



N° 1166

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 avril 2023.

PROPOSITION DE LOI

relative aux services express régionaux métropolitains,

(Renvoyée à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.),

présentée par Mesdames et Messieurs

Jean-Marc ZULESI, David VALENCE, Aurore BERGÉ, Laurent MARCANGELI,
Guillaume GOUFFIER VALENTE, Damien ADAM, Monique IBORRA,
les membres du groupe Renaissance ⁽¹⁾ et apparentés ⁽²⁾,
des membres du groupe Horizons ⁽³⁾ et apparentés ⁽⁴⁾, Anne-Laure BABAULT,
Romain DAUBIÉ, Sandrine JOSSO, Pascal LECAMP, Hubert OTT,
députés.

(1) *Mesdames et Messieurs* : Caroline Abadie, Damien Adam, Sabrina Agresti-Roubache, Éric Alauzet, David Amiel, Pieyre-Alexandre Anglade, Jean-Philippe Ardouin, Antoine Armand, Quentin Bataillon, Xavier Batut, Belkhir Belhaddad, Mounir Belhamiti, Fanta Berete, Aurore Bergé, Éric Bothorel, Florent Boudié, Chantal Bouloux, Bertrand Bouyx, Pascale Boyer, Yaël Braun-Pivet, Maud Bregeon, Anthony Brosse, Anne Brugnera, Danielle Brulebois, Stéphane Buchou, Françoise Buffet, Céline

Calvez, Éléonore Caroit, Lionel Causse, Thomas Cazenave, Jean-René Cazeneuve, Pierre Cazeneuve, Émilie Chandler, Clara Chassaniol, Yannick Chenevard, Fabienne Colboc, François Cormier-Bouligeon, Laurence Cristol, Dominique Da Silva, Christine Decodts, Julie Delpech, Frédéric Descrozailla, Benjamin Dirx, Nicole Dubré-Chirat, Philippe Dunoyer, Philippe Fait, Marc Ferracci, Jean-Marie Fiévet, Jean-Luc Fugit, Thomas Gassilloud, Anne Genetet, Raphaël Gérard, Hadrien Ghomi, Éric Girardin, Joël Giraud, Olga Givernet, Charlotte Goetschy-Bolognese, Guillaume Gouffier Valente, Jean-Carles Grelier, Marie Guévenoux, Claire Guichard, Philippe Guillemard, Benjamin Haddad, Nadia Hai, Yannick Haury, Pierre Henriet, Laurence Heydel Grillere, Alexandre Holroyd, Sacha Houlié, Servane Hugues, Monique Iborra, Alexis Izard, Jean-Michel Jacques, Caroline Janvier, Guillaume Kasbarian, Fadila Khattabi, Brigitte Klinkert, Daniel Labaronne, Emmanuel Lacresse, Amélia Lakrafi, Michel Lauzzana, Pascal Lavergne, Sandrine Le Feu, Didier Le Gac, Gilles Le Gendre, Constance Le Grip, Anaïg Le Meur, Christine Le Nabour, Nicole Le Peih, Fabrice Le Vigoureux, Marie Lebec, Vincent Ledoux, Mathieu Lefèvre, Patricia Lemoine, Brigitte Liso, Jean-François Lovisol, Sylvain Maillard, Laurence Maillart-Méhaignerie, Jacqueline Maquet, Louis Margueritte, Christophe Marion, Sandra Marsaud, Didier Martin, Denis Masségli, Stéphane Mazars, Graziella Melchior, Ludovic Mendes, Lysiane Métayer, Nicolas Metzdorf, Marjolaine Meynier-Millefert, Paul Midy, Laure Miller, Benoît Mournet, Karl Olive, Nicolas Pacquot, Sophie Panonacle, Astrid Panosyan-Bouvet, Didier Paris, Charlotte Parmentier-Lecocq, Emmanuel Pellerin, Patrice Perrot, Anne-Laurence Petel, Michèle Peyron, Béatrice Piron, Claire Pitollat, Jean-Pierre Pont, Éric Poulliat, Natalia Pouzyreff, Rémy Rebeyrotte, Robin Reda, Véronique Riotton, Stéphanie Rist, Marie-Pierre Rixain, Charles Rodwell, Xavier Roseren, Jean-François Rousset, Lionel Royer-Perreaut, Thomas Rudigoz, Laetitia Saint-Paul, Mikaele Seo, Freddy Sertin, Charles Sitzenstuhl, Philippe Sorez, Bertrand Sorre, Violette Spillebout, Bruno Studer, Liliana Tanguy, Sarah Tanzilli, Jean Terlier, Prisca Thevenot, Huguette Tiegna, Stéphane Travert, Annie Vidal, Patrick Vignal, Corinne Vignon, Lionel Vuibert, Guillaume Vuilletet, Christopher Weissberg, Éric Woerth, Caroline Yadan, Jean-Marc Zulesi.

