



N° 3048

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 juillet 2026.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 146 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE  
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

*sur le **financement des services express régionaux métropolitains (SERM)***

ET PRÉSENTÉ PAR

MME CHRISTINE ARRIGHI,  
rapporteuse spéciale

---



## SOMMAIRE

Pages

|                                                                                                                                                                                      |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>PRINCIPALES ANALYSES DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE.....</b>                                                                                                                          | <b>5</b>  |
| <b>RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE .....</b>                                                                                                                              | <b>9</b>  |
| <b>I. PROLÉGOMÈNES : UNE IDÉE BIENTÔT DÉCENNALE, DES DÉFIS TOUJOURS D'ACTUALITÉ .....</b>                                                                                            | <b>11</b> |
| A. UNE IDÉE QUI AURA BIENTÔT DIX ANS : EN 2018, L'ÉMERGENCE DES RER MÉTROPOLITAINS .....                                                                                             | 11        |
| B. LA CONCRÉTISATION LÉGISLATIVE DE CETTE IDÉE EN 2023.....                                                                                                                          | 12        |
| C. DES DÉFIS BIEN IDENTIFIÉS .....                                                                                                                                                   | 14        |
| 1. Le défi majeur du financement .....                                                                                                                                               | 14        |
| a. Un défi à double composante .....                                                                                                                                                 | 14        |
| b. Une inertie regrettable .....                                                                                                                                                     | 16        |
| c. Un défi pourtant immédiat .....                                                                                                                                                   | 16        |
| d. Des financements à conditionner.....                                                                                                                                              | 17        |
| 2. Une inflation du nombre de projets qui témoigne de leur caractère consensuel mais appelle également à la vigilance.....                                                           | 18        |
| 3. Le courage de choisir .....                                                                                                                                                       | 20        |
| 4. L'importance de la coordination et du suivi .....                                                                                                                                 | 20        |
| <b>II. LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS : LA RÉCOLTE DES SOMMES CONSIDÉRABLES QUOIQU'ENCORE NÉBULEUSES NÉCESSAIRES À LA RÉUSSITE DES PROJETS PASSERA PAR DES IDÉES NEUVES.....</b> | <b>21</b> |
| A. LE CHIFFRAGE : PLUSIEURS ESTIMATIONS IMPRÉCISES QUI DEMANDENT À ÊTRE AFFINÉES, DANS UNE FOURCHETTE ENTRE 25 ET 50 MILLIARDS D'EUROS .....                                         | 21        |
| 1. Plusieurs chiffres, un consensus sur le caractère élevé de ceux-ci .....                                                                                                          | 21        |
| 2. Les explications à cette pluralité de chiffreages.....                                                                                                                            | 22        |
| a. Des incertitudes liées à l'état encore parfois nébuleux de certains projets .....                                                                                                 | 22        |
| b. Des chiffreages fondés sur différents périmètres, par nature peu comparables .....                                                                                                | 23        |

|                                                                                                                                                                                       |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3. Des possibilités de clarification .....                                                                                                                                            | 24        |
| a. Le souhaitable investissement de l'État dans l'élaboration du chiffrage .....                                                                                                      | 24        |
| b. Des projets à ne pas amalgamer .....                                                                                                                                               | 24        |
| <b>B. LES PISTES DISPONIBLES : ENTRE IDÉE NEUVE, RENFORCEMENT<br/>DE DISPOSITIFS ACTUELS ET RÉSURRECTION DE DISPOSITIFS<br/>SACRIFIÉS DE MANIÈRE PEU OPPORTUNE.....</b>               | <b>25</b> |
| 1. Mobiliser les leviers de valorisation foncière : une idée neuve en France, pas en<br>Europe .....                                                                                  | 25        |
| 2. L'affectation des recettes issues des autoroutes après la fin des concessions<br>actuelles.....                                                                                    | 26        |
| 3. Les recettes issues du marché carbone européen.....                                                                                                                                | 27        |
| 4. Les appels à projets de l'État .....                                                                                                                                               | 28        |
| 5. L'endettement direct des collectivités territoriales portant le projet .....                                                                                                       | 28        |
| <b>III. LE FINANCEMENT DE L'EXPLOITATION : DES LEVIERS EXISTENT<br/>POUR CONTRECARRER LA CHIMÈRE DE LA GRATUITÉ.....</b>                                                              | <b>30</b> |
| <b>A. LE CHIFFRAGE : DES ORDRES DE GRANDEUR FLOUS ENTRE 1 ET<br/>2 MILLIARDS D'EUROS PAR AN.....</b>                                                                                  | <b>30</b> |
| <b>B. LES PISTES : UNE KYRIELLE DE POSSIBILITÉS COMPLÉMENTAIRES .</b>                                                                                                                 | <b>31</b> |
| 1. Une chimère séduisante mais peu écologique : la gratuité des transports en<br>commun.....                                                                                          | 31        |
| 2. L'utilisation d'outils existants .....                                                                                                                                             | 33        |
| a. Le versement destiné au financement des services de mobilité : plusieurs leviers<br>à actionner pour augmenter son rendement.....                                                  | 33        |
| b. La surtaxation des certificats d'immatriculation .....                                                                                                                             | 36        |
| 3. Des idées neuves à oser .....                                                                                                                                                      | 37        |
| a. Une écocontribution poids lourds.....                                                                                                                                              | 37        |
| b. Une mesure cohérente mais qui doit faire l'objet de concertations pour en<br>déterminer les dérogations appropriées : les péages urbains sociaux à l'entrée<br>des métropoles..... | 37        |
| <b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>                                                                                                                                                  | <b>39</b> |
| <b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE<br/>SPÉCIALE .....</b>                                                                                                         | <b>63</b> |

## PRINCIPALES ANALYSES DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

À l'occasion du Printemps de l'évaluation, la rapporteure spéciale a souhaité étudier le financement des services express régionaux métropolitains (SERM) créés par la loi éponyme adoptée en 2023 <sup>(1)</sup>, dont l'ambition était précisément de développer ces transports de proximité en améliorant la desserte ferroviaire et en l'accompagnant d'offres multimodales (bus express, pistes cyclables...), d'où le terme retenu de « services ».

98 % des mobilités sont des mobilités du quotidien.

La nécessité de développer des transports du quotidien financièrement accessibles et à faible incidence environnementale est désormais connue et documentée. Aussi, la rapporteure spéciale se lasse de l'esprit d'autosatisfaction consensuelle qui entoure l'élaboration des constats. Le rôle d'un gouvernement responsable n'est pas de constater ce que les usagers subissent au quotidien – ils ne le savent que trop bien – mais de proposer des solutions concrètes, en l'occurrence budgétaires. Le rôle d'un gouvernement est de faire des choix et de renoncer au « en même temps » coupable pour inaction climatique.

Ce rapport d'information n'est pas un panégyrique en faveur des SERM. De multiples travaux existent déjà sur ce sujet ; ils en rappellent les multiples avantages en matière d'environnement, de justice sociale, de prospérité économique, de sécurité, de bien-être au quotidien, de santé... Au demeurant, le nombre important de dossiers labélisés par le ministère chargé des transports montre le caractère consensuel du développement de transports de proximité. Enfin, les SERM apportent une réponse directe aux critiques formulées à l'encontre des zones à faibles émissions mobilité (ZFE), quand elles ne sont assorties d'aucune alternative concrète à l'utilisation de la voiture. Ces critiques doivent être entendues même si la rapporteure spéciale ne partage pas le chemin de leur suppression dans le cadre du projet de loi de simplification de la vie économique, heureusement censurée par le Conseil constitutionnel.

Le secteur des transports est responsable de 34 % de la production de gaz à effet de serre et dans ces 34 %, 95 % sont issus du secteur routier (53 % pour les voitures particulières, 22 % pour les poids lourds et 15 % pour les utilitaires légers).

Au-delà de cette question environnementale, la rapporteure spéciale tient à souligner la dimension profondément sociale du financement des SERM. Le coût du logement dans les centres urbains contraint une part croissante des ménages modestes à s'éloigner des bassins d'emploi, aggravant leur dépendance à l'automobile et leur exposition aux aléas du prix des carburants. Les zones périurbaines et rurales insuffisamment desservies concentrent ainsi une double

vulnérabilité : celle de l'isolement géographique et celle de la précarité économique. Financer les SERM, c'est donc aussi financer l'égalité des chances et la mobilité sociale au sens propre du terme. Cette conviction conduit la rapporteure spéciale à insister sur la nécessité que les opérations d'aménagement conduites dans le périmètre des SERM intègrent une part significative de logements sociaux et intermédiaires à proximité des pôles de transit, afin que les publics les plus contraints puissent effectivement accéder aux infrastructures de mobilité dont ils ont le plus besoin.

Aussi la rapporteure spéciale a-t-elle plutôt cherché à utiliser le Printemps de l'évaluation pour identifier des solutions idoines au financement des SERM. Cet objectif implique de réfléchir tant aux investissements initiaux, notamment dans les infrastructures ferroviaires, qu'aux ressources nouvelles qui permettront demain aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) de supporter les surcoûts d'exploitation qui résulteront de leur mise en service. La génération actuelle de contrats de plan État – région (CPER) ne prévoyait pour les SERM que des financements pour des études diverses. Ils arriveront à leur terme en 2027. Le renouvellement de ces contrats, ainsi qu'un projet de loi de finances pour 2028 élaboré par une majorité véritablement sensible à l'urgence écologique et sociale du secteur des transports, devront représenter la concrétisation du plan de financement des SERM.

Car avant toute chose se pose la question du chiffrage ou plutôt devrait-on dire « des » chiffrages tant leur nombre a été pluriel, réalisé sur des bases et des périmètres différents. Ces divergences ne sont en rien anecdotiques : d'une part elles empêchent toute comparabilité entre les projets, d'autre part, en amalgamant plusieurs SERM, elles aboutissent à des estimations titanesques et trop imprécises (on parle d'une fourchette entre 25 et 50 milliards d'euros pour les investissements), qui dans le contexte budgétaire dégradé des finances publiques est malheureusement synonyme d'immobilisme.

C'est la raison pour laquelle la rapporteure spéciale avance dans ce rapport d'information une idée neuve, celle de la mobilisation des leviers de la valorisation foncière. Cette idée est neuve en France, mais pas à l'étranger : ces leviers ont déjà été mobilisés, ou sont en train de l'être, dans plusieurs villes étrangères dont elle a entendu les représentants, à Montréal, Genève ou Copenhague ; elle a déposé une proposition de loi en ce sens <sup>(2)</sup> dont elle espère qu'elle sera bientôt examinée. Le principe est simple : la valorisation foncière liée à l'investissement public en matière d'infrastructures de transport doit revenir au public et non bénéficier au secteur privé. Aujourd'hui c'est la double peine pour l'État et les collectivités territoriales, c'est-à-dire les contribuables, qui supportent le coût de l'infrastructure puis celui de la spéculation foncière pour l'implantation de services publics ou de logements sociaux. D'autres leviers existent, plus

---

(1) Loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains.

(2) Proposition de loi n° 3021 de Mme Christine Arrighi visant à renforcer le financement des services express régionaux métropolitain par la mobilisation de leviers de valorisation foncière, 7 juillet 2026.

classiques, dont l'affectation des recettes issues du renouvellement des concessions autoroutières ou de leur gestion en régie publique, ainsi que celles tirées du marché carbone européen. L'endettement par l'intermédiaire de la Société des grands projets apparaît, au cas par cas, comme une option mobilisable pour tenir compte des spécificités de chacun des projets.

Les surcoûts d'exploitation qui découleront du déploiement des SERM sont estimés entre 1 et 2 milliards d'euros par an. Le versement destiné au financement des services de mobilité (VM) présente un potentiel fiscal encore très imparfaitement réalisé qui pourrait apporter de nouvelles ressources bienvenues pour financer ces surcoûts. À ce sujet, la rapporteure spéciale a été très surprise de constater qu'aucun organisme n'a été en mesure de quantifier le gisement de VM dans les territoires où il n'est actuellement pas levé ; au demeurant, le VM n'est pas du tout levé lorsque les intercommunalités ont transmis leur compétence en matière de mobilités aux régions. Il s'agit d'un vide juridique qu'elle essaye en vain de combler depuis 4 ans. De même, il sera sans doute utile de revoir les modalités de levée du VM pour les territoires ruraux, en revenant sur l'exigence pour l'instaurer de la régularité d'un service de transport public de personnes.

D'autres solutions peuvent également être approfondies, comme une écocontribution sur les poids lourds – la région Grand Est a emprunté ce chemin – et l'expertise de l'instauration de péages urbains et sociaux à l'entrée des métropoles situées à l'intérieur d'un SERM déployé.

La rapporteure spéciale a formulé d'autres recommandations dans ce rapport d'information ; elles s'inscrivent dans un objectif de transparence et de concrétisation de financements qui se limitent aujourd'hui à de bonnes intentions exprimées dans une loi-cadre indigente <sup>(1)</sup>.

---

(1) *Projet de loi n° 2740 cadre relatif au développement des transports, 29 avril 2026.*



## RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE

**Recommandation n° 1 (*Gouvernement*) :** Porter dans les prochains contrats de plan État - région des financements ambitieux en faveur des services express régionaux métropolitains, permettant d'avancer dans la réalisation des infrastructures et non plus seulement dans les études préliminaires.

**Recommandation n° 2 (*Gouvernement*) :** Conditionner l'octroi du statut de service express régional métropolitain, soit à un renforcement constaté de l'offre de transports sur les infrastructures existantes, soit, à défaut, à des engagements écrits de renforcement de l'offre indépendamment des nouvelles infrastructures par l'optimisation de celles existantes dans les territoires où cette possibilité existe.

**Recommandation n° 3 (*Gouvernement*) :** Mettre régulièrement à jour la carte des projets de services express régionaux métropolitains labélisés publiée par le ministère en charge des transports.

**Recommandation n° 4 (*Gouvernement*) :** Hiérarchiser l'attribution du statut de service express régional métropolitain de sorte à faire émerger une dizaine de projets clairement identifiables auxquels seront attribués des financements ou des leviers fiscaux, et réserver à un second temps l'octroi du statut à de nouveaux projets, une fois les premiers financements débloqués.

**Recommandation n° 5 (*Parlement*) :** Compléter la liste des missions de l'État dans le domaine du transport ferroviaire par une disposition mentionnant son rôle de coordinateur pour le déploiement des services express régionaux métropolitains.

**Recommandation n° 6 (*Gouvernement*) :** Publier chaque année un chiffrage agrégé des besoins d'investissement dans l'ensemble des services express régionaux métropolitains, à partir des données estimées par les collectivités territoriales dans leur dossier de demande de statut. À mesure que se déploieront les services express régionaux métropolitains, compléter ce chiffrage de données permettant d'apprécier les investissements déjà réalisés et ceux restant, en précisant ceux dont le financement a déjà été déterminé.

**Recommandation n° 7 (*Parlement*) :** Compléter la liste des missions de l'État dans le domaine du transport ferroviaire par une disposition mentionnant son rôle d'information, de planification et de recherche de financements pour le déploiement des services express régionaux métropolitains.

**Recommandation n° 8 (*Parlement*) :** Réserver l'octroi du statut de service express régional métropolitain et les financements qui pourraient à l'avenir y être associés à l'abandon de toute politique de gratuité pour les transports qui y sont inclus, au profit d'une tarification solidaire et équitable.

**Recommandation n° 9 (*Parlement*) :** Réserver l'octroi du statut de service express régional métropolitain et les financements qui pourraient à l'avenir y être associés à l'institution et à la fixation au taux maximal du versement destiné aux services de mobilité.

**Recommandation n° 10 (*Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale et commission des finances du Sénat*) :**

Solliciter auprès de la Cour des comptes, au titre du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, une enquête portant sur les gisements de versement destiné au financement des services de mobilité dans les territoires où il n'est actuellement pas levé.

**Recommandation n° 11 (*Parlement*) :** Lever l'exigence de régularité des services de transport pour permettre l'institution du versement destiné au financement des services de mobilité dans les territoires ruraux.

**Recommandation n° 12 (*Parlement*) :** Permettre aux régions de lever le versement destiné au financement des services de mobilité lorsqu'elles sont autorités organisatrices de la mobilité de substitution conformément au II. de l'article L. 1231-1 du code des transports.

**Recommandation n° 13 (*Gouvernement et Parlement*) :** Faire usage de la possibilité prévue par la Constitution de consulter le Conseil économique, social et environnemental sur le sujet des péages urbains sociaux à l'entrée des métropoles sur le territoire d'un service express régional métropolitain.

