sur l'avancée de celui de Nantes, évoqué il y a quelques jours par le ministre chargé des transports dans le cadre de la polémique sur la défaillance dans l'État dans la mise en œuvre de la modernisation de l'aéroport de Nantes ? Ce sujet intéressera tout particulièrement MM. Retailleau et Mandelli...

Sur ces sujets, vous commencez déjà à bénéficier du recul de l'expérience avec des Serm déjà partiellement fonctionnels. Je pense bien entendu à Strasbourg et Bordeaux, sans oublier le Léman Express. Quelles leçons tirez-vous de ces laboratoires ? À Strasbourg, en particulier, des difficultés – aujourd'hui en voie de résorption – sont apparues lors du démarrage du Serm. Comment comptez-vous éviter de telles déconvenues lors de la mise en place des autres Serm ?

Les Serm ne seront pas les premiers projets où SNCF Réseau travaillera avec un autre intervenant sur le réseau ferré national. C'est notamment le cas de la ligne à grande vitesse (LGV) Tours-Bordeaux, confiée à travers une concession de travaux à Lisea, ou encore des marchés de partenariats conclus pour la LGV Bretagne-Pays de la Loire et pour la ligne de contournement de Nîmes et de Montpellier. Ces projets ont permis à SNCF Réseau d'expérimenter très concrètement des modalités de travail de concert avec d'autres acteurs sur le réseau ferré national et de remise, certes encore lointaine, d'infrastructures de ce réseau à SNCF Réseau. À la lumière de ces précédents, quelle est votre analyse des dispositions de la proposition de loi concernant les relations entre SNCF Réseau et la SGP ? Les conditions d'une bonne entente et d'un partenariat efficace vous semblent-elles posées dans le texte ? Peut-on parler de concurrence ou de complémentarité ?

Mener un choc d'offre par le biais des Serm exige également que le coût soit supportable pour les autorités organisatrices de la mobilité et pour les usagers. À cet égard, la question du niveau des péages ferroviaires est cruciale dans le développement des Serm. Un niveau trop élevé de péage freine les investissements des autorités organisatrices de la mobilité dans la mesure où les futurs coûts de fonctionnement de nombreux projets seront trop élevés au regard de leurs capacités financières. Les auditions que nous

avons déjà menées nous l'ont confirmé. Toutefois, et nous en avons ici tous pleinement conscience, les péages ferroviaires sont essentiels pour financer la régénération du réseau. Une mission commune de l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'environnement et du développement durable porte d'ailleurs sur ces questions. Pouvez-vous d'ores et déjà indiquer si des évolutions de la tarification des péages ferroviaires à même de favoriser le développement des Serm sont envisagées actuellement ? Considérez-vous que des mesures spécifiques aux infrastructures ferroviaires des Serm lors de leur exploitation pourraient être envisagées dès aujourd'hui afin de soutenir leur développement ?

M. Matthieu Chabanel. - Dans le plan de charge de SNCF Réseau, la modernisation et la régénération du réseau existant sont la priorité fondamentale. Sinon, il sera difficile d'envisager tout autre développement, que ce soit du fret, de petites lignes, des Serm ou du réseau à grande vitesse. Nous devons accroître nos investissements à cet effet. Après, cela ne nous empêche pas d'investir dans d'autres blocs de développement, notamment au travers des contrats de plan État-régions. Il s'agit notamment de la remise à niveau des lignes de desserte fine du territoire, des Serm et de grands projets, certains s'intégrant au sein des Serm - comme la LNPCA - ou des lignes à grande vitesse, comme entre Bordeaux et Toulouse.

L'enjeu pour nous, comme pour tout autre acteur industriel, est d'avoir de la visibilité. Les CPER, comme le plan fret et les conventions signées sur les grands projets, nous donnent cette visibilité. Pour les Serm, cela doit être exactement pareil. La visibilité nous permettra d'amorcer une montée en puissance des équipements, des recrutements et de passer des marchés, etc. Notre filière industrielle ne peut fonctionner qu'avec cette visibilité, on le voit avec les commandes de matériel roulant. Il nous faut une montée en charge pour être à plein régime à la fin de la décennie 2020. Dans ce cas-là, SNCF Réseau pourra se doter de ressources et la filière se donnera les moyens. Ce temps est d'autant plus nécessaire que le marché de l'emploi est tendu et que nous avons besoin de ressources rares - ingénieurs, techniciens, ouvriers - dans des secteurs très concurrentiels comme celui de l'électricité.