(2) *Mesdames et Messieurs* : Damien Abad, Benoît Bordat, Mireille Clapot, Stella Dupont, Bastien Marchive, Barbara Pompili, Cécile Rilhac, David Valence, Stéphane Vojetta.

(3) *Mesdames et Messieurs* : Xavier Albertini, Henri Alfordari, Béatrice Bellamy, Agnès Carel, Paul Christophe, Félicie Gérard, François Gernigon, Loïc Kervran, Stéphanie Kochert, Luc Lamirault, Anne Le Hénanff, Didier Lemaire, Lise Magnier, Laurent Marcangeli, Naïma Moutchou, Jérémie Patrier-Leitus, Christophe Plassard, Jean-François Portarrieu, Marie-Agnès Poussier-Winsback, Philippe Pradal, Isabelle Rauch, Vincent Thiébaud, Frédéric Valletoux, André Villiers, Anne-Cécile Violland.

(4) *Messieurs* : Yannick Favennec-Bécot, Thierry Benoit, Jean-Charles Larssonneur.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi d'orientation des mobilités (LOM) du 26 décembre 2019 a fixé l'objectif de doubler la part modale du ferroviaire dans les grands pôles urbains en affichant également une nette priorité pour les investissements dans les transports du quotidien. Elle vise, face à la congestion des axes routiers urbains et périurbains, à l'éloignement entre le domicile et le lieu de travail et à la saturation des gares centrales, à renforcer la cohésion territoriale.

Suivant les préconisations du rapport du COI de 2018, qui soulignait les qualités d'un « *mode de transport propre, partagé, maillé, adapté au mass transit et à l'intermodalité* », SNCF Réseau a élaboré en 2020 un schéma directeur des étoiles ferroviaires et services express métropolitains. L'offre ferroviaire urbaine actuelle, principalement composée de TER, étant limitée en termes capacitaires, des études ont porté sur le développement d'une nouvelle offre de services express métropolitains qui concilient réduction des inégalités d'accès aux métropoles et accélération de la planification écologique.

Cette ambition d'améliorer la desserte des métropoles a été confirmée le 27 novembre 2022 par le Président de la République, qui a fait des « RER métropolitains » une priorité nationale, répondant aux enjeux de la vie quotidienne de nos concitoyens et nécessaire à la décarbonation de notre économie.

À l'occasion de la remise du rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) de décembre 2022, la Première ministre a annoncé le 24 février 2023 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 » puisque « c'est lorsque nos concitoyens pourront trouver un transport en commun régulier, facilement accessible et fiable, qu'ils pourront réduire leur usage de la voiture ».

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 seraient initiées « des discussions avec les exécutifs locaux concernés pour déterminer le calendrier, les modalités opérationnelles et de financement pour les nouveaux projets de RER métropolitains » et que ce

chantier nécessiterait des dispositions législatives, notamment pour élargir les missions de la SGP.

D'un point de vue pratique, cette coopération pourra prendre localement la forme de groupements d'intérêt public ou de filiales dédiées, associant les collectivités territoriales et leurs groupements concernés. Le cas échéant, d'autres maîtres d'ouvrage (établissements publics d'aménagement, gestionnaires de voiries, par exemple) pourront y être associés. Ces structures auront vocation à regrouper et coordonner les différents maîtres d'ouvrage des projets de services express régionaux métropolitains qui en sont membres, sous le contrôle d'un conseil d'administration ou de surveillance comprenant les financeurs du projet et les principales collectivités territoriales concernées. À la demande des collectivités, la SGP pourra se voir confier un rôle de coordination de l'ensemble des opérations, ferroviaires ou non, nécessaires à la mise en œuvre du SERM qui aura été arrêté.

Au cas par cas, sur demande des collectivités locales concernées, des recettes fiscales d'assiette locale pourraient être affectées au projet, selon des modalités restant à préciser, ce qui, conjointement à la capacité de la SGP de porter de la dette, permettrait un financement stable dans la durée, garant de l'accélération des projets, sur le modèle de ce qui a été réalisé pour le Grand Paris Express ou les lignes à grande vitesse du Grand projet du Sud-ouest (GPSO), Montpellier-Perpignan ou Provence-Côte-d'Azur.