## I. PROLÉGOMÈNES : UNE IDÉE BIENTÔT DÉCENNALE, DES DÉFIS TOUJOURS D'ACTUALITÉ

### A. UNE IDÉE QUI AURA BIENTÔT DIX ANS : EN 2018, L'ÉMERGENCE DES RER MÉTROPOLITAINS

La rapporteure spéciale avait déjà rappelé à l'occasion d'un précédent Printemps de l'évaluation comment l'idée de « RER métropolitains », devenus depuis SERM, s'était progressivement imposée dans le débat public.

#### **Les services express régionaux métropolitains : le développement d'une idée**

« L'idée de RER métropolitains remonte au rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) de 2018 <sup>(1)</sup>. Face au constat que « malgré des réseaux d'infrastructures importants, la qualité de l'accès aux transports reste aujourd'hui hétérogène et tous les territoires ne bénéficient pas de l'ensemble des services dont ils auraient légitimement besoin », il s'agissait alors de « lutter contre la congestion routière et la pollution » en ville en associant « traitement des nœuds ferroviaires » et « amélioration des services » <sup>(2)</sup>.

« La [loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités] a ensuite fixé un objectif de « résorption de la saturation des grands nœuds ferroviaires, afin de doubler la part modale du transport ferroviaire dans les grands pôles urbains » entre 2019 et 2037 <sup>(3)</sup>. [Son rapport annexé prévoyait ainsi :] « Il faut donc à la fois construire un projet commun à l'ensemble des acteurs concernés, et notamment aux autorités organisatrices régionales, aux autorités organisatrices de la mobilité locales et à SNCF Réseau, et enclencher rapidement des premières opérations dans les principales métropoles, notamment afin de favoriser la réalisation de projets de « RER métropolitains ». Ces opérations viseront par exemple, selon les cas, à créer de nouvelles voies en gare, à élargir certains quais et à en augmenter le nombre, à simplifier la gestion de l'infrastructure et à moderniser les systèmes de gestion des circulations et de signalisation sur les axes et les nœuds à plus fort trafic, afin de gagner des capacités en évitant les investissements lourds en infrastructures ».

« À la suite de ce rapport, SNCF Réseau a élaboré un « schéma directeur Étoiles ferroviaires et services express métropolitains », publié en mars 2020. Ce rapport a identifié dix « métropoles à fort potentiel de développement de services express métropolitains » <sup>(4)</sup>, « d'autres métropoles et aires urbaines avec un potentiel de développement » <sup>(5)</sup> et « des zones transfrontalières » dans lesquelles « le développement de services express métropolitains peut être envisagé ou est déjà mis en œuvre » <sup>(6)</sup>.

---

(1) Mobilités du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir, 2018.

(2) Rapport précité, pp. 10 et 24 (pp. 12 et 26 du document en ligne).

(3) b) du 4° du I. de l'article 1.

(4) Aix-Marseille, Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Nantes, Nice (Côte d'Azur), Rennes, Strasbourg, Toulouse.

(5) Dijon, Montpellier, Rouen, Toulon, Tours, Angers, Le Mans, Besançon, Chambéry et Reims.

(6) Metz-Nancy, Annemasse-Genève, Mulhouse-Bâle, Béarn-Pays-basque-Saint-Sébastien.

« Le Président de la République a [ensuite] qualifié, dans une vidéo publiée le 27 novembre 2022, de « grande ambition nationale » le fait de « développer un réseau de RER, de train urbain [...] dans dix grandes agglomérations, dix grandes métropoles françaises », estimant qu'il s'agit d'un « super objectif pour l'écologie, l'économie, la qualité de vie ».

*Source : rapport d'information n° 1304 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur les modalités du financement des transports en France : transports en commun et collectifs, pp. 44-47.*

Les RER métropolitains ont été renommés SERM par [un] rapport du COI, qui en donne la définition suivante : « *un SERM est une offre ferroviaire destinée aux voyageurs offrant une fréquence à l'heure de pointe inférieure à 20 minutes et en heure creuse inférieure à 60 minutes* » <sup>(1)</sup>.

## **B. LA CONCRÉTISATION LÉGISLATIVE DE CETTE IDÉE EN 2023**

Enfin, en 2023 a été votée une proposition de loi relative aux SERM.

---

(1) Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition, rapport de synthèse stratégie 2023-2042 et propositions de programmation, décembre 2022, p. 66.

**La loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains**

« Ce texte prévoit les outils qui permettront de déployer au moins dix SERM au cours des dix prochaines années, soit un objectif ambitieux. Ces outils sont inédits, car nous sollicitons les compétences d'un acteur historique et reconnu, SNCF Réseau et SNCF Gares & connexions, tout en développant la Société des grands projets (SGP).

« Grâce à un travail collectif et transparent, nous avons enrichi la proposition de loi. Ses avancées émanent donc également des oppositions, qui ont fait preuve d'un esprit constructif. Les SERM comportent désormais un service de transport fluvial, un service de transport guidé, ainsi que des gares et des pôles d'échanges multimodaux. Grâce à l'adoption d'amendements des députés écologistes, les SERM incluent un objectif de diminution de la pollution de l'air et de lutte contre l'autosolisme. Par ailleurs, nos collègues du groupe LIOT ont fait adopter un amendement permettant à la SGP d'être désignée maître d'ouvrage uniquement à la demande des collectivités territoriales. Ensemble, nous avons conclu en outre à la nécessité d'instaurer un titre de transport unique dans les SERM – une mesure qui tenait à cœur à la majorité. Enfin, les discussions en CMP ont permis de consolider la définition des SERM en confirmant l'ajout des réseaux cyclables, du covoiturage et de l'autopartage, ainsi que la possibilité de s'appuyer sur des réseaux de cars express.

« Ces mesures offriront de nombreuses possibilités aux collectivités qui souhaitent mettre en place un SERM. L'objectif est que chacune d'elles puisse s'approprier le dispositif et l'adapter aux besoins et aux caractéristiques de son territoire. La conférence nationale de financement des SERM, dont l'organisation est inscrite dans la proposition de loi, constituera la prochaine étape : elle devra se tenir avant le 30 juin 2024. Je ne doute pas que cet événement permettra de trouver des solutions de financement concertées et pérennes. »

*Source : intervention de M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur, dans la discussion, sur le rapport de la commission mixte paritaire, de la proposition de loi n° 1844 relative aux services express régionaux métropolitains (compte rendu des débats de la première séance du mercredi 15 novembre 2023).*

La rapporteure spéciale avait soutenu cette proposition de loi.

### **Le soutien de la rapporteure spéciale à la proposition de loi relative aux services express régionaux métropolitains**

« Ce texte [...] devrait permettre l'accélération de leur déploiement dans les territoires. À travers lui se dégage l'ambition partagée d'améliorer les transports de proximité dans les régions et de faire de la décarbonation des mobilités une priorité.

« Cette priorité, nous, les Écologistes, l'incarbons à Grenoble, à Lyon ou à Bordeaux, ainsi qu'à Strasbourg, où un réseau express métropolitain européen est déjà en place. Je voudrais, à cette tribune, rendre hommage à ces élus engagés au service de la décarbonation de nos mobilités et de la justice sociale, à travers leur politique publique des transports.

« Les difficultés liées aux déplacements dans nos agglomérations nécessitent des réponses rapides et adaptées. Partant de ce constat, notre groupe a fait du déploiement des services express régionaux métropolitains, axés sur un renforcement de la desserte ferroviaire, des cars express, de l'autopartage et du vélo, un sujet majeur depuis le début de la législature : rappelons en effet que les mobilités sont à l'origine de 32 % des émissions de gaz à effet de serre, dont le transport routier représente plus de 85 %.

« À la suite du rapport du COI qui préconise un scénario de planification écologique – que nous approuvons – et le déploiement accéléré des réseaux express régionaux métropolitains comme solution alternative durable à la voiture, notre collègue Jean-Marc Zulesi a proposé ce texte, amélioré ensuite grâce aux travaux menés dans les deux chambres. Je voudrais ici souligner publiquement sa volonté de coconstruction tout au long du travail parlementaire : dans un tel contexte de travail, les Écologistes seront toujours au rendez-vous. Nous avons voté en faveur du texte en première lecture, malgré des insuffisances. Cette version améliorée du texte trouve donc un écho favorable au sein de notre groupe, qui la soutiendra.

« Plusieurs dispositions utiles ont été ajoutées, telles que l'intégration des réseaux cyclables, ainsi que la tenue, avant le 30 juin 2024, d'une conférence nationale de financement, comme le prévoit l'article 3 *quater*. »

*Source : intervention de la rapporteure spéciale, en tant qu'oratrice du groupe Écologiste – NUPES, dans la discussion, sur le rapport de la commission mixte paritaire, de la proposition de loi n° 1844 relative aux services express régionaux métropolitains (compte rendu des débats de la première séance du mercredi 15 novembre 2023).*

## **C. DES DÉFIS BIEN IDENTIFIÉS**

### **1. Le défi majeur du financement**

#### ***a. Un défi à double composante***

Le défi du financement a été très tôt identifié par l'ensemble des acteurs. Il inclut deux aspects :

– d'une part, le financement des travaux nécessaires à la réalisation des infrastructures, notamment « *les infrastructures ferroviaires, les pôles d'échanges multimodaux, les infrastructures routières dédiées aux services express routiers, les*

*aménagement de rabattement et d'intermodalité, ainsi que les équipements nécessaires à l'amélioration de l'information voyageurs et de la billettique* »<sup>(1)</sup> ;

— d'autre part, le financement pérenne des surcoûts d'exploitation engendrés par une augmentation de l'offre de transports publics.

Avant même le vote de la loi, le COI avait appelé à ne pas négliger ce second aspect.

**L'alerte du Conseil d'orientation des infrastructures sur le financement des surcoûts d'exploitation pour les autorités organisatrices de la mobilité**

« Les coûts d'exploitation du futur réseau du Grand Paris Express ne sont pas à l'origine de ces difficultés et ne feront que les amplifier. Aucun accord n'a été conclu qui décrive la façon dont ils seront, le moment venu, pris en charge. **Si l'expérience d'une société de projet entièrement dédiée à la réalisation d'une infrastructure semble porter ses fruits** en [matière] de conduite de projet, de maîtrise des coûts (après des débuts où les estimations ont été particulièrement chaotiques), elle marque ce défaut coupable de repousser sans cesse la prise de responsabilité effective des questions de recettes d'exploitation, de niveau de tarification, et de bouclage financier. C'est un contre-exemple qui incite le COI à préconiser aux parties prenantes de **ne plus se lancer dans des projets d'envergure comme les services express métropolitains sans avoir évalué préalablement le coût prévisionnel de l'exploitation et les recettes et contributions qui permettront de les prendre en charge.** »

*Source : COI, Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition, décembre 2022, p. 120.*

Dès le printemps 2023, la rapporteure spéciale avait alerté également sur « *la nécessité d'identifier dès à présent des financements, non seulement pour la construction des infrastructures nécessaires, mais aussi et surtout pour les coûts d'exploitation futurs* »<sup>(2)</sup>. Elle avait ensuite souligné, à l'occasion du vote de la loi de 2023, que « *la question du financement est en effet cruciale* » ; elle avait prévenu : « *si aucun complément [aux premiers financements de l'État de moins de 800 millions d'euros] n'est apporté, dans cinq ans, le développement des SERM n'aura pas avancé d'un pouce* »<sup>(3)</sup>.

Quelques jours auparavant, le rapporteur du Sénat avait estimé : « *le financement des SERM est le nerf de la guerre : cela concerne tant les dépenses d'investissement que les coûts de fonctionnement qui en résulteront pour les autorités organisatrices de la mobilité* »<sup>(4)</sup>.

---

(1) Réponse de la région Occitanie au questionnaire de la rapporteure spéciale.

(2) Rapport d'information n° 1304 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur les modalités du financement des transports en France : transports en commun et collectifs, p. 8.

(3) Compte rendu des débats de la première séance du mercredi 15 novembre 2023.

(4) M. Philippe Tabarot, rapporteur pour le Sénat (commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative aux services express régionaux métropolitains, compte rendu de la réunion du mercredi 8 novembre 2023, p. 9).

### ***b. Une inertie regrettable***

La conférence prévue par la loi s’est tenue, quoiqu’avec un an de retard. Dénommée « Ambition France transports », elle n’a eu aucune conséquence dans le PLF qui a suivi la remise de son rapport, celui pour 2026, comme l’avait exposé la rapporteure spéciale.

#### **L’atonie du financement des services express régionaux métropolitains**

« La rapporteure spéciale est au regret de devoir renouveler ses critiques sur la lenteur du déploiement des SERM, la documentation budgétaire exposant que les territoires concernés « travaillent maintenant à élaborer le dossier de demande du statut de SERM prévu par la loi, à définir précisément les différentes phases de leur ambition ainsi que les modalités de gouvernance et de financement envisagées » ; les « premières opérations » ne seront financées que « dans les prochaines années » <sup>(1)</sup>. »

*Source : rapport spécial n° 1996, annexe 15 de Mme Christine Arrighi sur le projet de loi de finances pour 2026, 23 octobre 2025, p. 44.*

À ce stade, les financements en faveur des SERM demeurent ainsi des plus limités.

#### **MONTANTS INSCRITS OU PROJETÉS AU TITRE DES SERVICES EXPRESS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS INSCRITS DANS LES VOLETS MOBILITÉ DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION 2023-2027**

|                      | Total | Part de l’État | Part de la région | Part des autres collectivités territoriales |
|----------------------|-------|----------------|-------------------|---------------------------------------------|
| Auvergne Rhône-Alpes | 322   | 147            | 175               | 0                                           |
| Bretagne             | 177   | 53             | 51                | 72                                          |
| Centre Val de Loire  | 44    | 18             | 18                | 8                                           |
| Grand Est            | 650   | 130            | 197               | 323                                         |
| Hauts-de-France      | 296   | 121            | 139               | 36                                          |
| Normandie            | 136   | 53             | 57                | 25                                          |
| Nouvelle Aquitaine   | 526   | 175            | 95                | 255                                         |
| Occitanie            | 240   | 81             | 81                | 78                                          |
| PACA (Région Sud)    | 163   | 54             | 51                | 58                                          |
| Pays de la Loire     | 106   | 57             | 18                | 32                                          |
| Total                | 2 659 | 891            | 882               | 887                                         |

*Source : réponse de la DGITM au questionnaire budgétaire de la rapporteure spéciale sur le PLF 2026.*

### ***c. Un défi pourtant immédiat***

Pourtant, les financements sont d’ores et déjà nécessaires. À titre d’exemple, la région Occitanie, que la rapporteure spéciale a auditionnée, a répondu par l’affirmative à la question de la rapporteure spéciale qui lui demandait si elle

(1) PAP, p. 68.

avait « *besoin d'ores et déjà de financements pour réaliser des travaux pour [son] SERM, et non simplement pour des études et projets* ».

#### **Des financements actuels à compléter**

« Le soutien apporté par l'État a été utile et indispensable pour la phase de préfiguration. Toutefois, **il ne peut être considéré comme suffisant au regard des ambitions assignées aux SERM par la loi de décembre 2023.**

« Les crédits mobilisés à ce jour ont principalement permis de financer l'animation de la démarche de préfiguration et les études techniques. **Ils ne permettent pas à eux seuls d'assurer la réalisation progressive du projet.**

« Une clarification des modalités de financement de long terme apparaît désormais nécessaire afin d'assurer la cohérence entre les objectifs nationaux assignés aux SERM et les ressources effectivement disponibles. »

*Source : réponse de la région Occitanie au questionnaire de la rapporteure spéciale.*

Il semble ainsi évident que les prochaines négociations des CPER devront porter des financements bien plus ambitieux en faveur des SERM.

**Recommandation n° 1 (Gouvernement) :** Porter dans les prochains contrats de plan État - région des financements ambitieux en faveur des services express régionaux métropolitains, permettant d'avancer dans la réalisation des infrastructures et non plus seulement dans les études préliminaires.