Pour ce qui concerne le fret, l'État nous a aussi fixé des objectifs, qui vont être étoffés dans le cadre des CPER. Dans ce secteur, SNCF Réseau devra se faire le gardien de l'usage collectif du bien commun qu'est le réseau ferroviaire. Cela implique des contraintes d'infrastructures que nous devons prendre en compte pour concilier le développement du fret, qui doit passer par des nœuds ferroviaires proches des métropoles, avec celui des Serm. Nous devons sans doute envisager de construire de nouvelles infrastructures, comme le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise. Il nous faudra assumer auprès des autorités organisatrices de la mobilité qu'il sera nécessaire de garder de la capacité pour les trains de fret.

Nous sommes face à deux horizons de temps. Il y a d'abord les exigences du service, comme l'ajout de trains, ce qui peut se faire assez vite. Employer davantage les trains en service et en faire circuler de nouveau sur le réseau ne nécessite pas d'infrastructures nouvelles et peut être fait en un temps relativement court. Certaines infrastructures peuvent être réalisées rapidement, grâce à des politiques de mise en œuvre progressive, comme à Bordeaux, où le Serm est déployé par étapes. Ensuite, il y a également de grandes infrastructures, qui prennent beaucoup plus de temps, mais qui changeront la vie des usagers.

À Nantes, nous travaillons de concert avec la métropole et la région à définir un plan de déploiement du Serm. Ces collectivités ont mené un travail très abouti pour exprimer leur vision commune du Serm de Nantes, dans l'esprit de ce qui est prévu dans la proposition de loi.

À Strasbourg, l'infrastructure a été un succès. Nous avons construit la quatrième voie dans les temps, avec un coût inférieur à celui qui avait été prévu dans la contractualisation. Les difficultés rencontrées montrent que nous aurions dû mieux anticiper les problématiques d'exploitation. L'intensification des circulations nous a fait passer à une autre échelle, ce qui nous expose à des effets en cascade à la moindre difficulté rencontrée. C'est toutefois un type d'exploitation qui fonctionne en Île-de-France, et il n'y a aucune raison que nous ne puissions pas dupliquer cette situation. La mise en service du Léman Express en décembre dernier n'a pas rencontré les mêmes difficultés, car nous avons mieux anticipé la complexité de la situation.

Ces situations montrent la nécessité d'un travail commun d'anticipation impliquant le gestionnaire d'infrastructure, les opérateurs et l'autorité organisatrice.

Il importe aussi d'anticiper les coûts de fonctionnement des Serm, qui ne sont pas constitués que par les péages : il faut plus de matériel roulant – qui est d'ailleurs sollicité plus intensément, plus de personnel et plus d'énergie.

Sur les péages, vous l'avez dit, une inspection commune de l'IGF et de l'IGE est en cours. Elle pourra proposer une reconstruction éventuelle de l'équilibre entre nos coûts et nos ressources, qui sont uniquement composées de péages et de subventions. Nous ne pouvons plus recourir à la dette.

Nous visons une structuration de la tarification composée d'une part de forfait et de circulations au-delà de ce forfait à des prix beaucoup plus bas. Cela incite à développer le trafic. C'est notamment le cas sur les lignes de desserte fine du territoire. Sur les services librement organisés, il y a des modulations horaires qui permettent d'avoir un trafic moins cher en heures creuses. Néanmoins, il est vrai que le niveau de la tarification des péages peut être considéré comme élevé en France aussi bien pour les lignes à grande vitesse que pour les lignes du quotidien.

J'en viens à la question du réseau ferré national. En effet, nous avons déjà construit des LGV dans le cadre de partenariats avec d'autres acteurs. Dans une telle hypothèse, il convient de porter une attention particulière aux conventions d'interface, afin de bien définir comment on construit, qui prend en charge les raccordements, comment se font les branchements, mais aussi de prévoir les conditions de restitution de l'infrastructure et son interopérabilité avec le reste du réseau ferré national.