En fonction des projets de services express régionaux métropolitains sur lesquels la SGP aura vocation à intervenir, des évolutions de la gouvernance de la SGP relevant du niveau réglementaire seront nécessaires.

La présente proposition de loi vise ainsi à traduire la mise en œuvre de cette grande ambition, en mettant en place les outils nécessaires pour permettre l'accélération des projets et la réalisation rapide de services express régionaux métropolitains, permettant de mieux répondre aux aspirations des Français en matière de mobilité dans leurs bassins de vie et aux enjeux de la lutte contre le changement climatique.

L'article 1^{er} créant un article L. 2111-1-1 du code des transports vise à définir ce que recouvrent les SERM, et à arrêter les modalités d'octroi de ce « label » aux projets concernés. Dans son rapport, le COI rappelle qu'un projet de « service express régionaux métropolitains » (SERM) est avant tout un « projet de développement de services avant d'être un projet d'infrastructure », prévoyant un choc d'offre s'appuyant sur des dessertes

cadencées et articulées avec les autres offres de transports, notamment de transports publics urbains et périurbains.

En ce sens, les SERM peuvent donc inclure, en tant que de besoin, des infrastructures nécessaires à l'intermodalité et en particulier celles nécessaires à des offres de cars express. Enfin, le COI rappelle que, pour maximiser l'efficacité des SERM, ils doivent être coordonnés avec les autres politiques publiques d'aménagement du territoire, en particulier « la maîtrise de l'urbanisation et la consommation d'espace ».

L'article propose donc de les définir comme des offres multimodales s'appuyant en particulier sur l'amélioration des dessertes ferroviaires, tout en organisant également l'intermodalité de l'offre ferroviaire avec les autres modes de transport et comprenant, le cas échéant, des dessertes complémentaires, par exemple par des réseaux de cars express.

Le statut de service express régional métropolitain sera ainsi arrêté par le ministre en charge des transports sur la base d'une proposition conjointe des collectivités concernées. Cette dernière, dont les éléments essentiels du contenu ont vocation à être précisés par décret, pourrait esquisser la gouvernance envisagée (et le cas échéant le rôle que la SGP y jouerait) en exposant comment le SERM s'intègre au reste de l'offre et des infrastructures de transports régionales et métropolitaines.

L'article 2 propose de modifier la loi du 3 juin 2010 pour étendre les missions de l'actuelle Société du Grand Paris afin qu'elle puisse contribuer au déploiement du programme prévu et, le cas échéant, intervenir sur d'autres opérations de transports collectifs à la demande de l'État ou des collectivités.

À cet effet, il est proposé :

- de permettre la désignation de la SGP comme maître d'ouvrage de projets d'infrastructures nouvelles du réseau ferré national inclus dans le périmètre des services express régionaux métropolitains,

- de permettre également sa désignation comme maître 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, non franciliens,

- de permettre enfin la participation de la SGP au financement des projets de création, d'extension, d'amélioration ou de modernisation

d'infrastructures entrant dans le périmètre d'un service express régional métropolitain.

Par cohérence, il est proposé de renommer l'établissement pour refléter sa capacité à intervenir sur l'ensemble du territoire national, au service de l'État et des collectivités territoriales.

L'article prévoit que la SGP puisse intervenir dans ces SERM au travers de filiales ou de groupements, aux côtés des autres partenaires, qui piloteront la réalisation du projet, chacun doté d'une gouvernance locale associant en particulier les collectivités.

Enfin, **l'article 2** adapte la « règle d'or » de la SGP qui prévoit actuellement, d'une part, la remise d'un rapport annuel démontrant que des mesures sont prises pour maintenir sous 35 milliards d'euros le pic d'endettement net de la SGP et, d'autre part, que toute contribution supplémentaire mise à la charge de la SGP au titre du financement des infrastructures de transport (article 20-1 de la loi du Grand Paris) doit entraîner l'affectation de recettes à la SGP. L'article propose de remplacer le « plafond » par une durée d'amortissement pour chaque projet de SERM de 50 ans, étend le principe de compensation pour toute contribution financière supplémentaire à la charge de la SGP et garantit la séparation des financements entre le Grand Paris Express et les SERM. La « règle d'or » actuelle est maintenue inchangée mais restreinte au seul périmètre du Grand Paris Express.