#### ***d. Des financements à conditionner***

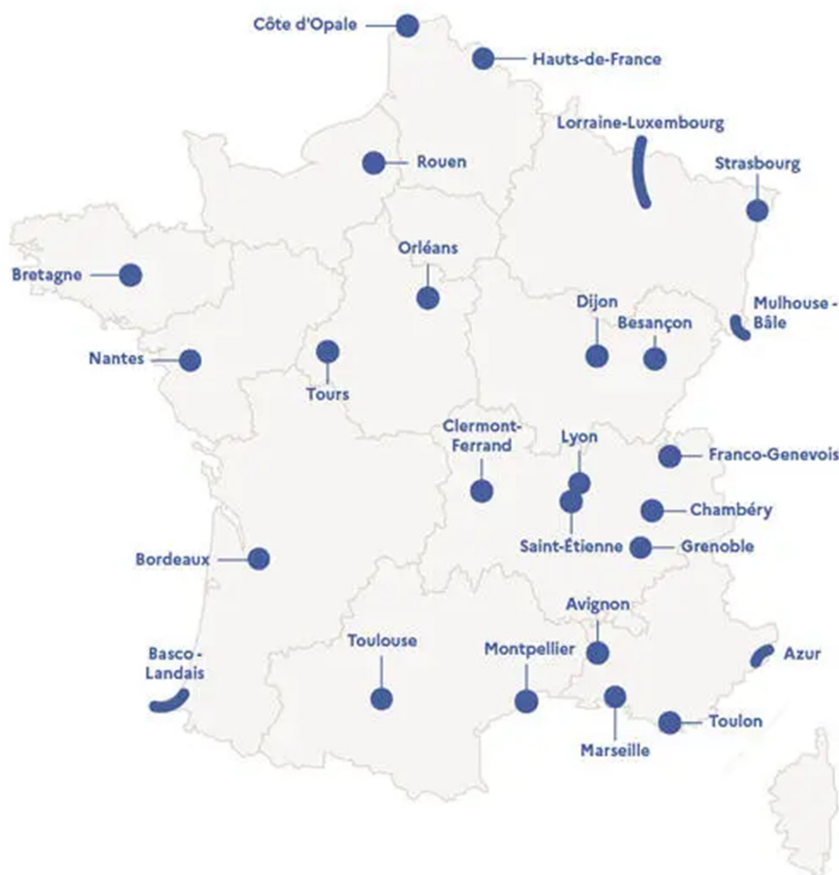
Cependant, la rapporteure spéciale estime que les investissements dans de nouvelles infrastructures doivent intervenir après un renforcement de l'offre de transports pour la porter à ses capacités maximales, et non avant : **toute amélioration de l'offre de transports ne nécessite pas de nouvelles infrastructures.** Autrement dit, il lui semble souhaitable que les AOM démontrent d'abord qu'elles sont en capacité d'améliorer l'offre de transports, et donc de financer cette amélioration, avant que l'État leur attribue des financements ou des leviers fiscaux pour créer de nouvelles infrastructures et donc développer encore davantage l'offre. L'octroi du statut serait l'occasion idoine pour établir cette conditionnalité.

**Recommandation n° 2 (Gouvernement) :** Conditionner l'octroi du statut de service express régional métropolitain, soit à un renforcement constaté de l'offre de transports sur les infrastructures existantes, soit, à défaut, à des engagements écrits de renforcement de l'offre indépendamment des nouvelles infrastructures par l'optimisation de celles existantes dans les territoires où cette possibilité existe.

## 2. Une inflation du nombre de projets qui témoigne de leur caractère consensuel mais appelle également à la vigilance

Alors que, comme cela a été vu, jusqu’à la loi de 2023 comprise, une dizaine de SERM étaient évoqués, pas moins de 26 ont finalement obtenu la labélisation par le ministère en charge des transports.

### CARTE DES PROJETS DE SERVICES EXPRESS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS AYANT FAIT L’OBJET D’UNE LABÉLISATION PAR LE MINISTÈRE EN CHARGE DES TRANSPORTS



Source : ministères en charge de la transition écologique, de l’aménagement du territoire, des transports, de la ville et du logement, Services express régionaux métropolitains (SERM), mis à jour le 13 octobre 2025, <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/services-express-regionaux-metropolitains-serm> [consulté le 29 juin 2026].

Le GART avance toutefois que depuis deux nouveaux projets auraient été labélisés, à savoir « les SERM Nord Franche-Comté et Grand Reims labélisés début 2026 ». Si cette affirmation s’avère effective, la rapporteure spéciale ne peut donc que constater que la carte fournie par le ministère en charge des transports n’est pas à jour de ces développements.

**Recommandation n° 3 (Gouvernement) :** Mettre régulièrement à jour la carte des projets de services express régionaux métropolitains labélisés publiée par le ministère en charge des transports.

La labélisation ne doit pas être confondue avec l’obtention du « statut » de SERM prévu par l’avant-dernier alinéa de l’article L. 1215-6 du code des transports. Il ne s’agit que d’une première étape, non prévue par la loi, recensant des projets susceptibles d’aboutir à une reconnaissance du statut. Sur l’ensemble des projets labélisés, « une dizaine » auraient fait l’objet d’une demande de statut <sup>(1)</sup>.

#### **La labélisation d’un projet de service express régional métropolitain**

« Le ministère [en charge] des transports a procédé à la labélisation des projets SERM à la suite de dépôts de dossiers « minute » par les collectivités concernées. Ces dossiers présentaient l’ambition, les acteurs mobilisés, le périmètre concerné et les orientations stratégiques des projets.

« La labélisation permet le lancement des études de préfiguration permettant la réalisation du dossier sollicitant le « statut » SERM dans lequel sont présentés les objectifs du SERM, la feuille de route pour les atteindre (calendrier de déploiement et investissements par phase), le plan de financement et la gouvernance du projet. »

*Source : réponse du GART au questionnaire de la rapporteure spéciale.*

**La rapporteure spéciale déplore cette inflation.** Elle craint que ce chiffre très élevé ne conduise à diluer les financements déjà très restreints attribués aux SERM dans leur ensemble, et ne fasse perdre aux principaux projets la visibilité et la spécificité dont ils ont besoin pour se concrétiser. Surtout, à l’heure actuelle l’obtention du statut n’apporte aucune garantie de financement de l’État, mais seulement la possibilité de travailler avec la SGP. **Puisque les financements de l’État en faveur des SERM sont déjà très hypothétiques, il apparaît peu opportun, dussent-ils exister un jour, de les diluer entre de très nombreux projets.**

Son point de vue est partagé par Intercommunalités de France. Auditionnée par la rapporteure spéciale, l’association d’élus a souligné « *l’impossibilité de réaliser tous les projets ferroviaires mentionnés dans un SERM en même temps* » et appelé à « *privilégier dans un premier temps les adaptations de réseaux appelant peu d’investissements* » <sup>(2)</sup>.

---

(1) Réponse du GART au questionnaire de la rapporteure spéciale.

(2) Réponse d’Intercommunalités de France au questionnaire de la rapporteure spéciale.

### 3. Le courage de choisir

**La rapporteure spéciale souhaite ainsi insister sur la nécessité d’opérer des choix.** Elle rappelle que le dernier rapport du COI s’intitule d’ailleurs *Grands projets : le temps des choix*. Dans le contexte budgétaire que connaît le pays, et même si de nombreux leviers fiscaux pourraient être actionnés comme elle le propose tout au long des discussions budgétaires, il est illusoire d’espérer tout financer. Il faut donc prioriser les projets, y compris au sein des SERM, selon des critères financiers, écologiques et sociaux. Surtout, il faut arbitrer entre les projets de transports, souvent par nature dispendieux, sur la base de ces critères. Elle avait ainsi rappelé juste avant le vote de la loi sur les SERM : « *Nous ne pouvons pas investir en même temps dans la régénération du réseau ferroviaire et dans de nouvelles autoroutes. Une telle politique, en plus d’être financièrement impossible, constitue un non-sens écologique* » <sup>(1)</sup>.

**Recommandation n° 4 (Gouvernement) :** Hiérarchiser l’attribution du statut de service express régional métropolitain de sorte à faire émerger une dizaine de projets clairement identifiables auxquels seront attribués des financements ou des leviers fiscaux, et réserver à un second temps l’octroi du statut à de nouveaux projets, une fois les premiers financements débloqués.

### 4. L’importance de la coordination et du suivi

La rapporteure spéciale souligne par ailleurs que la bonne réalisation des SERM ne dépendra pas que des financements qui leur seront alloués, mais également de la coordination et du suivi dans l’utilisation de ceux-ci. Elle estime ainsi indispensable d’amorcer une démarche de travail collectif entre les divers acteurs concernés pour chaque SERM, avec une clef de répartition des coûts et un suivi régulier de l’avancement des travaux et des éventuels obstacles restant à lever. L’État pourrait dans cette optique jouer un rôle de coordinateur.

**Recommandation n° 5 (Parlement) :** Compléter la liste des missions de l’État dans le domaine du transport ferroviaire par une disposition mentionnant son rôle de coordinateur pour le déploiement des services express régionaux métropolitains.

---

(1) Intervention de la rapporteure spéciale, en tant qu’oratrice du groupe Écologiste – NUPES, dans la discussion, sur le rapport de la commission mixte paritaire, de la proposition de loi n° 1844 relative aux services express régionaux métropolitains (compte rendu des débats de la première séance du mercredi 15 novembre 2023).

## II. LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS : LA RÉCOLTE DES SOMMES CONSIDÉRABLES QUOIQU'ENCORE NÉBULEUSES NÉCESSAIRES À LA RÉUSSITE DES PROJETS PASSERA PAR DES IDÉES NEUVES

### A. LE CHIFFRAGE : PLUSIEURS ESTIMATIONS IMPRÉCISES QUI DEMANDENT À ÊTRE AFFINÉES, DANS UNE FOURCHETTE ENTRE 25 ET 50 MILLIARDS D'EUROS

#### 1. Plusieurs chiffres, un consensus sur le caractère élevé de ceux-ci

Plusieurs chiffrages ont été effectués sur les besoins nécessaires à la réalisation des infrastructures des SERM. Ils divergent parfois significativement. Ont ainsi été avancés les montants suivants :

– par SNCF Réseau, « *environ 25 milliards d'euros à horizon 2040* » pour « *le seul volet ferroviaire* » des SERM <sup>(1)</sup> ;

– par deux inspections générales, « *environ 20 milliards d'euros de 2023 sur une vingtaine d'années* » pour les seules « *infrastructures ferroviaires* » de seulement 14 des projets de SERM labélisés <sup>(2)</sup> ;

– par Régions de France, des besoins de financement « *estimés à 35 milliards d'euros* » <sup>(3)</sup>.

La SGP avance des chiffres similaires. Le GART avance quant à lui un coût global de « *entre 40 et 50 milliards d'euros d'investissements sur les 15 à 20 prochaines années* » <sup>(4)</sup>.

La rapporteure spéciale subodore logiquement que chaque dossier de demande de statut d'un SERM s'accompagnera d'un chiffrage précis des besoins d'investissement. Elle voit dans ces dossiers l'occasion idoine pour l'État de clarifier les montants nécessaires aux investissements.

---

(1) Gouvernement, Ambition France transports : financer l'avenir des mobilités, juillet 2025, p. 17.

(2) IGF et IGEDD, Le financement des autorités organisatrices de la mobilité, janvier 2025, p. 22 (p. 31 du document PDF).

(3) <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/loi-cadre-transport-les-regions-veulent-des-financements-pour-les-trains-metropolitains-et-la-grande-vitesse-20260324>.

(4) Réponse du GART au questionnaire de la rapporteure spéciale.

# BESOINS DE FINANCEMENT EN INFRASTRUCTURES DES PROJETS DE SERVICES EXPRESS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS

(en milliards d'euros de 2025)

|                                                                      | Volet ferroviaire<br>(Sur une vingtaine d'années) | Volet hors ferroviaire et hors matériel roulant |
|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| Sur 15 des 29 SERM labélisés (incluant Lille et Lyon) <sup>(1)</sup> | 31,4                                              | 15,8                                            |
| Sur 13 des 29 SERM labélisés (excluant Lille et Lyon) <sup>(2)</sup> | 12,2                                              | 7,9                                             |

Source : réponse de la SGP au questionnaire d'audit de la rapporteure spéciale.

**Recommandation n° 6 (Gouvernement) :** Publier chaque année un chiffrage agrégé des besoins d'investissement dans l'ensemble des services express régionaux métropolitains, à partir des données estimées par les collectivités territoriales dans leur dossier de demande de statut. À mesure que se déploieront les services express régionaux métropolitains, compléter ce chiffrage de données permettant d'apprécier les investissements déjà réalisés et ceux restant, en précisant ceux dont le financement a déjà été déterminé.

Dans une logique de chaînage vertueux, la rapporteure spéciale fera figurer chaque année dans son questionnaire budgétaire une question à ce sujet, et en publiera la réponse dans son rapport spécial.

Par ailleurs, certains acteurs impliqués dans des projets de SERM ont communiqué à la rapporteure spéciale des chiffrages les concernant. Ainsi, la région Occitanie estime « le coût d'investissement du projet de SERM du bassin de mobilité de Toulouse [...] à environ 4,8 milliards d'euros à l'horizon 2040 » <sup>(3)</sup>.

## 2. Les explications à cette pluralité de chiffrages

### a. Des incertitudes liées à l'état encore parfois nébuleux de certains projets

Les deux inspections générales avaient constaté : « la mission a tâché de rassembler les différents éléments de chiffrage disponibles pour les 24 projets de SERM labélisés, mais a constaté qu'ils étaient éparés et incomplets concernant les coûts d'investissements en infrastructure, et très rarement évalués, ou du moins disponibles, concernant les investissements en matériel roulant et ateliers ou les coûts d'exploitation futurs, même pour certains des projets les plus avancés » <sup>(4)</sup>.

Cependant, selon la région Occitanie, cette analyse « doit être [replacée] dans le contexte dans lequel les inspections générales ont conduit leurs travaux » : « les projets de SERM venaient d'être labélisés ou étaient encore en cours de

(1) Avignon, Chambéry, Clermont-Auvergne, Grenoble, Lille, Lorraine-Luxembourg, Lyon, Montpellier-Méditerranée, Mulhouse-Liaison Bâle-Mulhouse, Nice-Azur, Rouen, Saint-Etienne, Strasbourg, Toulon et Toulouse.

(2) Idem, à l'exclusion des SERM Hauts de France et Lyon.

(3) Réponse de la région Occitanie au questionnaire de la rapporteure spéciale.

(4) IGF et IGEDD, Le financement des autorités organisatrices de la mobilité, janvier 2025, p. 6 (p. 243 du document PDF).

*préfiguration* ». Or, désormais, pour le SERM de Toulouse par exemple, « *les travaux conduits depuis la publication du rapport IGF-IGEDD ont permis de disposer d'une vision beaucoup plus consolidée des investissements à réaliser, de leur calendrier de mise en œuvre et des modalités envisageables de leur financement* » <sup>(1)</sup>.

C'est pourquoi la rapporteure spéciale appelle à renouveler l'exercice de chiffrage des SERM réalisé par les deux inspections générales, pour tirer profit de la maturité plus avancée des projets désormais.

On peut inférer que les dossiers de demande de statut adressés au ministère chargé des transports permettront de consolider et d'actualiser ces évaluations au regard des études menées depuis la labélisation des projets. Préparés par les collectivités, ils pourraient permettre d'avoir une appréciation plus précise des coûts et des besoins financiers de ceux-ci que les premières estimations produites par SNCF Réseau ou par la mission IGF-IGEDD.

***b. Des chiffrages fondés sur différents périmètres, par nature peu comparables***

Les comparaisons des chiffrages agrégés peuvent aussi manquer de pertinence car elles engloberaient des périmètres différents. Des travaux peuvent ainsi être prévus indépendamment des SERM, par exemple pour régénérer des lignes ferroviaires, en étant d'ores et déjà financés, tout en contribuant aux objectifs des SERM : faut-il alors comptabiliser leur coût parmi les investissements nécessaires ? Dans certaines métropoles, un développement important de l'offre de transports du quotidien, intervenu avant la loi sur les SERM, peut ainsi être vu comme un SERM avant le SERM, ou un SERM sans statut.

Aussi, les différences entre ces estimations s'expliquent, en partie, par les obstacles techniques rencontrés par les AOM pour mesurer précisément les besoins de financement des infrastructures et délimiter de façon claire quels coûts relèvent des projets SERM et lesquels n'en relèvent pas. Par conséquent, les périmètres sont différents selon les situations locales et selon les agrégations faites des besoins de plusieurs SERM ; dès lors, la comparaison entre les chiffrages agrégés devient peu évidente.

---

(1) Réponse de la région Occitanie au questionnaire de la rapporteure spéciale.