Entre 2010 et 2017, nous avons construit quatre LGV selon trois modes différents de réalisation ; les quatre ont été livrées, fonctionnent et donnent satisfaction, tant celle qui a été construite en maîtrise d'ouvrage publique que les trois qui ont été construites en partenariat avec le secteur privé, une *via* une concession et deux dans le cadre d'un contrat de partenariat.

M. Olivier Jacquin. - Et le coût de ces lignes ?

M. Matthieu Chabanel. - L'ingénierie financière de la construction est un sujet différent, mais, pour ce qui concerne tant l'exploitation et la qualité de la construction des infrastructures que la livraison dans les délais et le respect des coûts prévus, le succès a été au rendez-vous pour ces quatre lignes.

M. Jacques Fernique. - À Strasbourg, le réseau express métropolitain européen a massivement augmenté l'offre ferroviaire, avec des centaines de trains supplémentaires, en tirant le meilleur parti de la dorsale ferroviaire alsacienne, avec notamment la construction d'un tronçon en quatrième voie. En 2000, mon dernier train de Paris était à dix-neuf heures vingt - en général, je le ratais - et aujourd'hui il est à vingt-deux heures trente-sept, sans compter tous les départs entre ces deux horaires.

Le choc d'offre réalisé n'a toutefois pas été tout à fait celui qui était visé. Sa mise en place a été quelque peu chaotique et le résultat n'est pas à la hauteur des espérances ni des engagements de la SNCF. Il faut savoir reconnaître ce que l'on ne peut pas faire, le projet n'a pas été mené correctement dans ce cas d'espèce et de nombreux « boutons de guêtre » ont sauté. La cascade des retards et des annulations a ainsi figé l'opinion des usagers, acquis ou potentiels, les a mécontentés, voire découragés, et, malgré certaines améliorations, de nombreux problèmes subsistent. C'est par exemple le cas sur la ligne Strasbourg-Épinal, qui a certes été rétablie, mais qu'il faut régénérer et moderniser au-delà de Molsheim. Paradoxalement, depuis le mois d'août, ce n'est plus un train, mais un car qui circule entre Mulhouse et Müllheim. C'est un contrecoup des difficultés du réseau express métropolitain.

En outre, nous avons encore devant nous des investissements massifs à réaliser sur la ligne vers le nord Strasbourg-Lauterbourg, qui est très dégradée. Cette situation est très mal vécue par une partie de

l'agglomération strasbourgeoise, qui constate des améliorations de desserte partout sauf pour elle.

Il s'agit surtout du réseau existant, sur lequel SNCF Réseau sera donc appelée à intervenir, quoique la région Grand Est envisage de faire également appel à la SGP. Le Comité d'orientation des infrastructures (COI) estime que l'achèvement du Serm de Strasbourg coûterait quelque 500 millions d'euros, chiffre d'autant plus impressionnant qu'il n'y a pas de trajectoire financière visible. La proposition de loi que nous allons examiner encadre les Serm. Les dispositions qu'elle prévoit ou celles que l'on peut y ajouter auraient-elles été utiles pour réussir le REM strasbourgeois ? Comment rattraper ce mauvais départ et éviter de reproduire de nouvelles déconvenues et faire en sorte que les Serm qui suivront seront perçus positivement par les citoyens ?

M. Jean-François Longeot, président. – Je vous prie, mes chers collègues, de vous en tenir au thème de cette audition, la proposition de loi relative aux Serm.

M. Olivier Jacquin. – Le nouveau pacte ferroviaire empêche SNCF Réseau de faire du développement ferroviaire, c'est pourquoi notre commission a unanimement condamné le contrat de performance, qui entraînera la dégradation du réseau ferroviaire existant – comme l'a souligné l'ART. Nous n'avons pas obtenu satisfaction sur ce point. Par ailleurs, SNCF Réseau est empêché d'investir, en raison de la « règle d'or ». Plutôt que de faire intervenir un nouvel opérateur, ne faudrait-il pas vous redonner des marges de manœuvre financière ?

Ma seconde question porte sur la pénurie de personnel spécialisé. Le personnel de SNCF Réseau ne relève plus du statut, et la Société du Grand Paris a une structure légère, organisée en mode projet. Dans ce contexte, comment fidéliser vos compétences les plus pointues ?

Mme Denise Saint-Pé. – Mon cher collègue rapporteur, l'ensemble des départements font la France, donc je ne m'empêcherai pas d'évoquer mon territoire...