La proposition de loi vise enfin à définir les modalités d'intervention conjointes de SNCF Réseau et de la SGP. À cet effet, **l'article 3** modifie le code des transports pour prévoir l'organisation par convention des relations entre SNCF Réseau et la SGP. En particulier, seul SNCF Réseau est habilité à intervenir sur le réseau ferré national en exploitation en raison de la technicité et du savoir-faire que cela requiert.

Le titre II de la présente proposition de loi vise à prévoir plusieurs dispositions d'accélération des procédures utiles à la mise en œuvre des SERM.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{ER}

INSTAURATION ET MISE EN ŒUVRE

Article 1^{er}

- ① Le chapitre V du titre I^{er} du livre II de la première partie du code des transports est complété par une section 3 ainsi rédigée :

- ② « Section 3

- ③ « *Services express régionaux métropolitains*

- ④ « Art. L. 1215-6. – En dehors de la région Île-de-France, un service express régional métropolitain est 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.

- ⑤ « Il vise une amélioration de la qualité des transports du quotidien, notamment à travers des dessertes plus fréquentes et plus fiables des zones périurbaines, le désenclavement des territoires insuffisamment reliés aux centres urbains et la décarbonation des mobilités.

- ⑥ « Le statut de service express régional métropolitain est 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.

- ⑦ « Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent article. »

Article 2

- ① I. – Dans l'ensemble des textes législatifs, la référence à la Société du Grand Paris, est remplacée par la référence à la SGP.

- ② II. – La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris est ainsi modifiée :

- ③ 1° Le deuxième alinéa du II de l'article 7 est ainsi modifié :
- ④ a) Les mots : « Société du Grand Paris » sont remplacés par le mot : « SGP » ;
- ⑤ b) Après le mot : « réseaux », sont insérés les mots : « et services » ;
- ⑥ c) Les mots : « en Île-de-France » sont supprimés ;
- ⑦ d) Les mots : « et 20-2 » sont remplacés par les mots : « à 20-3 ».
- ⑧ 2° Le premier alinéa du I de l'article 20 est ainsi modifié :
- ⑨ a) À la première phrase, les mots : « à l'article 7 » sont remplacés par les mots : « au II de l'article 7, à l'exception de ceux résultant des missions exercées au titre de l'article 20-3 ci-après » ;
- ⑩ b) À la seconde phrase, les mots : « Société du Grand Paris » sont remplacés par les mots : « SGP ».
- ⑪ 3° Le titre III *bis* est complété par un article 20-3 ainsi rédigé :
- ⑫ « Art. L. 20-3. – I. – 1° L'établissement public SGP ou ses filiales peuvent 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.
- ⑬ « Ils peuvent être désignés maître d'ouvrage d'infrastructures nouvelles du réseau ferré national incluses dans le périmètre des services mentionnés au premier alinéa du présent 1°, à l'exclusion des ouvrages portant sur les infrastructures et les installations de service en exploitation, par un arrêté du ministre chargé des transports dans les conditions prévues à l'article L. 2111-10-2 du code des transports. À l'issue de la construction, les ouvrages sont incorporés au réseau ferré national.
- ⑭ « L'établissement public SGP ou ses filiales peuvent être désignés 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 visés au premier alinéa de l'article 20-2.
- ⑮ « 2° L'établissement public SGP ou ses filiales peuvent également participer au financement des projets de création, d'extension, d'amélioration ou de modernisation d'infrastructures entrant dans le périmètre d'un service express régional métropolitain.

⑩ « II. – L'établissement public SGP peut créer des filiales ou prendre des participations dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation des missions définies au I. Dans ce cas, la SGP peut exercer un rôle de coordination d'ensemble de la mise en œuvre du service express métropolitain régional selon des modalités définies par convention pour chaque service express métropolitain régional avec l'État, les collectivités territoriales et les groupements de collectivités territoriales participant, SNCF Réseau et les autres maîtres d'ouvrage concernés le cas échéant.

⑪ 4° Après le même titre, il est inséré un titre III *ter* ainsi rédigé :

⑫

« TITRE III TER

⑬

« **RÈGLES DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS**

⑭

« Art. L. 20-4. – I. – Nonobstant toute disposition contraire, la SGP peut contracter des emprunts. Le produit de ces emprunts est affecté aux dépenses relatives à l'exécution de ses missions.