### 3. Des possibilités de clarification

#### *a. Le souhaitable investissement de l'État dans l'élaboration du chiffrage*

Le législateur a assigné à l'État la mission de « [veiller] à la cohérence et au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national ». Au titre de cette tâche, il lui revient en particulier d'« [assurer] ou [de veiller] à ce que soient assurées [...] la coordination des autorités organisatrices de transport ferroviaire » et « la programmation des investissements de développement et de renouvellement du réseau ferroviaire [...] et des investissements relatifs aux installations de service et aux interfaces intermodales » <sup>(1)</sup>.

Afin d'inciter l'État à assumer pleinement le rôle que lui a confié le législateur dans le cadre des SERM, la rapporteure spéciale propose de mentionner ceux-ci dans la loi.

**Recommandation n° 7 (Parlement) :** Compléter la liste des missions de l'État dans le domaine du transport ferroviaire par une disposition mentionnant son rôle d'information, de planification et de recherche de financements pour le déploiement des services express régionaux métropolitains.

#### *b. Des projets à ne pas amalgamer*

Les SERM de Lyon et Lille représentent environ deux tiers du coût total des investissements en infrastructures selon la Société des grands projets, auditionnée par la rapporteure spéciale, pour laquelle ces projets « *présentent des caractéristiques (volumétrie, complexité, articulation avec des projets structurants nationaux) qui justifient de les considérer à part dans l'analyse* ».

En raison de leur ampleur et de la nature des investissements envisagés – fondé majoritairement sur des lignes nouvelles –, **il pourrait être justifié de les considérer à part dans l'analyse des besoins d'investissement en les distinguant des autres SERM.**

---

(1) Article L. 2100-2 du code des transports.

## **B. LES PISTES DISPONIBLES : ENTRE IDÉE NEUVE, RENFORCEMENT DE DISPOSITIFS ACTUELS ET RÉSURRECTION DE DISPOSITIFS SACRIFIÉS DE MANIÈRE PEU OPPORTUNE**

### **1. Mobiliser les leviers de valorisation foncière : une idée neuve en France, pas en Europe**

La rapporteure spéciale estime indispensable de ne pas réitérer l'erreur commise à l'occasion de la construction du Grand Paris express, à savoir ne pas avoir pleinement intégré la valorisation foncière financée par le contribuable mais qui a bénéficié à des investisseurs privés.

Le constat est bien connu : la construction d'une gare ou l'amélioration de sa desserte rend les biens immobiliers qu'elle dessert, au premier rang desquels les logements, bien plus attractifs. Leur prix augmente donc, ce dont bénéficient les propriétaires des terrains sans qu'ils n'aient rien eu à faire. On pourrait presque leur opposer, pour paraphraser Beaumarchais : Qu'avez-vous fait pour tant de biens ? Vous vous êtes donné la peine de les acheter ou d'en hériter, et rien de plus <sup>(1)</sup>. Des investisseurs privés, pour légitimes qu'ils soient, s'enrichissent ainsi grâce à l'argent dépensé par le contribuable.

Pour la rapporteure spéciale, il faut développer des mécanismes ambitieux. Elle a ainsi pu auditionner des représentants de l'entité publique en charge du développement des infrastructures de transports à Copenhague. Il appert que les infrastructures ont été financées par un mécanisme précis et inspirant. Des terrains de faible valeur ont été cédés gratuitement à l'entité par ses précédents propriétaires, à savoir l'État et la municipalité. Il s'agissait de docks portuaires désaffectés ainsi que de terrains non urbanisés et inoccupés ; des terres ont aussi été gagnées sur la mer. Devenue propriétaire de ces terrains, l'entité a ensuite, tout en y aménageant des infrastructures de transports, construit ou réaménagé des infrastructures immobilières, notamment des logements et des bureaux. Une fois les infrastructures de transport et celles immobilières construites, elle les a ensuite revendues à des acteurs privés, à un prix bien supérieur à celui qui était le leur quand l'État ou la municipalité les lui avait donnés : **la valorisation foncière a ainsi été captée par le secteur public, ce qui a permis de financer le développement des infrastructures de transports.**

La rapporteure spéciale a également pu constater que ce levier est une piste transnationale. Les représentants de la ville et du canton de Genève, qui lui ont transmis une contribution écrite, lui ont ainsi expliqué que « *des réflexions sont en cours* » pour utiliser le levier de la valorisation foncière pour financer les investissements, « *notamment au niveau des futures stations* » du métro. De même, les représentants de la ville de Montréal qu'elle a auditionnés lui ont affirmé avoir « *milité fortement auprès du gouvernement du Québec* » pour pouvoir « *réaliser des travaux intégrés [permettant] la construction continue et intégrée de la structure*

---

(1) Citation originelle : « Qu'avez-vous fait pour tant de biens ? vous vous êtes donné la peine de naître, et rien de plus », de Figaro dans la scène III de l'acte cinquième du *Mariage de Figaro*, 1784.

*primaire de l'infrastructure de transport collectif (édifice public) et du bâtiment devant être situé au-dessus (projets immobiliers privés) » <sup>(1)</sup>.*

La rapporteure spéciale estime pertinent de s'inspirer de ces différents modèles pour le financement des futurs SERM. Pour le Grand Paris Express, l'absence d'intégration dès la conception entre construction des infrastructures et développement immobilier environnant constitue un rendez-vous manqué. Les opérations d'aménagement autour des gares sont venues après la décision d'investissement, et non concomitamment à elle. S'agissant des futurs SERM, et des gares du Grand Paris Express dont la mise en service est encore à venir, il n'est pas trop tard pour identifier les terrains susceptibles de connaître une forte valorisation foncière du fait de ces projets, et pour construire des montages qui intègrent, si possible dès l'origine, opérations de mobilité et opérations d'urbanisme, de telle sorte que les secondes contribuent au financement des premières. C'est précisément l'objet de la proposition de loi visant à renforcer le financement des SERM par la mobilisation de leviers de valorisation foncière, portée par la rapporteure spéciale, que de créer le cadre juridique permettant cette articulation. Ce texte sera bientôt consultable sur le site de l'Assemblée nationale <sup>(2)</sup>.

Au demeurant, la rapporteure spéciale note que cela apporterait une première solution au problème de la cherté du logement. Comme l'a souligné M. Tristan Buteau-Deimon, ingénieur d'étude pour une mission de recherche en partenariat avec la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) pour l'université Gustave-Eiffel, auditionné par la rapporteure spéciale, il faut que le secteur public « *[investisse] aussi dans le logement social et intermédiaire proche des pôles de transit afin de permettre aux publics les plus nécessiteux d'accéder aux transports* » <sup>(3)</sup>. Au surplus, cette solution apparaît bien plus appropriée que celle retenue très récemment lors de l'examen de la proposition de loi n° 2700 visant à améliorer l'accès au logement des travailleurs des services publics.

C'est la raison pour laquelle elle a déposé un amendement au projet de loi-cadre relatif au développement des transports pour prévoir que « *le déploiement des projets de SERM [...] [prenne] en compte les leviers de valorisation foncière mobilisables dans les périmètres desservis, pour contribuer à leur financement* » <sup>(4)</sup>.

## **2. L'affectation des recettes issues des autoroutes après la fin des concessions actuelles**

À partir de 2032, plusieurs concessions autoroutières arriveront à échéance ; la rapporteure spéciale espère que cela permettra à l'État de bénéficier davantage

---

(1) Réponse des représentants de la ville de Montréal au questionnaire de la rapporteure spéciale.

(2) Proposition de loi visant à renforcer le financement des services express régionaux métropolitain par la mobilisation de leviers de valorisation foncière.

(3) Réponse de M. Tristan Buteau-Deimon au questionnaire de la rapporteure spéciale.

(4) Amendement n° CD467 déposé en première lecture en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

des profits faramineux actuellement dégagés par les sociétés concessionnaires, en étudiant toutes les options de gestion à sa disposition. Comme l’a proposé l’atelier 1 de la conférence Ambition France Transports, elle soutient l’idée de réorienter une partie de ces recettes issues de l’exploitation des autoroutes vers l’Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF), afin que celle-ci soit par la suite nantie d’un niveau de ressources lui permettant de soutenir davantage les SERM.

Elle souligne cependant que cette affectation nouvelle ne devra pas conduire un Gouvernement à la recherche d’économies à proposer dans le PLF une diminution des autres ressources affectées à l’Agence, au premier rang desquelles sa principale, la fraction de l’accise sur les énergies perçue en métropole sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons.

### **3. Les recettes issues du marché carbone européen**

La rapporteure spéciale a déjà présenté par le passé le système d’échange de quotas d’émissions de gaz à effet de serre de l’Union européenne <sup>(1)</sup>, auquel s’est également intéressée une de ses collègues, rapporteure d’une mission d’information de la Commission des affaires européennes <sup>(2)</sup>. Elle souscrit ainsi à la recommandation de l’atelier 1 de la conférence Ambition France transports de flécher une partie des recettes issues de la mise en vente des quotas sur les carburants routiers vers les AOM et les investissements SERM <sup>(3)</sup>. Là encore, une telle mesure mettrait en cohérence l’objet de la taxation avec l’utilisation des recettes qui en découlent, ce qui renforcerait son acceptabilité et sa justice sociales.

Une telle affectation existe déjà, mais de manière extrêmement modeste. Ainsi, l’article 120 de la loi de finances pour 2025 <sup>(4)</sup> avait « *affecté une fraction de 50 millions d’euros du produit de la mise aux enchères des quotas d’émission de gaz à effet de serre aux AOM – y compris aux AOM régionales – et aux communes qui continuent à organiser un service de transport public* », sur un produit total estimé pour 2026 à 1,46 milliard d’euros <sup>(5)</sup>. Ce montant a été porté à 100 millions d’euros en 2026 <sup>(6)</sup>.

---

(1) Rapport spécial n° 1996, annexe 15 de Mme Christine Arrighi sur le projet de loi de finances pour 2026, 23 octobre 2025, pp. 87-89.

(2) Rapport d’information n° 1994 de Mme Marietta Karamanli sur le secteur des transports européens face à l’enjeu de la décarbonation, 22 octobre 2025, p. 30.

(3) Gouvernement, Ambition France transports : financer l’avenir des mobilités, juillet 2025, p. 19 (p. 63 du document PDF).

(4) Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

(5) Rapport n° 2321 volume I de M. Philippe Juvin sur le projet de loi de finances pour 2026, 10 janvier 2026, p. 756.

(6) I ter de l’article 43 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, dans sa version résultant du 2° de l’article 63 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.

#### 4. Les appels à projets de l'État

La rapporteure spéciale s'associe à la recommandation de deux inspections générales <sup>(1)</sup> d'utiliser les appels à projets parmi les outils de soutien de l'État au déploiement des SERM. Ils ont malheureusement été supprimés depuis la rédaction du rapport des inspections, alors que, entre 2008 et 2024, quatre avaient été successivement lancés, pour un montant de 2 742 millions d'euros, ayant permis de soutenir 389 projets portés par 255 lauréats <sup>(2)</sup>.

#### 5. L'endettement direct des collectivités territoriales portant le projet

La rapporteure spéciale ne voit pas comment la réalisation des SERM pourrait intervenir sans endettement des collectivités territoriales à cette fin. Bien sûr, les surcoûts d'exploitation devront être couverts par des recettes nouvelles, comme cela sera abordé ultérieurement ; en revanche, les investissements initiaux dans les nouvelles infrastructures nécessiteront un apport momentané de ressources important, qui pourra ensuite être amorti sur plusieurs décennies.

Il a parfois été avancé dans le débat public la possibilité de dupliquer le modèle du Grand Paris express avec un endettement de très long terme porté par la Société des grands projets. La rapporteure spéciale n'est pas favorable à une application uniforme de cette option à l'ensemble des projets de SERM. Pour certains d'entre eux, elle considère qu'il faudra plutôt privilégier un endettement direct des collectivités ne transitant pas par la Société des grands projets, suivant en cela la recommandation des inspections générales : « *La modalité de financement en direct par les collectivités n'induit pas de coûts d'intermédiation, par construction, contrairement à d'autres solutions. Cette modalité permet une responsabilisation forte des prescripteurs dans le remboursement de la dette, grâce à leur capacité à recevoir des recettes tarifaires (pour l'exploitation des services) et fiscales. Ce sont les collectivités qui disposent des outils de cette responsabilisation : non seulement les taxes mais aussi les recettes tarifaires en exploitation, le dimensionnement des investissements, du niveau de l'offre de service et son coût etc.* » <sup>(3)</sup>.

---

(1) IGF et IGEDD, Le financement des autorités organisatrices de la mobilité, janvier 2025, p. 42 (p. 51 du document PDF).

(2) Rapport spécial n° 1745, annexe 15 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur le projet de loi de finances pour 2024, 14 octobre 2023, p. 67.

(3) IGF et IGEDD, Le financement des autorités organisatrices de la mobilité, janvier 2025, p. 47 (p. 134 du document PDF).

**Les réserves de deux inspections générales sur l'opportunité d'un endettement passant par la Société des grands projets pour la réalisation des services express régionaux métropolitains**

« Le coût du recours à la SGP comme financeur des projets s'apprécie selon deux effets :

– D'une part, s'agissant du niveau des taux emprunteurs, la SGP a un différentiel de taux de 28,5 points de base par rapport à l'État en octobre 2024. Seules les collectivités à la signature sur les marchés financiers moins bonne que la signature de la SGP peuvent avoir un intérêt à passer par elle ;

– D'autre part, s'agissant de la charge financière totale, le recours à un montage de type SGP étalant la dette sur 40 ou 50 ans conduit à accroître considérablement la charge totale des intérêts payés.

« Dès lors, hormis quelques cas particuliers [...], **il n'y a pas de plus-value à recourir à un montage reposant sur de l'endettement à très long terme remboursé grâce à des taxes affectées.** En effet, cela induit des surcharges d'intérêts élevées sans nécessité.

« De plus, emprunter à moins long terme peut avoir des vertus, notamment conserver des marges d'investissement à l'avenir, par exemple pour financer les investissements qui seront nécessaires au cours de la vie de ces ouvrages et matériels, et ne pas léguer de dette financière lourde aux générations suivantes.

« Enfin, la mission identifie deux points de vigilance majeurs quant à ce rôle potentiel de la SGP :

– Vis-à-vis des collectivités locales prescriptrices des projets de SERM, un risque de déresponsabilisation existe. En effet, en prenant l'hypothèse d'un projet de SERM financé par endettement de la SGP et affectation à cette dernière de recettes de taxes à assiette locales, si les recettes fiscales ne sont pas au niveau escompté attendu ou s'érodent dans le temps, comment responsabiliser les prescripteurs locaux pour augmenter les ressources allouées à la SGP (ou réduire l'ambition du projet), de manière à maintenir le montage financier initial ? Il existe un risque que les ressources ne soient pas complétées ni le programme modifié, escomptant une mutualisation du financement au sein de la SGP avec la garantie implicite de l'État. S'agissant de projets par nature très longs, cette même question se pose au fil des inévitables évolutions du programme [...]

– Aujourd'hui l'État apporte sa garantie implicite à la SGP pour le financement du Grand Paris Express et c'est un point que soulignent positivement les agences de notation. Dans le cas d'une extension de l'activité de financement de la SGP aux projets de SERM, l'État souhaite-t-il continuer à apporter sa garantie implicite, y compris dans le cas mentionné ci-dessus d'une érosion de recettes locales ? Et est-il légitime à le faire dans la mesure où les SERM sont des projets locaux portés par les collectivités locales ? ».

*Source : IGF et IGEDD, Le financement des autorités organisatrices de la mobilité, janvier 2025, p. 48 (p. 57 du document PDF).*

Pour d'autres projets, elle estime que le levier de financement qu'offre la SGP peut être intéressant. Les inspections générales identifient en ce sens quelques cas où un endettement porté par la SGP pourrait se justifier :

– « celui de Lille si le projet de SERM à l'étude maintient le niveau très élevé d'investissements ferroviaires actuellement envisagés, voire celui de

*Nice pour le projet de tramway compte tenu de la marge de manœuvre financière très limitée de Nice » ;*

*– « les grands projets ferroviaires à venir contribuant aux projets de SERM (ligne nouvelle Paris Normandie, contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise) » <sup>(1)</sup>.*

En tout état de cause, il appartient aux collectivités territoriales, dans le cadre du principe constitutionnel de libre administration qui les régit, d'opérer les arbitrages les plus pertinents au regard de leurs contraintes financières, environnementales et sociales afin de permettre l'avènement des SERM dans les meilleurs délais.