Vous avez indiqué, Monsieur le Président-directeur général, que votre objectif était la régénération et la modernisation du réseau existant. Or les caténaires de la ligne historique pyrénéenne remontent souvent à 1920. Ainsi, il ne se passe pas une semaine sans que des trains soient à l'arrêt, ce qui pénalise les usagers. Cette situation est intolérable. En êtes-vous conscient ? Que faites-vous pour remédier à cette situation ? Où en êtes-vous de la modernisation de cette ligne ?

Une solution réside dans le désenclavement du bassin Chalosse-Béarn-Bigorre *via* le RER pyrénéen, mais un tel projet ne fait pas partie des dossiers prioritaires pour le COI. Comment faire avancer cette initiative pour l'inscrire dans la dynamique des Serm ?

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, nous aurons d'autres occasions d'interroger la SNCF sur nos territoires respectifs. Concentrons-nous aujourd'hui sur la présente proposition de loi et sur les Serm !

M. Franck Dhersin. – La proposition de loi prévoit la possibilité de confier à la SGP la responsabilité de la construction de gares qu'elle n'exploitera pas. Comment percevez-vous cette proposition ? Les travaux liés aux Serm sont tels que, eu égard à votre manque de moyens, l'aide de la SGP est plutôt bienvenue. Les chantiers ne sauraient aboutir sans une concertation étroite entre celle-ci et SNCF Réseau, dont les collaborateurs savent faire fonctionner le réseau, qu'ils connaissent parfaitement.

M. Matthieu Chabanel. – Monsieur Fernique, le cadre proposé dans cette proposition de loi – la contractualisation de l'offre de service, le suivi précis et dans la durée de l'offre de services souhaitée du lancement du chantier à la livraison – peut paraître pesant, mais, selon moi, il est très bénéfique. En effet, le mode ferroviaire est par nature très réglé et toute variation peut entraîner des conséquences que l'on ne maîtrise pas toujours. Un tel cadre est donc de nature à nous aider à éviter les situations comme celles de Strasbourg. En effet, je vous rejoins, quand on rencontre de telles difficultés, même quand la situation s'est rétablie, ce qui est le cas aujourd'hui, la perception de dégradation met toujours beaucoup de temps à se corriger. Il est donc impérieux de réussir dès le départ.

On le voit avec l'exemple que vous donnez, on ne pourra construire des Serm efficaces, donc augmenter l'offre, que si l'on a régénéré et modernisé le réseau existant. La région Grand Est se retrouvera d'ailleurs dans une situation particulière puisqu'elle a choisi de demander, sur le fondement de l'article 172 de la LOM, le transfert de la gestion d'un certain nombre de lignes. Elle sera donc pleinement responsable de leur régénération et de leur modernisation. Cela dit, de manière générale, il est primordial de mettre en perspective les travaux de régénération avec les travaux de développement de l'offre.

Monsieur Jacquin, pour ma part, je ne regrette pas que l'on ait mis fin à la capacité de SNCF Réseau à s'endetter. Au moins, cela permet de poser d'emblée les sujets sur la table. La capacité d'endettement de SNCF Réseau était au contraire un moyen de ne pas traiter les sujets, ce qui contraignait à les traiter dans la douleur, vingt ou vingt-cinq ans plus tard. La reprise de notre dette de 35 milliards d'euros par l'État nous a remis à flot et nous redonne des perspectives. Rétablir la capacité de SNCF Réseau à s'endetter, pour sortir de l'alternative entre subvention publique et péage, constituerait une échappatoire qui serait considérée, d'ici quelques années, comme une solution de facilité. Cela ne signifie pas pour autant qu'il ne faille pas étudier l'ingénierie financière, les modalités de financement ; d'ailleurs, la Société du Grand Paris – demain la Société des grands projets – peut fournir l'ingénierie financière. Par conséquent, du point de vue de

SNCF Réseau, dont le cœur de métier est de faire rouler chaque jour 15 000 trains en toute sécurité, le fait de ne pas être une entreprise durablement endettée est très bénéfique.