⑮

« II. – Avant le 1^{er} octobre de chaque année, le Gouvernement présente au Parlement un rapport relatif à l'évolution des dépenses et des ressources de la SGP concourant à l'accomplissement de ses missions.

⑯

« Au titre de ses missions en Île-de-France, ce rapport détaille notamment 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 expose les mesures mises en œuvre afin que cet encours ne dépasse pas un plafond de 35 milliards d'euros. Il rend également compte de l'utilisation par la SGP des emprunts contractés auprès de la Banque européenne d'investissement et des prêts sur fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations.

⑰

« Au titre de ses engagements relatifs aux projets de services express régionaux métropolitains, et pour chacun d'entre eux, ce rapport rend également 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, compte tenu des recettes et produits supplémentaires correspondants. Il expose le cas échéant les mesures mises en œuvre afin

que cet horizon ne soit pas dépassé. Cette condition n'est pas applicable aux emprunts contractés à un terme de moins de douze mois.

- ②④ « III. – 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.
- ②⑤ « IV. – Le produit des impositions de toute nature, qui sont, à la date de promulgation de la présente loi, affectées à la SGP, est exclusivement utilisé par celle-ci pour les dépenses concourant à l'accomplissement 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. »

Article 3

- ① Après l'article L. 2111-12 du code des transports, il est créé une sous-section 1 *bis* ainsi rédigée :
- ② « *Sous-section 1 bis*
- ③ « *Maîtrise d'ouvrage des infrastructures nouvelles nécessaires aux services express régionaux métropolitains*
- ④ « *Art. L. 2111-13.* – Lorsque la maîtrise d'ouvrage des nouvelles infrastructures nécessaires à la mise en œuvre des services express régionaux métropolitains mentionnés à l'article L. 1215-6 du code des transports est confiée, en application de l'article 20-3 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, à la SGP ou sa filiale compétente par le ministre chargé des transports, une convention entre la SGP ou sa filiale compétente et SNCF Réseau et, le cas échéant, sa filiale mentionnée au 5° de l'article L. 2111-9, détermine :
- ⑤ « 1° Le programme et l'étendue des opérations à réaliser ;
- ⑥ « 2° La liste des ouvrages construits sous la responsabilité de la SGP et les modalités de leur remise à SNCF Réseau ou sa filiale mentionnée ci-dessus ;
- ⑦ « 3° Les spécifications techniques pour la réalisation des ouvrages destinés à être incorporés au réseau ferré national ;
- ⑧ « 4° Les modalités de coordination des différents maîtres d'ouvrage.

- ⑨ « Cette convention ne peut pas déroger aux règles d'équilibre financier qui leur sont respectivement applicables.
- ⑩ « Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article. »

TITRE II

SIMPLIFICATION ET ACCÉLÉRATION

Article 4

- ① L'article L. 2171-6 du code de la commande publique est ainsi modifié :
- ② 1° Le I est ainsi modifié :
- ③ a) Au début, les mots : « La Société du Grand Paris » sont remplacés par les mots : « L'établissement public SGP ou sa filiale compétente » ;
- ④ b) Les mots : « du réseau de transport public du Grand Paris au sens du II de l'article 7 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris » sont remplacés par les mots : « nécessaires à la mise en œuvre de services express régionaux métropolitains » ;
- ⑤ c) À la fin, sont ajoutés les mots et une phrase ainsi rédigés : « ou à d'autres autorités organisatrices de la mobilité en application du code des transports. Dans ce cas, il indique les motifs de dérogation à l'obligation d'allotissement. » ;
- ⑥ 2° Le II est ainsi modifié :
- ⑦ a) À la première phrase du premier alinéa, la première occurrence des mots : « la Société du Grand Paris » est remplacée par les mots : « l'établissement public SGP ou de sa filiale compétente » et la seconde occurrence des mots : « la Société du Grand Paris » est remplacée par les mots : « l'établissement public SGP ou sa filiale compétente » ;
- ⑧ b) À la seconde phrase, les mots : « la Société du Grand Paris » sont remplacés par les mots : « l'établissement public SGP ou sa filiale compétente » ;

Article 5

Au premier alinéa de l'article L. 522-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, après le mot : « fer, », sont insérés les mots : « d'infrastructures nécessaires à la mise en œuvre des services express régionaux métropolitains mentionnés à l'article L. 1215-6 du code des transports, ».

Article 6

La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.