### **III. LE FINANCEMENT DE L'EXPLOITATION : DES LEVIERS EXISTENT POUR CONTRECARRER LA CHIMÈRE DE LA GRATUITÉ**

#### **A. LE CHIFFRAGE : DES ORDRES DE GRANDEUR FLOUS ENTRE 1 ET 2 MILLIARDS D'EUROS PAR AN**

Comme pour celui des dépenses d'investissement, le chiffrage des surcoûts d'exploitation n'est pas aisé à établir de manière certaine. Le GART a ainsi d'abord évoqué 2 milliards d'euros par an de dépenses de fonctionnement pour l'ensemble des SERM <sup>(2)</sup>, puis dans un second temps « *des dépenses annuelles supplémentaires de fonctionnement comprises entre 100 et 200 millions d'euros par SERM* ».

Les estimations de SNCF Réseau <sup>(3)</sup>, reprises par les deux inspections générales <sup>(4)</sup>, évaluent à « *580 millions d'euros de 2022 par an, soit 826 millions d'euros courants* » (et 867 millions d'euros courants pour tenir compte de l'évolution des péages d'infrastructures, supérieure à l'inflation au moins jusqu'en 2030 <sup>(5)</sup>) le surcoût de dépenses d'exploitation à l'horizon 2040 à la charge des régions, pour le seul volet ferroviaire des SERM.

---

(1) IGF et IGEDD, Le financement des autorités organisatrices de la mobilité, janvier 2025, p. 48 (p. 57 du document PDF).

(2) Gouvernement, Ambition France transports : financer l'avenir des mobilités, juillet 2025, p. 17.

(3) Gouvernement, Ambition France transports : financer l'avenir des mobilités, juillet 2025, p. 6 (p. 50 du document PDF).

(4) IGF et IGEDD, Le financement des autorités organisatrices de la mobilité, janvier 2025, p. 23 (p. 32 du document PDF).

(5) IGF et IGEDD, Le financement des autorités organisatrices de la mobilité, janvier 2025, p. 14 (p. 23 du document PDF).

## B. LES PISTES : UNE KYRIELLE DE POSSIBILITÉS COMPLÉMENTAIRES

### 1. Une chimère séduisante mais peu écologique : la gratuité des transports en commun

La rapporteure spéciale est fondamentalement opposée à l'idée, parfois avancée dans le débat public, d'une gratuité des transports.

Elle considère en effet que **la gratuité prive les transports publics de financements qui lui sont indispensables pour améliorer tant l'extension du réseau que la qualité de service**. Les recettes tarifaires ainsi perdues ne sont que partiellement récupérées par des impositions, les exécutifs locaux regimbant logiquement à augmenter celles-ci. La gratuité des transports aboutit à la dégradation de ceux-ci ; certes, les usagers payent moins, mais ils en ont pour leur argent, si l'on peut dire, en ne pouvant pas compter sur des transports fiables, réguliers, accessibles et extensifs, ce qui les amène à se reporter vers des alternatives plus polluantes comme la voiture. En définitive, **la gratuité des transports en commun apparaît comme une mesure séduisante mais peu écologique**.

**Pour la rapporteure spéciale, il existe d'autres leviers, comme une tarification solidaire et équitable, permettant à tous d'utiliser les transports, y compris à ceux qui ne disposent pas des moyens adéquats.**

Dans le contexte de financements supplémentaires à trouver pour développer les SERM, il apparaîtrait aberrant à la rapporteure spéciale que des projets puissent être soutenus par des ressources publiques alors même que leurs responsables renonceraient volontairement à des recettes pourtant indispensables. La rapporteure spéciale recommande donc de conditionner l'octroi du statut de SERM, et les financements qui pourraient aller avec, à l'abandon de toute politique de gratuité des transports.

**Recommandation n° 8 (Parlement) :** Réserver l'octroi du statut de service express régional métropolitain et les financements qui pourraient à l'avenir y être associés à l'abandon de toute politique de gratuité pour les transports qui y sont inclus, au profit d'une tarification sociale, solidaire et équitable.

La rapporteure spéciale note au demeurant que son analyse semble faire l'objet d'un large consensus.

### La gratuité des transports du quotidien : une fausse bonne idée

« Une diminution forte des tarifs des transports en commun n'aurait que peu d'effet sur le report modal et donc sur les émissions. L'opportunité de la mise en place d'une gratuité des transports franciliens a été analysée en 2018 par le Comité sur la faisabilité de la gratuité des transports en commun en Île-de-France, leur financement et la politique de tarification. Son rapport montre qu'**une gratuité des transports publics ne ferait diminuer que de 2 % le trafic routier, tandis que près de la moitié des nouveaux usagers des transports publics proviendrait du vélo ou de la marche.** »

*Source : direction générale du Trésor, Les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone, janvier 2025, p. 198.*

« Pour les réseaux importants déjà bien fréquentés, **l'instauration de la gratuité est très coûteuse car elle s'accompagne de pertes de recettes tarifaires importantes et de coûts supplémentaires liés au nécessaire renforcement du réseau existant, davantage sollicité.** Sa mise en œuvre est par ailleurs susceptible d'obérer les projets d'extension de l'offre en les privant de ressources financières. En outre, le versement mobilité atteignant généralement déjà le taux plafond dans les grands réseaux, le coût de la gratuité est nécessairement financé par le budget des collectivités locales, c'est-à-dire par le contribuable, au profit de l'utilisateur.

« S'agissant du report modal, la gratuité a, incontestablement et naturellement pour effet d'augmenter la fréquentation des transports collectifs urbains, mais principalement dans les centres urbains pour des déplacements de courtes distances, soit davantage au détriment de la marche et de l'usage du vélo que de la voiture, comme le montrent différents retours d'expérience en Europe et en France. **La hausse de la fréquentation peut dès lors conduire à saturer un réseau déjà très utilisé, provoquant une insatisfaction chez de nombreux utilisateurs réguliers, dont certains n'ont pas d'autre solution de mobilité,** au contraire de certains passagers "opportunistes" supplémentaires.

« S'engager dans un développement de l'offre, accompagné d'une hausse des tarifs pour en assurer le financement, constitue donc souvent une stratégie plus robuste et plus efficace. Complément nécessaire d'une participation accrue des usagers, il serait nécessaire de développer les tarifications "solidaires" en faveur des personnes percevant les revenus les moins élevés. »

*Source : Cour des comptes, La contribution des usagers au financement des transports collectifs urbains, septembre 2025, pp. 12-13.*

« C'est donc une insuffisance d'offre alternative à la voiture que nous avons à combler et non un problème de demande : **la baisse du prix des transports publics pour l'utilisateur repose sur une erreur de diagnostic et ne résoudra en rien la faiblesse des transports publics** pour accéder depuis l'extérieur aux grandes villes. Au contraire, elle dégradera la capacité à financer plus d'alternatives à la voiture. »

*Source : Jean Coldefy (coord.), Réussir la décarbonation des mobilités dans les territoires, Éditions de l'Aube, 2025 (cité dans le rapport d'information n° 1994 de Mme Marietta Karamanli sur le secteur des transports européens face à l'enjeu de la décarbonation, 22 octobre 2025, p. 62).*

**La rapporteure spéciale considère même le développement des SERM comme l'occasion paradigmatique pour revenir sur les politiques de gratuité déjà mises en place.** En effet, si, à offre constante, il peut être délicat de refaire payer un service public auquel les clients s'étaient habitués à la gratuité, un tel

revirement peut être acceptable s'il est présenté (à raison) comme la contrepartie d'une amélioration significative de l'offre de transports.

Ce point de vue semble d'ailleurs partagé par la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT). Auditionnée par la rapporteure spéciale, celle-ci lui a déclaré être « *prête à réfléchir à une augmentation des tarifs sous deux conditions : mise en place d'une tarification solidaire et [amélioration] sensible de la qualité du service* » <sup>(1)</sup>.

## 2. L'utilisation d'outils existants

### a. Le versement destiné au financement des services de mobilité : plusieurs leviers à actionner pour augmenter son rendement

#### i. Une contribution patronale finançant les transports publics

La rapporteure spéciale a déjà plusieurs fois présenté le versement destiné au financement des services de mobilité (VM) dans ses différents rapports.

#### **Le versement destiné au financement des services de mobilité**

« La principale ressource des AOM est le VM [...].

« [Y] sont assujetties les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, qui emploient au moins onze salariés <sup>(2)</sup>.

« Le VM est une imposition facultative qui ne peut être instituée que s'il existe au moins un service **régulier** de transport public de personnes <sup>(3)</sup>. L'assiette du versement est constituée des revenus d'activité. Son taux est plafonné, de manière différenciée selon la taille de la commune ou de l'établissement public. Les recettes de ce versement doivent être affectées au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains et non urbains organisés par l'autorité <sup>(4)</sup>. »

*Source : rapport d'information n° 1304 de Mmes Christine Arrighi et Eva Sas sur les modalités du financement des transports en France : transports en commun et collectifs, 1<sup>er</sup> juin 2023, pp. 13-14.*

Les recettes de VM ont atteint « *11,2 milliards d'euros en 2023, dont 5,7 milliards d'euros hors Île-de-France, [...] avec de fortes différences de rendement d'un territoire à l'autre* » <sup>(5)</sup>.

---

(1) Réponse de la FNAUT au questionnaire de la rapporteure spéciale.

(2) I. de l'article L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales. Sont toutefois exonérées de ce versement les fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social et les associations intermédiaires qui contribuent à l'insertion et au retour à l'emploi des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières.

(3) En raison de la référence faite à la première phrase de l'article L. 2333-66 du code général des collectivités territoriales au 1<sup>o</sup> du I de l'article L. 1231-1-1 du code des transports.

(4) Articles L. 2333-65 à L. 2333-68 du code général des collectivités territoriales.

(5) IGF et IGEDD, Le financement des autorités organisatrices de la mobilité, janvier 2025, p. 39 (p. 48 du document PDF).

Depuis 2025 <sup>(1)</sup>, sauf dans la région Île-de-France, les régions peuvent également lever le VM (communément désigné en ce cas sous le nom de « versement mobilité régional et rural » ou VMRR) pour le « *financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement de toute action relevant des compétences de la région* » en matière de mobilités.

ii. L'augmentation souhaitable du taux effectif

Deux inspections générales ont entrepris de recenser les AOM ayant mis en place un VM à un taux inférieur au taux plafond (sans tenir compte à ce stade des AOM n'ayant pas du tout instauré de VM). Elles chiffrent à **243 millions d'euros par an le gisement de VM non exploité aujourd'hui** <sup>(2)</sup>.

En outre, plusieurs régions ont fait le choix de ne pas lever le VMRR.

**État de l'institution du versement destiné au financement des services de mobilité par les conseils régionaux en application du premier alinéa de l'article L. 4332-8-1 du code général des collectivités territoriales**

« Plusieurs régions ont décidé de mettre en place le versement mobilité régional et rural :

– la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, sur la totalité de son territoire : au taux de 0,15 % dans un premier temps puis au taux de 0,08 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2026 ;

– la région Occitanie, sur une partie de son territoire : au taux de 0,15 % ;

– la région Bourgogne-Franche Comté, sur la totalité de son territoire : au taux de 0,15 % ;

– la région Bretagne, sur la totalité de son territoire : aux taux de 0,15 % et de 0,08 %, pour certaines communautés de communes ;

– la région Centre-Val de Loire, sur la totalité de son territoire : au taux de 0,15 % ;

– la région Nouvelle-Aquitaine, sur une partie de son territoire : au taux de 0,15 %. »

Source : direction de l'information légale et administrative (Premier ministre), Versement mobilité, 21 février 2026, <https://entreprendre.service-public.gouv.fr/vosdroits/F31031>.

Si le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales leur confère toute latitude pour arbitrer sur la mobilisation des leviers de financement à leur disposition, la rapporteure spéciale estime que cela ne saurait exonérer leurs exécutifs d'un engagement politique résolu en faveur du financement des transports publics. **Elle ne concevrait pas que l'État puisse octroyer à des territoires des financements pour des SERM alors qu'ils ne mobiliseraient pas déjà pleinement les leviers fiscaux à leur disposition**, de surcroît quand il est déjà explicitement prévu que ceux-ci financent les transports publics. La libre

(1) Article L. 4332-8-1 du code général des collectivités territoriales, créé par le I. de l'article 118 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

(2) IGF et IGEDD, Le financement des autorités organisatrices de la mobilité, janvier 2025, p. 39 (p. 48 du document PDF).

administration ne saurait ainsi devenir le prétexte d'un désengagement local dont l'État, et *in fine* le contribuable national, supporterait seul la charge.

**Recommandation n° 9 (Parlement) :** Réserver l'octroi du statut de service express régional métropolitain et les financements qui pourraient à l'avenir y être associés à l'institution et à la fixation au taux maximal du versement destiné aux services de mobilité.

La piste évoquée par la mission des inspections générale se fondant uniquement sur les AOM ayant instauré un VM, un pan entier du gisement n'est pas chiffré, celui correspondant aux AOM pouvant instaurer un VM et qui ne l'ont pas fait. La mission explique qu'*« il n'a pas été possible d'estimer un gisement dans les ressorts territoriaux d'AOM qui ne lèvent pas le VM, que cela soit par choix de gestion ou du fait de non-remplissage des critères »*. La rapporteure spéciale est étonnée que le Gouvernement n'ait pas cherché à investiguer davantage à ce sujet. Elle propose de l'expertiser afin d'identifier le montant exact qui pourrait être levé à cadre fiscal constant.

**Recommandation n° 10 (Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale et commission des finances du Sénat) :** Solliciter auprès de la Cour des comptes, au titre du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, une enquête portant sur les gisements de versement destiné au financement des services de mobilité dans les territoires où il n'est actuellement pas levé.

### iii. L'assouplissement des conditions d'instauration en zone rurale

Dans les territoires ruraux, il n'apparaît pas toujours pertinent d'instituer un service régulier de transport de personnes. Il s'agit pourtant, comme cela a été vu, d'une des conditions sans lesquelles il est impossible d'instituer un VM. **La rapporteure spéciale souhaite ainsi permettre une perception du VM dans les territoires ruraux en cas de mise en place de services de transport, sans que soit exigée la régularité de ceux-ci** ; autrement dit, un service de transports à la demande devrait être suffisant.

**Recommandation n° 11 (Parlement) :** Lever l'exigence de régularité des services de transport pour permettre l'institution du versement destiné au financement des services de mobilité dans les territoires ruraux.

### iv. Un trou dans la raquette à combler

Au 1<sup>er</sup> juillet 2021, 47 % des communautés de communes n'ont pas saisi la possibilité, ouverte par le 7° de l'article 8 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, de s'emparer de la compétence mobilités, en conséquence la région est devenue AOM de substitution sur les territoires couverts par ces communautés <sup>(1)</sup>. Pourtant, les régions ne peuvent pas lever le VM sur ces territoires

---

(1) Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, Les autorités organisatrices de la mobilité, <https://www.francemobilités.fr/outils/observatoire-politiques-locales-mobilité/aom> (consulté le 30 juin 2026).

en tant qu'AOM de substitution : le transfert de compétences ne s'est pas accompagné d'un transfert de financements, ce que rappellent deux inspections générales : « *une AOM locale peut lever du VM à la condition d'exploiter une ligne régulière de transport, à l'exception des régions ayant pris la compétence d'AOM locale à la place d'une communauté de communes* <sup>(1)</sup> ».

La rapporteure spéciale plaide de longue date pour combler ce vide juridique et a ainsi déposé plusieurs années consécutives un amendement en ce sens, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2024 <sup>(2)</sup>, 2025 <sup>(3)</sup> et 2026 <sup>(4)</sup>. Cet amendement visait à **permettre aux régions agissant en qualité d'AOM de substitution de prélever le VM pour financer l'offre de mobilité locale**.

**Recommandation n° 12 (Parlement) :** Permettre aux régions de lever le versement destiné au financement des services de mobilité lorsqu'elles sont autorités organisatrices de la mobilité de substitution conformément au II. de l'article L. 1231-1 du code des transports.

Elle appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité de fournir une véritable explication sur les raisons pour lesquelles il émet systématiquement un avis défavorable à cet amendement de bon sens.

### ***b. La surtaxation des certificats d'immatriculation***

La rapporteure spéciale souhaite mettre en lumière la proposition de l'atelier 1 (dont elle était membre) de la conférence Ambition France transports portant sur l'instauration d'une surtaxation sur les certificats d'immatriculation. Une telle surtaxation, « *à hauteur de 5 euros par cheval fiscal (CV), permettrait de rapporter 185 millions d'euros, à réaffecter aux conseils régionaux pour le financement des projets de SERM* » <sup>(5)</sup>.