Les ressources humaines sont en effet essentielles pour mener à bien ces projets. L'inflexion donnée par SNCF Réseau à sa politique de recrutement lui a permis de sortir de la crise qu'elle a connue après la crise sanitaire. En 2021, la situation en matière de recrutement était extrêmement tendue, de sorte que l'on ne réussissait pas à couvrir les postes ouverts. À la fin du mois de juin dernier, le taux de recrutement dépassait de 80 % celui qui était enregistré à la même époque, l'année précédente. Ainsi, grâce à une accélération des procédures de recrutement et à une analyse fine des attentes du marché, la situation est désormais plus favorable que par le passé. Toutefois, il reste à former et à fidéliser les personnes recrutées.

Plus généralement, l'orientation des jeunes – hommes et femmes – vers des filières techniques dans les métiers d'opérateurs, de techniciens ou d'ingénieurs reste un défi pour toute la société, de sorte que nous essayons de les sensibiliser dès le collège. En effet, les métiers de la transition énergétique et du transport nécessiteront de plus en plus des personnes qui auront fait des études techniques.

La caténaire Midi devra être changée. Cela renvoie au besoin de régénération et de modernisation, qui correspond à la priorité définie par la Première ministre dans ses annonces du mois de février dernier. Nous n'avons pas délaissé la ligne pyrénéenne, mais il reste à faire ce changement pour pouvoir développer encore le service.

Pour ce qui concerne le développement d'un Serm dans le bassin Chalosse-Béarn-Bigorre, la proposition de loi fixera un cadre de coopération entre les régions et les agglomérations pour faire des propositions ensuite soumises à l'État. Les acteurs locaux et nationaux pourront ensuite tirer parti des possibilités qui leur sont offertes.

Quant à la coopération avec la Société du Grand Paris, je n'ai pas peur de dire que SNCF Réseau sait faire des lignes nouvelles ainsi que des gares nouvelles de qualité, avec SNCF Gares & Connexions. Celle que nous avons construite sous le Cnit à la Défense, sans en avoir arrêté l'exploitation, et qui sera en service au printemps 2024, est un exploit technique reconnu à sa juste valeur.

Toutefois, dans les domaines techniques, il est toujours intéressant de se confronter à des points de vue différents. L'apport de la Société du Grand Paris sur un certain nombre de projets ne peut que contribuer à faire progresser le système. Les capacités d'ingénierie seront d'autant plus grandes et le panorama de solutions possibles élargi. Une complémentarité est possible.

En revanche, il faut éviter que les règles du jeu ne soient pas claires, comme cela a pu être le cas, à une certaine époque, entre Réseau ferré de

France (RFF) et la SNCF, qui voulaient chacun empiéter sur le périmètre de l'autre. Toutefois, je ne crois pas que cela soit le cas avec la Société du Grand Paris.

Les règles posées dans la proposition de loi devraient nous permettre d'éviter toute dérive de concurrence entre deux entités publiques et favoriser plutôt leur coopération et leur complémentarité. Cela passera aussi par les hommes et les femmes sur le terrain. Je ne doute pas que les autorités organisatrices régionales et métropolitaines seront attentives à cet enjeu de coopération. Notre intérêt est de développer le ferroviaire et il faut pour cela satisfaire les attentes des autorités organisatrices.

M. Jean-François Longeot, président. - Je vous remercie des éclairages que vous nous avez donnés.

**Examen en commission
(Mercredi 18 octobre 2023)**

Le compte rendu de cette réunion sera disponible en ligne sur le site internet du Sénat.

**RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION
DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION
ET DE L'ARTICLE 44 BIS
DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)**

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a arrêté, lors de sa réunion du 18 octobre 2023, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 749 (2022-2023) relative aux services express régionaux métropolitains (procédure accélérée)**, sur la proposition du rapporteur.

Ce périmètre inclut des dispositions relatives :

- aux conditions d'élaboration et de déploiement des services express régionaux métropolitains ;
- à la définition des services express régionaux métropolitains, à leurs objectifs et aux modalités d'obtention du statut de service express régional métropolitain ;
- à la gouvernance des projets de service express régionaux métropolitains dans le cadre de leur réalisation ;
- aux compétences de la Société du Grand Paris et aux modalités de son intervention sur les infrastructures, notamment ferroviaires, y compris celles nécessaires au déploiement des services express régionaux métropolitains ;
- aux relations entre les maîtres d'ouvrage de projets de services express régionaux métropolitains et les futurs gestionnaires des ouvrages ;
- aux compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements relatives aux services express régionaux métropolitains ;
- aux modalités de financement des dépenses relatives aux services express régionaux métropolitains, et notamment aux compétences de la Société du Grand Paris en la matière ;
- aux procédures d'accélération et de simplification relatives aux projets d'infrastructures de transport de voyageurs, notamment lorsque la Société du Grand Paris est désignée maître d'ouvrage.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Jeudi 5 octobre 2023

- *Régions de France* : **M. David HERRGOTT**, conseiller transports, et **M. Frédéric EON**, conseiller juridique et parlementaire.