Une « taxe régionale additionnelle sur les certificats d'immatriculation » avait d'ailleurs été proposée par deux inspections générales ; elle pourrait rapporter jusqu'à 372 millions d'euros en cas d'une augmentation de 10 euros par véhicule hors Île-de-France et Corse <sup>(6)</sup>.

---

(1) IGF et IGEDD, Le financement des autorités organisatrices de la mobilité, janvier 2025, p. 38 (p. 48 du document PDF).

(2) Amendement n° I-956 de Mme Christine Arrighi au projet de loi de finances pour 2024, déposé en première lecture en séance publique, non examiné.

(3) Amendement n° I-2545 de Mme Christine Arrighi au projet de loi de finances pour 2025, déposé en première lecture en séance publique, rejeté après un avis défavorable du Gouvernement exposé sans argumentation (compte rendu des débats de la deuxième séance du jeudi 7 novembre 2024).

(4) Amendement n° I-441 de Mme Christine Arrighi au projet de loi de finances pour 2026, déposé en première lecture en séance publique, rejeté après un avis défavorable du Gouvernement exposé sans argumentation (compte rendu des débats de la troisième séance du jeudi 20 novembre 2025).

(5) Gouvernement, Ambition France transports : financer l'avenir des mobilités, juillet 2025, p. 19 (p. 63 du document PDF).

(6) Calculs de la rapporteure spéciale à partir des données par région présentées par les inspections générales (IGF et IGEDD, Le financement des autorités organisatrices de la mobilité, janvier 2025, p. 33 (p. 308 du document PDF)).

La rapporteure spéciale considère cette solution d'autant plus adaptée qu'elle s'inscrit en cohérence avec la finalité même des SERM, à savoir réduire la dépendance à la voiture individuelle : sa taxation servirait ainsi à financer les alternatives à celle-ci.

### **3. Des idées neuves à oser**

#### ***a. Une écocontribution poids lourds***

La rapporteure spéciale reprend à son compte la proposition de deux inspections générales d'instaurer une écocontribution à laquelle seraient assujettis les poids lourds du secteur du transport routier de marchandises « *circulant sur les routes susceptibles de supporter un report significatif de trafic du réseau soumis à péage ou taxable* » ; pour la seule collectivité européenne d'Alsace, les recettes annuelles pourraient atteindre 64 millions d'euros <sup>(1)</sup>. Il s'agit d'une mesure également avancée par M. Tristan Buteau-Deimon, ingénieur d'étude pour une mission de recherche en partenariat avec la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) pour l'université Gustave-Eiffel, qui rappelle qu'un tel dispositif permettrait de « *renforcer la taxation des externalités négatives liées aux mobilités carbonées* » <sup>(2)</sup>.

Une telle mesure n'est certes pas en lien direct avec les SERM, mais, en favorisant le développement des frets fluvial et ferroviaire, elle concourrait à l'atteinte de plusieurs de leurs objectifs, à savoir la diminution de la pollution dans les villes et des autres risques et nuisances associés à la circulation routière. Elle permettrait de surcroît d'apporter une réponse aux constats d'une commission d'enquête selon lequel le transport routier « *a phagocyté le train grâce à un régime fiscal insuffisant et à des pratiques inéquitables : le transport routier échappe en partie aux péages et aux taxes, tout en générant « gratuitement » des externalités négatives très coûteuses pour la société* » <sup>(3)</sup>.

#### ***b. Une mesure cohérente mais qui doit faire l'objet de concertations pour en déterminer les dérogations appropriées : les péages urbains sociaux à l'entrée des métropoles***

La rapporteure spéciale souscrit à la proposition de deux inspections générales d'instaurer des « *péages urbains à l'entrée des métropoles sur le territoire d'un SERM* » <sup>(4)</sup>. Là encore, la mesure s'inscrit en cohérence avec sa finalité : elle vise à désinciter à l'utilisation de la voiture dans les centres urbains congestionnés, qu'il sera

---

(1) IGF et IGEDD, Le financement des autorités organisatrices de la mobilité, janvier 2025, pp. 18-20 (pp. 293-295 du document PDF).

(2) Réponse de M. Tristan Buteau-Deimon au questionnaire de la rapporteure spéciale.

(3) Rapport n° 1992 de M. Hubert Wulfranc fait au nom de la commission d'enquête sur la libéralisation du fret ferroviaire et ses conséquences pour l'avenir, 13 décembre 2023, p. 71.

(4) IGF et IGEDD, Le financement des autorités organisatrices de la mobilité, janvier 2025, pp. 20-23 (pp. 295-298 du document PDF).

demain bien plus difficile de rejoindre y compris depuis les périphéries des villes en raison du déploiement des SERM permis par cette mesure.

**La rapporteure spéciale alerte toutefois sur la nécessité de donner toute sa place à la justice sociale dans cette mesure**, qui ne doit pas conduire, comme les ZFE, à limiter l'accès de certains citoyens aux centres urbains. **Cette mesure ne pourrait ainsi être mise en œuvre qu'une fois les SERM déployés et aussi longtemps que ceux-ci fonctionneront correctement**, et prévoir des dérogations adaptées pour plusieurs motifs, parmi lesquels l'indisponibilité ou l'inadéquation des transports publics à certains horaires ou pour certains travailleurs et des urgences ou contraintes familiales ou sanitaires.

De larges concertations devront ainsi être effectuées avec l'ensemble des acteurs pour déterminer les modalités précises de mise en œuvre desdits péages. Une analyse comparative des mécanismes similaires mis en œuvre à l'étranger pourrait aussi être menée.

La rapporteure spéciale considère que le Conseil économique, social et environnemental (CESE) est l'institution idoine pour initier cette réflexion, dans la mesure où, en tant qu'assemblée consultative incluant des représentants très divers de la société civile, il pourrait favoriser l'élaboration d'un dialogue fertile. Une telle association est au demeurant prévue à la première phrase de l'article 70 de la Constitution, aux termes de laquelle « *le CESE peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental* ».

Dans une logique de chaînage vertueux d'un Printemps de l'évaluation à l'autre, la rapporteure spéciale souligne en outre qu'une telle responsabilisation du CESE lui permettrait de répondre par la pratique aux critiques formulées contre lui, mais aussi à l'égard du Parlement, par le rapporteur spécial de la mission *Conseil et contrôle de l'État*, celui-ci ayant notamment mis en évidence « *le faible nombre de saisines gouvernementales et parlementaires* »<sup>(1)</sup>.

**Recommandation n° 13 (Gouvernement et Parlement) :** Faire usage de la possibilité prévue par la Constitution de consulter le Conseil économique, social et environnemental sur le sujet des péages urbains sociaux à l'entrée des métropoles sur le territoire d'un service express régional métropolitain.

---

(1) Rapport d'information n° 1658 de M. Daniel Labaronne relatif à l'activité du Conseil économique, social et environnemental et à la gestion de l'institution, 2 juillet 2025, p. 18.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*La commission examine le rapport d'évaluation des politiques publiques portant sur le financement des services express régionaux métropolitains (SERM) de Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale de la mission Écologie, développement et mobilité durables (programme Infrastructures et services de transports), et entend MM. Thomas Allary, directeur général adjoint Grands Projets de SNCF Réseau, Jean-François Monteils, président de la Société des grands projets et Pierre Aubouin, directeur adjoint de l'investissement de la Banque des Territoires, sur les conclusions de ce rapport.*

**M. le président Éric Coquerel.** Notre poursuivons nos travaux avec la présentation par Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (programme *Infrastructures et services de transports*), du rapport d'évaluation des politiques publiques portant sur le financement des services express régionaux métropolitains (SERM), et l'audition de MM. Thomas Allary, directeur général adjoint Grands Projets de SNCF Réseau, Jean-François Monteils, président de la Société des grands projets, et Pierre Aubouin, directeur adjoint de l'investissement de la Banque des Territoires, sur les conclusions de ce rapport.

**Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (programme *Infrastructures et services de transports*).** À l'occasion du Printemps de l'évaluation, j'ai souhaité étudier le financement des services express régionaux métropolitains (SERM) créés par la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains, dont l'ambition était précisément de développer ces transports de proximité en améliorant la desserte ferroviaire et en l'accompagnant d'offres multimodales (bus express, pistes cyclables, etc.), d'où le terme retenu de « services ».

98% des mobilités sont des mobilités du quotidien.

La nécessité de développer des transports du quotidien financièrement accessibles et à faible incidence environnementale est désormais connue et documentée. Aussi, je me lasse de l'esprit d'autosatisfaction consensuelle qui entoure l'élaboration des constats. Le rôle d'un gouvernement responsable n'est pas de constater ce que les usagers subissent au quotidien – ils ne le savent que trop bien – mais de proposer des solutions concrètes, en l'occurrence budgétaires. Le rôle d'un gouvernement est de faire des choix et de renoncer au « en même temps » coupable pour inaction climatique.

Ce rapport n'est pas un panégyrique en faveur des SERM. De nombreux travaux existent déjà sur ce sujet ; ils en rappellent les multiples avantages en matières d'environnement, de justice sociale, de prospérité économique, de sécurité, de bien-être au quotidien, de santé, etc. Au demeurant, le nombre important de dossiers labélisés par le ministère chargé des transports montre le caractère consensuel du développement de transports de proximité. Enfin, les SERM apportent une réponse directe aux critiques qui sont formulées à l'encontre des zones à faibles émissions mobilité (ZFE) quand elles ne sont assorties d'aucune alternative concrète à l'utilisation de la voiture. Ces critiques doivent être entendues, même si je ne partage pas le choix qui a été fait de les abroger à l'article 37 de la loi de simplification de la vie économique, qui a heureusement été déclaré contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

Le secteur des transports est responsable de 34 % de la production de gaz à effet de serre ; dans ces 34 %, 95 % sont issus du secteur routier (53 % pour les voitures particulières, 22 % pour les poids lourds et 15 % pour les utilitaires légers).

Au-delà de cette question environnementale, je tiens à souligner la dimension profondément sociale du financement des SERM. Le coût du logement dans les centres urbains contraint une part croissante des ménages modestes à s'éloigner des bassins d'emploi, aggravant leur dépendance à l'automobile et leur exposition aux aléas du prix des carburants. Les zones péri-urbaines et rurales insuffisamment desservies concentrent ainsi une double vulnérabilité : celle de l'isolement géographique et celle de la précarité économique. Financer les SERM, c'est donc aussi financer l'égalité des chances et la mobilité sociale au sens propre du terme. Cette conviction me conduit à insister sur la nécessité que les opérations d'aménagement conduites dans le périmètre des SERM intègrent une part significative de logements sociaux et intermédiaires à proximité des pôles de transit, afin que les publics les plus contraints puissent effectivement accéder aux infrastructures de mobilité dont ils ont le plus besoin.

Aussi ai-je plutôt cherché à utiliser le Printemps de l'évaluation pour identifier des solutions idoines au financement des SERM. Cet objectif implique de réfléchir tant aux investissements initiaux, notamment dans les infrastructures ferroviaires, qu'aux ressources nouvelles qui permettront demain aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) de supporter les surcoûts d'exploitation qui résulteront de leur mise en service. La génération actuelle de contrats de plan État-région (CPER) ne prévoyait pour les SERM que des financements pour des études diverses. Ils arriveront à leur terme en 2027. Leur renégociation, ainsi qu'un projet de loi de finances pour 2028 élaboré par une majorité véritablement sensible à l'urgence écologique et sociale du secteur des transports, devront représenter la concrétisation du plan de financement des SERM.

En effet, avant toute chose se pose la question du chiffrage, ou plutôt devrais-je dire « des » chiffrages tant leur nombre a été pluriel, réalisé sur des bases et des périmètres différents. Ces divergences ne sont en rien anecdotiques : d'une part, elles empêchent toute comparabilité entre les projets ; d'autre part, en amalgamant plusieurs SERM, elles aboutissent à des estimations titanesques et trop imprécises (on parle d'une fourchette entre 25 et 50 milliards d'euros pour les investissements) qui, dans le contexte budgétaire dégradé de nos finances publiques est malheureusement synonyme d'immobilisme.

C'est la raison pour laquelle j'avance dans mon rapport d'information une idée neuve, celle de la mobilisation des leviers de la valorisation foncière. Cette idée est neuve en France, mais pas à l'étranger : de tels leviers ont déjà été mobilisés ou sont en train de l'être dans plusieurs villes étrangères dont j'ai entendu les représentants, par exemple Montréal, Genève et Copenhague. J'ai déposé à ce sujet une proposition de loi visant à renforcer le financement des services express régionaux métropolitain par la mobilisation de leviers de valorisation foncière, dont j'espère qu'elle sera bientôt examinée. Le principe est simple : la valorisation foncière liée à l'investissement public en matière d'infrastructures de transport doit revenir au public et non bénéficier au secteur privé. Aujourd'hui, c'est la double peine pour l'État et les collectivités territoriales, c'est-à-dire nous contribuables, qui supportons le coût de l'infrastructure puis le coût de la spéculation foncière pour l'implantation de services publics ou de logements sociaux. D'autres leviers existent, plus classiques, dont l'affectation des recettes issues du renouvellement des concessions autoroutières ou de leur gestion en régie publique, ainsi que celles tirées du marché carbone européen. L'endettement par l'intermédiaire de la Société des grands projets apparaît, au cas par cas, comme une option mobilisable pour tenir compte des spécificités de chacun des projets.

Venons-en maintenant au financement des surcoûts d'exploitation qui découleront du déploiement des SERM, estimés entre 1 et 2 milliards d'euros par an. Le versement destiné au financement des services de mobilité (VM) présente un potentiel fiscal encore très imparfaitement réalisé qui pourrait apporter de nouvelles ressources bienvenues pour financer ces surcoûts. À ce sujet, j'ai été très surprise de constater qu'aucun organisme public n'a été en mesure de quantifier le gisement de VM dans les territoires où il n'est actuellement pas levé. Sachez qu'il ne l'est pas du tout lorsque les intercommunalités ont transmis leur compétence mobilités aux régions. C'est un vide juridique que j'essaie de combler depuis quatre ans, sans succès ! De même, il sera sans doute utile de revoir les modalités de levée du VM dans les territoires ruraux, notamment en revenant sur l'exigence pour l'instaurer de la régularité d'un service de transport public de personnes.

D'autres solutions peuvent également être approfondies, comme une écocontribution sur les poids lourds – la région Grand Est a emprunté ce chemin – et l'expertise de l'instauration de péages urbains et sociaux à l'entrée des métropoles situées à l'intérieur d'un SERM déployé.

J'ai formulé d'autres recommandations que vous pouvez lire dans le rapport d'information ; elles s'inscrivent dans un objectif de transparence et de concrétisation de financements qui se limitent aujourd'hui à de bonnes intentions exprimées dans le projet de loi-cadre relatif au développement des transports, à ce jour complètement indigent.

**M. Thomas Allary, directeur général adjoint Grands Projets de SNCF Réseau.**

Pour rappeler ce qu'a dit madame la rapporteure spéciale, les SERM sont avant tout des projets de service, même si on parle de sommes importantes très directement liées à l'infrastructure. J'insiste sur ce point car, pour le gestionnaire d'infrastructure ferroviaire que nous sommes, un projet de service, et donc une bonne qualité de service, signifie en premier lieu disposer d'une infrastructure existante qui la permette. Vous savez que notre priorité absolue est de régénérer, de renouveler, de rajeunir cette infrastructure, et en particulier son réseau structurant, sur lequel circulent déjà 80 % des trains régionaux, qui sont évidemment ceux qui rouleront pour les SERM. Si nous ne réalisons pas ce renouvellement, le niveau de performance baissera et, si la sécurité devait être engagée, cela pourrait conduire à des ralentissements, donc évidemment à une diminution du nombre de trains pouvant circuler et de la qualité du service.

Une fois cette première priorité assurée, la seconde, pour pouvoir augmenter le nombre de trains sans engager des dépenses dans des délais considérables, consiste à être capable de moderniser le réseau existant, en particulier ses systèmes de signalisation, pour pouvoir y faire passer plus de trains. Je citerai deux exemples : d'une part, le système européen de gestion du trafic (ERTMS), standard qui est en début de déploiement sur le réseau existant français et qui permet de raccourcir l'espacement entre deux trains, donc d'augmenter le nombre de trains sur une ligne existante. D'autre part, une autre solution a été mise en œuvre à Rennes : le dispositif « deux trains sur une même voie », où, en adaptant la signalisation en gare, on peut faire repartir deux trains en sécurité sur une même voie, ce qui n'est pas possible avec les signalisations actuelles. Là aussi, pour des investissements que l'on peut qualifier de maîtrisés, on peut augmenter le nombre de trains. Je mentionne tout cela car, comme le sujet a déjà été évoqué à plusieurs reprises, la régénération et la modernisation du réseau existant sont pour nous absolument prioritaires sur les investissements de développement qui, par ailleurs, auraient évidemment leur utilité le moment venu pour augmenter le nombre de trains dans les SERM.

Vous savez que, pour cela, nous avons évalué, et le chiffre est désormais partagé, qu'il fallait augmenter l'effort de renouvellement et de modernisation du réseau de 3 milliards d'euros par an actuellement à 4,5 milliards d'euros à l'horizon 2028. Ce sont les chiffres et les

travaux qui sont ressortis de la conférence Ambition France transports, du rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI), et qui sont partagés dans le cadre des travaux sur le projet de loi-cadre relatif au développement des transports en attente d'examen à l'Assemblée nationale. Il est important que toutes les idées de financement que l'on peut avoir pour les SERM incorporent cette priorité, puisqu'évidemment, nous risquons d'avoir à partager les sources de recettes possibles. Quand on parle par exemple de recettes issues des concessions autoroutières ou du marché européen du carbone, ce sont aussi des recettes qui ont été envisagées pour fournir cet effort et passer à 4,5 milliards d'euros par an consacrés au renouvellement du réseau.

Pour la qualité de service, il est important de se rappeler que les services et les travaux à réaliser pour développer les SERM s'inscrivent dans un effort industriel plus large qui dépasse leur périmètre. Il est important que ce que l'on fait dans les SERM ne soit pas antinomique avec ce qui est fait sur le reste du réseau.

Je souhaite dire un mot sur le sujet de la valorisation foncière, en particulier autour des gares et des pôles d'échanges qu'a évoquée madame la rapporteure spéciale. Nous sommes évidemment favorables à ce concept. Néanmoins, je souhaite formuler deux ou trois points d'attention. Le foncier ferroviaire qui se trouve aujourd'hui autour des gares est déjà utilisé par certaines sociétés du groupe SNCF. SNCF Gares & Connexions, par exemple, utilise ce foncier pour de la valorisation commerciale ou des pôles d'échanges. Ce sont des recettes qui sont déjà intégrées dans l'équilibre économique de SNCF Gares & Connexions. Il est important de l'avoir en tête, car si l'on captait cette ressource, cela signifierait qu'il en manquerait pour SNCF Gares & Connexions. Pour SNCF Réseau, c'est un foncier qui sert aujourd'hui à faire rouler des trains. Nous avons besoin d'espaces de remisage pour les trains dans les centres des métropoles. On l'a vu dans la première étape du SERM de Strasbourg, par exemple, où ce point a été extrêmement crucial. Il faut avoir en tête que certains espaces ne pourront pas être valorisés, parce qu'ils sont industriellement nécessaires aux SERM.

Par ailleurs, nous menons évidemment déjà des actions de valorisation de notre autre foncier, et les recettes qui en sont issues servent déjà à l'équilibre économique de SNCF Réseau, et en particulier à l'effort de renouvellement et de régénération dont j'ai parlé tout à l'heure. Là aussi, il faut être attentif à trouver un équilibre et à ne pas enlever à un endroit ce que l'on voudrait mettre ailleurs.

En matière de gouvernance et de méthode de mise en œuvre d'un SERM, nous avons beaucoup insisté, au moment de l'examen de la proposition de loi relative aux services express régionaux métropolitains, sur l'intérêt et la nécessité de mettre en œuvre les SERM par étapes, Eton pas d'envisager un grand objectif cible avec de grandes infrastructures à un horizon de quinze ou vingt ans. On peut y arriver, mais il faut y aller par étapes. D'ailleurs, c'est déjà le cas : ce qui est fait à Strasbourg et à Bordeaux montre que cela marche. De plus, le public est au rendez-vous. Ce qu'il faut avoir en tête, c'est que les dépenses principales, dans ces premières étapes, ne portent pas obligatoirement sur le développement de nouvelles infrastructures : elles peuvent aussi concerner le financement de l'exploitation, comme l'a expliqué madame la rapporteure spéciale. Elles peuvent aussi porter sur le matériel roulant, car on peut plus facilement ajouter des trains, par exemple aux heures creuses, dans les premières étapes. Et pour cela, il faut plus de matériel roulant, ce qui peut parfois être, dans certains cas, la première source de dépenses.

**M. Jean-François Monteils, président de la Société des grands projets (SGP).** Je souscris aisément aux éléments qui ont été donnés par madame la rapporteure spéciale, et notamment à ce qu'elle a écrit au début de son rapport d'information sur le fait qu'il n'est plus la peine de vanter l'intérêt des SERM. Cela a suffisamment été fait, je ne m'y livrerai donc pas.

Tout d’abord, je me réjouis évidemment de cette audition. Cela fait quatre ans que la SGP a été missionnée pour travailler sur le sujet des SERM. Je vais y revenir très rapidement, car il me paraît important de dire dans quel état se trouve aujourd’hui sur cette ambition nationale. Je veux aussi souligner les nombreux points d’accord que j’ai relevés dans le rapport d’information. J’aurai sans doute l’occasion d’y revenir lors des questions ; je reviendrai aussi sur la question de la valorisation foncière. Nous constatons beaucoup d’éléments sur lesquels les analyses très concrètes que nous faisons à la SGP se retrouvent dans ce qui a été écrit.

Avant d’aborder la question du financement qui nous réunit aujourd’hui, je veux quand même dire que beaucoup de choses ont changé. Je le rappelle très vite, car cela figure dans le rapport d’information : l’aventure sous sa forme actuelle a commencé il y a environ quatre ans, notamment sous l’effet des impulsions politiques qui ont été données à cette époque et qui ont conduit aux modifications législatives ayant abouti à la loi n°2023-1269 du mercredi 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains. Depuis que la démarche a été engagée, notamment à l’issue de la loi – même si elle avait été initiée très légèrement avant –, l’engouement sur le sujet des SERM n’est pas un vain mot. Il traduit autre chose, à mon avis, que le simple constat qu’il serait bon de progresser dans leur déploiement.

J’étais hier en Avignon et il y a deux semaines à Dunkerque. Le comité de pilotage du SERM d’Avignon, auquel je participais, réunit deux régions, trois départements et neuf établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Quand vous avez en face de vous le président de la communauté d’agglomération des Sorgues du Comtat qui vous explique qu’il est prêt à faire un compromis sur le fonctionnement de son pôle d’échange multimodal au profit d’une action collective pour améliorer le transport du quotidien sur l’intégralité de l’aire urbaine avignonnaise, vous sentez que quelque chose est en train de changer ou a changé, et qu’on est au-delà de la simple validation politique d’un objectif facilement partagé par tout le monde.

Il n’est en effet pas très compliqué, vous l’écrivez, madame la rapporteure spéciale, de s’accorder sur le fait qu’il serait mieux que les transports soient meilleurs. Nous sommes très largement au-delà de cela, me semble-t-il, et je veux le souligner devant votre commission. Je suis frappé, chaque fois que je me déplace pour des comités de pilotage, de voir combien l’engouement a conduit aujourd’hui à construire des consensus politiques reposant sur des compromis. La question du financement est donc majeure, mais j’ai le sentiment, chaque fois que je me déplace, d’avoir en face de moi des acteurs qui sont d’une grande maturité politique et qui sont prêts, je le répète, à abandonner quelques-uns de leurs objectifs au profit d’une analyse collective qui fera progresser l’ensemble.

En d’autres termes, j’ai le sentiment que, depuis la promulgation de la loi n°2023-1269 du mercredi 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains, une espèce de précipité chimique s’est formée à partir d’éléments qui préexistaient partout. Il y avait des études multimodales, vous les connaissez bien, madame la rapporteure spéciale. Il y avait tout un tas d’intentions qui n’étaient d’ailleurs pas sans rappeler ce qui se passait avant 2010 sur le Grand Paris Express – ce n’est pas la dernière fois que je ferai le parallèle, même s’il n’y a aucune duplication possible. En tout cas, le schéma est en train de se construire d’un accord politique, encore une fois reposant sur des compromis techniques, opérationnels et fonctionnels, ce qui est un élément très important.

Sur la question du financement, il fait partie de mes nombreux points d’accord avec madame la rapporteure spéciale que de dire qu’effectivement, aujourd’hui, nous avons un foisonnement d’analyses globales qui reposent sur des modalités de calcul et des prises en compte de coûts qui sont hétéroclites. Nous n’avons pas aujourd’hui une vision consolidée qui soit suffisante. Je signale simplement que, côté SGP, nous suivons 19 SERM sur les 29 qui ont été labélisés. Nous sommes à votre disposition, évidemment, pour donner notre avis sur la

question du nombre des SERM. Je ne pense pas qu'ils soient trop nombreux, même si je partage là encore l'idée qu'il faut les traiter de manière différente.

En tout cas, nous suivons 19 d'entre eux. Sur ces 19, nous nous occupons de 7 des 8 qui ont déjà déposé leur dossier de statut auprès du ministre, et qui attendent de recevoir ce statut. Nous sommes donc capables aujourd'hui d'avoir une vision qui n'est plus simplement intentionnelle ou, je ne sais comment le dire, une évaluation à partir d'éléments épars : nous avons maintenant l'expression de la volonté des collectivités de travailler sur cet objet. Nous allons en particulier évoquer le fait que ce sont des services multimodaux. Cela signifie qu'il y a plein d'objets différents, plein de maîtres d'ouvrage différents, plein d'acteurs différents. La concaténation de cet ensemble de chiffres n'est pas facile. Elle sera possible très rapidement, car l'intérêt des dossiers de statut est en particulier de permettre cette vision.

J'ajoute un autre élément sur la question du financement : c'est d'abord une question de priorisation. Là encore, ce n'est pas de la théorie, c'est simplement le constat que je tire des travaux que nous conduisons sur ces 19 SERM. Comme Thomas Allary l'évoquait, il n'est bien entendu question nulle part d'avoir un méga-plan cathédrale qui aboutira tout ficelé dans quinze ans avec des infrastructures magnifiques. Plus personne ne croit à cela, que ce soit au niveau central ou local. En revanche, nous commençons à avoir effectivement une vision de ce qu'il est nécessaire de prioriser. Je suis désolé de faire référence à des éléments très concrets, mais je crois que c'est aussi en cela que je peux être utile ce matin. Le travail qui a été fait hier à Avignon, encore une fois avec l'intégralité des élus de ce territoire, consistait à se demander : sommes-nous d'accord pour mettre cela d'abord ? Est-ce que, par exemple, la brique servicielle, c'est-à-dire le travail à faire sur la billettique unifiée, est un élément typique de ce qu'un SERM peut apporter à l'amélioration du service, avec un gain de nombreuses heures pour les usagers ? Faut-il mettre cela à court, moyen ou long terme ? L'accord se noue autour de cette idée-là, et les acteurs vont s'engager à prioriser leur propre financement dans un effort coordonné. Cette notion de coordination est extrêmement importante.

Cela veut donc dire, si je reviens à la question du financement global, que nous ne sommes plus très loin, à mon sens, de pouvoir donner une idée générale de ce que coûteront les SERM, et surtout d'identifier à l'intérieur de ce coût ce qui est prioritaire, ce qu'il faut financer en premier et ce qui relève de flux de financement qui existent déjà. La question qui se pose aujourd'hui n'est pas le financement de l'intégralité de l'enveloppe des coûts de tous les SERM, mais la partie qui est nécessaire par rapport aux financements déjà existants, pour faire en sorte que l'on ait le choc d'offre, l'équité territoriale et le déroulement du plan national des SERM.

J'ajoute un dernier mot pour dire que je suis évidemment en accord total avec les pistes explorées par la conférence Ambition France transports, qui tournent autour de la captation de la valeur créée par les SERM, sur la base de l'idée toute simple, et vous l'avez précisée dans votre rapport d'information, qu'un investissement rapporte. Même si le mot « rapporte » mérite évidemment une exégèse, le fait que le retour de cet investissement soit capté pour le financer me paraît non seulement logique, mais également sain, et les exemples étrangers que vous citez le démontrent.

**M. Pierre Aubouin, directeur adjoint de l'investissement de la Banque des territoires.** Nous sommes ravis de pouvoir également contribuer aux débats entourant ce sujet du Printemps de l'évaluation, dans la mesure où le sujet des SERM est pour nous un sujet qui nous mobilise pour trouver la solution plutôt que de discuter des principes. Pour la Caisse des dépôts, et plus particulièrement sa Banque des territoires, dès les mois qui ont suivi la promulgation de la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains, il nous a semblé naturel d'être au rendez-vous de ces projets, compte tenu d'abord de nos missions au service de l'intérêt général, prévues par le code monétaire et

financier, ensuite de l'enjeu de financement qui a déjà été souligné à de nombreuses reprises au cours de cette réunion, et enfin de nos priorités en matière de mobilisation de nos moyens au service, d'une part, de la transformation écologique et, d'autre part, de la cohésion sociale et territoriale.

Ce sont les raisons pour lesquelles nous avons publié dès l'été 2024 un guide à destination des autorités organisatrices de la mobilité, qu'elles soient locales ou régionales, et plus généralement de l'ensemble des porteurs de projets de SERM, pour dresser l'inventaire de nos capacités, à la fois d'accompagnement et de financement de ces projets.

Pour revenir brièvement sur ces deux grands pans, il s'agit d'un accompagnement en ingénierie de projet, qui peut porter notamment sur tous les aspects de structuration juridique et financière. Il s'agit d'un accompagnement multiforme, dans la mesure où nous rejoignons totalement la vision qui a été exprimée par madame la rapporteure spéciale concernant le fait que les projets de SERM ne sont pas uniquement des projets d'infrastructures ou de services de transport, mais également des projets d'aménagement. Ainsi, un peu à l'instar de ce que la SGP a déjà rencontré sur le Grand Paris express, on voit bien que le développement des futurs quartiers de gare qui seront desservis par les SERM constituera un enjeu d'aménagement et de développement économique majeur pour les territoires métropolitains concernés. Nous sommes donc mobilisés sur cette ingénierie de projet.

En matière de financement, je tiens à préciser que nous n'avons pas d'enveloppe dédiée ou labélisée comme telle au service des projets de SERM, dans la mesure où ils s'inscrivent complètement dans nos priorités stratégiques. Nous considérons donc que cela fait partie du cœur de métier de la Banque des territoires. Nous pouvons ainsi mobiliser nos gammes de prêts au secteur public local, mais également auprès de la SGP. Il s'agit d'une gamme de prêts dont la rémunération est indexée sur le livret A et dont les maturités, pouvant aller jusqu'à quarante, cinquante, voire soixante ans si besoin, sont tout à fait compatibles et adéquates avec les durées très longues d'amortissement des investissements dans les infrastructures, les gares et les matériels roulants qui seront consentis dans le cadre de ces projets. Nous pouvons également mobiliser nos gammes de prêts à destination du secteur du logement social, car il semblerait tout à fait opportun de développer des programmes de logement social à proximité des futures gares desservies par les SERM. Nous pouvons aussi mobiliser notre gamme de prêts « Gaïa Territorial », destinée à faciliter le financement d'acquisitions foncières et, pour rejoindre aussi la préoccupation soulignée par madame la rapporteure spéciale, à éviter la privatisation des plus-values et la double peine qu'elle évoquait. De ce point de vue, les collectivités territoriales avec lesquelles nous dialoguons sont, soit dans une logique de réduire la facture globale du projet de développement des SERM en captant une partie de l'appréciation foncière consécutive à la mise en service de ces nouvelles infrastructures, soit dans une logique que l'on pourrait qualifier d'antispéculative en cherchant plutôt à conserver une maîtrise foncière sur le long terme pour s'assurer qu'elles sont en mesure de mettre à disposition du foncier à un coût maîtrisé, que ce soit pour des bailleurs pour le logement ou pour des acteurs économiques. De ce point de vue, nous sommes naturellement à la disposition des collectivités territoriales pour les accompagner dans les modèles qu'elles auront choisis.