Mardi 10 octobre 2023

- *Association française du rail (Afra)* : **M. Claude STEINMETZ**, vice-président de l'Afra et directeur ferroviaire France de Transdev, **Mme Solène GARCIN-BERSON**, déléguée générale, **M. Roberto RINAUDO**, président de la commission Voyageurs de l'Afra et président de Trenitalia France, **M. Jean-Yves LHOMME**, directeur des relations institutionnelles Deutsche Bahn/Arriva.

- *SNCF Gares & Connexions* : **Mme Marlène DOLVECK**, directrice générale, **M. Stéphane LERENDU**, directeur des grands projets, **Mme Anna GOTHEIL**, directrice de cabinet du directeur des grands projets, **M. Thomas ALLARY**, directeur du programme Services express régionaux métropolitains pour SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions, **Mme Laurence NION**, conseillère parlementaire du Groupe SNCF.

- *France urbaine* : **M. Etienne CHAUFOUR**, directeur Île-de-France, en charge de l'éducation, des mobilités, et des solidarités.

- *Union des transports publics et ferroviaires* : **Mme Florence SAUTEJEAU**, déléguée générale, **Mme Stéphanie LOPES D'AZEVEDO**, directrice du département affaires économiques, techniques et prospective, **M. Charles-Édouard ROEHRICH**, chargé de mission affaires institutionnelles au sein du département des affaires publiques.

- *Eurométropole de Strasbourg* : **M. Alain JUND**, vice-président en charge des mobilités, des transports et des déplacements, **M. Pierre DES ROSEAUX**, directeur des mobilités.

- *Audition de* **M. Louis NÈGRE**, président du Groupement des autorités responsables de transport (GART) et président de la Fédération des industries ferroviaires (FIF), de **M. Guy LE BRAS**, directeur général du GART et **M. Igor BILIMOFF**, délégué général de la FIF.

Mercredi 11 octobre 2023

- *Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités* : **Mme Floriane TORCHIN**, directrice des transports ferroviaires, fluviaux et des ports, **M. Louis LALLEMAND-KIRCHE**, chef du bureau du développement du réseau et questions transverses à la sous-direction infrastructures ferroviaires, **M. Édouard PARANT**, directeur de projet Services express régionaux métropolitains.

Jeudi 12 octobre 2023

- *Fédération nationale des associations d'usagers des transports* : **M. Alain RICHNER**, vice-président.

Vendredi 13 octobre 2023

- *Région Nouvelle-Aquitaine* : **M. Renaud LAGRAVE**, vice-président en charge des mobilités, **M. Luc FEDERMAN**, directeur général adjoint en charge du pôle « transports-infrastructures-mobilités-cadre de vie », **M. Jérôme KRAVETZ**, directeur du Syndicat mixte Nouvelle-Aquitaine mobilités.

- *Fédération française des usagers de la bicyclette* : **Mme Claire-Marine JAVARY**, chargée de plaidoyer, **M. Thibault QUÉRÉ**, chargé de projet plaidoyer.

- *Région Grand Est* : **M. Thibaud PHILIPPS**, vice-président Transports et mobilités durables, **M. Julien BECCHERLE**, directeur général adjoint en charge des mobilités, **Mme Julie BOCEREAN**, déléguée aux grands projets de mobilités durables.

- *Audition conjointe* :

- *Assemblée des départements de France* : **M. François DUROVRAY**, président de la commission « Transports, mobilités, infrastructures » et président du conseil départemental de l'Essonne, **M. Philippe HERSCU**, directeur délégué en charge des infrastructures et des transports, **Mme Marylène JOUVIEN**, chargée des relations avec le Parlement.
- **M. André BROTO**, auteur de « *Transports : les oubliés de la République* ».

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Autorité de régulation des transports
- Objectif RER métropolitains
- Centre d'études d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

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