Enfin, je veux évoquer nos capacités de financement sous la forme d'investissements en fonds propres, qu'il s'agisse d'investissements dans des sociétés titulaires de marché de partenariat, par exemple pour le financement du volet transport *stricto sensu*, mais également des sociétés d'économie mixte, que nous accompagnons fortement dans l'aménagement foncier, l'acquisition foncière, le portage foncier et la construction de bâtiments de diverses natures. Nous pouvons également capitaliser des sociétés gérant des initiatives privées où à

statut privé pour permettre l'émergence de tous les aménagements et de tous les bâtiments nécessaires au développement territorial et à l'accueil de la population, au plus près des futures gares desservies par les SERM.

**M. le président Éric Coquerel.** Madame la rapporteure spéciale, un passage de votre rapport d'information me semble particulièrement éclairant, concernant l'imbrication profonde entre infrastructures écologiques et la question de la justice sociale et environnementale. Vous écrivez : « *Au-delà de cette question environnementale, la rapporteure spéciale tient à souligner la dimension profondément sociale du financement des SERM. Le coût du logement dans les centres urbains contraint une part croissante des ménages modestes à s'éloigner des bassins d'emploi, aggravant leur dépendance à l'automobile et leur exposition aux aléas du prix des carburants. Les zones périurbaines et rurales insuffisamment desservies concentrent ainsi une double vulnérabilité : celle de l'isolement géographique et celle de la précarité économique. Financer les SERM, c'est donc aussi financer l'égalité des chances et la mobilité sociale au sens propre du terme. Cette conviction conduit la rapporteure spéciale à insister sur la nécessité que les opérations d'aménagement conduites dans le périmètre des SERM intègrent une part significative de logements sociaux et intermédiaires à proximité des pôles de transit, afin que les publics les plus contraints puissent effectivement accéder aux infrastructures de mobilité dont ils ont le plus besoin.* » Cette citation vaut hommage pour votre rapport d'information.

Pourriez-vous détailler vos propositions de péages urbains sociaux à l'entrée des métropoles couvertes par un SERM ? Actuellement, les ZFE ne permettent pas cela et, au contraire, aggravent de profondes injustices. Elles excluent sans offrir d'alternatives, alors qu'à l'échelle nationale, 15 millions de personnes sont en situation de précarité et de vulnérabilité pour des raisons de faibles revenus, de dépenses contraintes ou de l'absence d'autres choix que la voiture. Je sais que nous partageons le souhait de concilier transition écologique et justice sociale. Comment comptez-vous procéder pour que ces péages évitent d'exclure les plus modestes des centres-villes ?

J'ai une question à destination de la Banque des territoires. Comme je l'ai mentionné plus tôt, madame la rapporteure spéciale insiste dans son rapport d'information sur la nécessité que les opérations d'aménagement conduites dans le périmètre des SERM intègrent une part significative de logements sociaux et intermédiaires à proximité des pôles de transit, afin que les publics nécessiteux puissent effectivement accéder aux infrastructures de mobilité dont ils ont le plus besoin. La Banque des territoires peut-elle avoir un rôle à jouer dans les opérations d'urbanisme en la matière, afin de coupler le renforcement de l'offre de transports dans certaines gares périphériques avec un développement urbain planifié pour éviter la gentrification aux alentours de ces gares ?

Enfin, j'ai une dernière question à destination de la SGP et de SNCF Réseau. Dans son rapport d'information, madame la rapporteure spéciale relève la diversité des chiffres relatifs aux investissements dans les infrastructures des SERM, donnant une fourchette comprise entre 25 et 50 milliards d'euros. La SGP et la SNCF sont-elles en mesure d'expliquer les raisons d'une fourchette si large et, éventuellement, de pointer quels chiffres, à ce jour, semblent les plus pertinents à retenir ?

**Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale.** Si l'idée de mettre en place des ZFE a émergé, c'est parce qu'il y a aussi des zones à forte pollution. S'il n'y avait pas de zones à forte pollution, il n'y aurait pas eu l'idée de mettre en place des ZFE. Il faut donc prendre la question par le bon bout : pourquoi y a-t-il des zones à forte pollution ? Il y a aujourd'hui un prisme entièrement tourné vers la question de la voiture et l'idée qu'il n'y aurait pas d'alternative à celle-ci, en tout cas au sein des métropoles – nous parlerons après des zones

périurbaines et rurales. Et donc, comme il n'y a pas d'alternative, les gens prennent la voiture. Il est tout à fait évident que quand il n'y a pas d'autre moyen que la voiture pour se rendre au travail, on prend la voiture. N'importe qui, aussi écologiste soit-il, s'il doit aller au travail et qu'il n'y a pas de transport en commun, prend la voiture.

L'impérieuse nécessité, à la fois environnementale – je n'ai pas besoin de rappeler que le secteur des transports représente 34 % des gaz à effet de serre – et sociale, est de développer les transports en commun. En effet, ils sont plus décarbonés et sont pris en charge par l'employeur à hauteur de 50 %, voire de 75 %. C'est un réel gain de pouvoir d'achat, car une voiture coûte cher à l'achat, à l'entretien, et pour faire le plein d'essence, ou même pour la recharger sur une borne électrique. Aujourd'hui, il n'y a même plus à se poser la question de la nécessité des transports en commun. Il en faut pour le climat, pour le pouvoir d'achat, et il faut évidemment que l'ensemble des pouvoirs publics se mobilisent réellement sur cette question. Surtout, l'alternative doit se faire avant l'interdiction : il est évident qu'à partir du moment où l'on a mis en place les ZFE et que certaines collectivités n'ont strictement rien fait, si ce n'est interdire, certains se sont saisis de ce sujet en prétendant que l'écologie était punitive. C'est au contraire l'inaction des politiques qui ne font pas d'écologie qui est complètement irresponsable.

À ce titre, je soutiens les ZFE, pour autant qu'il y ait des politiques actives de déploiement des transports en commun. Parmi ces outils, il existe la question des péages urbains. Il s'agit d'une recommandation de l'inspection générale des finances (IGF). Je suis prudente sur cette question et je souhaite qu'il y ait une expertise sur ce sujet, pour autant que, derrière, il y ait une politique active de déploiement des transports en commun. Car sinon, interdire aux gens de prendre la voiture alors même qu'ils n'ont aucune alternative, c'est faire reposer sur toujours les mêmes, les plus précaires, qui ne peuvent pas prendre un taxi, l'impossibilité de bénéficier de la mobilité à laquelle ils ont droit et dont ils ont besoin pour aller travailler. C'est faire peser sur eux une responsabilité, la responsabilité climatique, qui n'est pas la leur.

Je souhaite que soit expertisé ce dispositif. D'ailleurs, je demanderai à ce que cela puisse être fait par la Cour des comptes, éventuellement, car il y a des modèles qui ont été mis en place ailleurs, dont faut s'inspirer. Il faut pouvoir faire la comparaison de ces différents dispositifs et, évidemment, par ailleurs, mettre en place et associer des dérogations à ces créations, notamment ce que nous avons déjà proposé dans le cadre des ZFE, mais qui n'avait pas été retenu, avec des dérogations à caractère social.

Tout cela nécessite à la fois d'être extrêmement actif sur le déploiement des mobilités et ensuite de se doter des outils qui conviennent pour la régulation dans le cadre de ces ZFE. On ne peut pas imaginer que certains continuent à circuler avec des gros SUV en payant des malus, simplement parce qu'ils ont les moyens de les payer, alors que la société doit préserver notre santé et notre pouvoir d'achat.

**M. Pierre Aubouin.** Je ne peux qu'abonder sur la question du financement du logement social. Je rappelle que pour l'année 2025, la Banque des territoires a mobilisé plus de 30 milliards d'euros de prêts au bénéfice du secteur du logement social, ce qui a permis de contribuer à la construction d'un logement sur deux dans notre pays l'an dernier, dans un contexte où, compte tenu de la crise du secteur immobilier, le logement social est un des vecteurs majeurs de création de logements dans notre pays. Nous sommes tout à fait disposés à poursuivre sur cette lancée et, comme je l'ai indiqué précédemment dans mon propos liminaire, à accompagner également les collectivités territoriales dans la sécurisation du foncier, dans le portage foncier de long terme, et ensuite à accompagner les organismes de logement social compétents avec des financements de long terme, qui leur permettront de

réaliser les projets dans un objectif de production de logements abordables dans les meilleures conditions possibles.

**Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale.** Sur la question des infrastructures et de l'aménagement foncier, j'ai auditionné des responsables de Copenhague, qui ont mis en place un dispositif il y a trente ans. Nous avons l'impression de le découvrir ici, parce que nous sommes en retard sur tout, mais là-bas leurs investissements combinent les infrastructures, le développement des transports et l'aménagement du territoire – évidemment tout cela sous maîtrise publique. Que ne les imitons-nous pas ?

**M. Jean-François Monteils.** Sur le Grand Paris Express, nous réalisons 1 million de mètres carrés de surface constructible, dont 30 % de logements sociaux. Effectivement, c'est possible.

Je reviens sur la question de la fourchette entre 25 et 50 milliards d'euros. Premièrement, nous ne connaissons pas encore tous les projets, nous ne sommes pas encore tout à fait capables de savoir ce qu'il y a dans chacun des 29 SERM aujourd'hui labellisés. Deuxièmement, et c'est le plus important, il n'y a pas d'uniformité méthodologique dans le calcul de ce que coûtent les SERM. Aujourd'hui, les chiffres que l'on voit, madame la rapporteure spéciale l'écrit dans son rapport d'information, proviennent de différentes missions qui ne partent pas des mêmes analyses et qui n'intègrent pas de la même façon les objets à l'intérieur des SERM. Pour être très concret, la question que l'on doit se poser est la suivante : est-ce que le coût du SERM analysé repose sur des objets qui étaient déjà envisagés, éventuellement déjà financés, dans une programmation pluriannuelle de financement, ou pas ? Tant que nous n'aurons pas d'uniformité méthodologique, nous additionnerons des choux et des carottes en fonction des différents projets de SERM, ce qui produit effectivement un résultat qui n'est pas, aujourd'hui, cohérent.

En revanche, de notre côté, avec les SERM dont nous nous occupons – 17 sur les 19 dont j'ai parlé, car ce sont les plus mûrs –, nous sommes précisément en train de réaliser cette uniformisation méthodologique, en essayant de déterminer ce qui relève du SERM en tant que tel et ce qui relève d'un autre objet qui n'est pas uniquement dédié au SERM. Je donne un exemple : la ligne nouvelle Paris-Normandie ou les différentes lignes nouvelles de moyenne ou longue distance qui sont envisagées coïncident la plupart du temps – tout simplement parce qu'elles arrivent dans des métropoles – avec des projets de SERM. Savoir si le déplacement ou le réaménagement d'une gare, qui est utile à la fois à la nouvelle infrastructure mais aussi au SERM en permettant de dégager de nouvelles possibilités comme le cadencement, doit voir son coût réparti entre la nouvelle infrastructure et le SERM, est un sujet méthodologique qui peut paraître byzantin, mais sur lequel il suffit de s'accorder sur une méthode homogène pour savoir ce qu'on veut mettre dans le coût des SERM.

Il s'agit de savoir ce qui, à l'intérieur du coût des SERM, relève de ce qui est déjà dans les cycles de financement qui existent. Des CPER qui existent, tout comme un financement par exemple des régions en matière d'infrastructures de transport qui, hors Île-de-France, représente au global près de 5 milliards d'euros par an, ce n'est pas rien. Il faut s'assurer qu'une part de ce financement soit bien fléchée et bien coordonnée sur les SERM. Naturellement, cela viendra en quelque sorte alléger le poids de l'enveloppe supplémentaire qui servira à créer le choc d'offre et à financer le tout. Quand on fait ce travail – et j'en reviens au concret, mais prenez ces chiffres avec quelques précautions –, si je prends juste les 17 SERM sur lesquels nous avons avancé dans notre réflexion, je rejoins là aussi à 100 % ce que dit madame la rapporteure spéciale : il faut distinguer des objets très particuliers que sont les méga-SERM, qui ont pour caractéristique d'être très chers et de mobiliser des moyens sur des objets extrêmement lourds de transport de masse, en particulier du ferroviaire très

compliqué mais déjà très mûr, comme l'étoile ferroviaire lyonnaise avec les contournements, le déplacement du fret. Ce sont des objets qui préexistent au SERM, même si leur résolution sera indispensable à sa bonne réussite.

Si je mets à part ces méga-objets, les enveloppes tournent autour de 23 milliards d'euros. Encore une fois, ce n'est pas la globalité des projets de SERM, mais sur ces 23 milliards d'euros, nous avons des flux de financement qui existent déjà et qui amènent à dédramatiser en quelque sorte l'effort supplémentaire à faire sur les dix, quinze ou vingt prochaines années pour améliorer le service.

Le message que je veux porter en réponse à cette question est de dire qu'une fois qu'on fait réellement le travail à partir des dossiers concrets et qu'on s'accorde sur une méthodologie qui permet de savoir à la fin quel est l'effort financier supplémentaire dont on a besoin, on se rend compte qu'on n'est pas en train de se faire peur avec des additions gigantesques. J'ai vu des chiffres qui vont jusqu'à 113 milliards d'euros sur l'ensemble des services. Il est très possible de construire ce chiffre en ajoutant absolument tout. Si vous mettez tout dans le même panier, vous aboutirez à une conclusion très simple pour les décideurs publics : on ne fera jamais rien.

Il ne faut pas, à mon sens, opposer les besoins. La SGP soutient pleinement la nécessité de prioriser la régénération dont parlait Thomas Allary. Bien entendu, il faut commencer par avoir des réseaux ferroviaires qui fonctionnent. Il n'y a pas de SERM si, quand vous parlez d'améliorer le cadencement ou la commercialisation des gammes, cela ne commence pas par des réseaux qui fonctionnent. Par conséquent, cette priorisation ne doit jamais être mise en cause. En revanche, je ne crois pas que ce soit un gâteau à se partager. D'où l'intérêt des pistes développées par madame la rapporteure spéciale : le SERM, avec ses investissements nouveaux, va en quelque sorte engranger une partie des efforts de régénération, et même parfois les financer, je le dis au passage, selon certains schémas de financement que l'on peut imaginer.

**M. Thomas Allary.** Monsieur le président, vous citez la fourchette de 25 à 50 milliards d'euros. Le chiffre de 25 milliards d'euros peut venir de SNCF Réseau, qui a proposé ce chiffre lors de la conférence Ambition France transports. Pour illustrer les propos de Jean-François Monteils, qu'y a-t-il derrière ces 25 milliards d'euros ? Il y a tous les SERM en création, puisque, à la différence de la SGP, nous intervenons sur l'ensemble des SERM dans chaque métropole concernée. En revanche, il n'y a que les éléments ferroviaires – les gares et les infrastructures ferroviaires – parce que c'est ce que nous connaissons. Il n'y a donc pas les autres modes de transport, ce qui montre à chaque fois les limites de chaque estimation. Il n'y a également que des éléments dont nous disposions déjà quand nous avons fait cette estimation il y a un an et demi, à partir d'études existantes, dont certaines étaient très prospectives et nécessitaient évidemment des approfondissements successifs.

Par ailleurs, quand on parle d'infrastructures et de gares, il n'y a pas le matériel roulant. Je vous ai dit tout à l'heure que cela pouvait être un poste extrêmement important pour les premières étapes. Or, pour définir le type et surtout la quantité de matériel roulant nécessaire, nous devons entrer dans des éléments techniques relativement précis pour savoir comment nous ordonnancerons l'exploitation des trains. Là, il nous manque encore quelques degrés d'études.

Enfin, et là aussi je paraphrase Jean-François Monteils, nous n'avons pas non plus les éléments des grands projets qui, régulièrement, concourent à des objets de SERM. Par exemple, ce sont les aménagements ferroviaires au nord de Toulouse, qui contribueront directement au SERM de Toulouse mais qui ne sont pas compris dans cette estimation. Pour

pouvoir progressivement l'affiner, il sera très utile de disposer des dossiers que sont en train de déposer les différents groupes, les collectivités et les autorités concernées pour obtenir le statut de SERM prévu par le législateur. Nous aurons alors l'ensemble des éléments, en tout cas à date, des différents modes de service, d'infrastructure et de matériel. C'est ce qui permettra, très prochainement, d'améliorer la précision des données.

**M. Emmanuel Fouquart (RN).** Les services express régionaux métropolitains représentent-ils une véritable alternative à la voiture ou s'érigent-ils en réalité contre elle ? C'est au fond l'une des questions que pose ce rapport d'information. Comme les Français, nous partageons l'objectif de développer les transports du quotidien, mais cet objectif doit répondre, non seulement à des exigences de fiabilité et de régularité des trains, mais aussi à des exigences de sûreté et d'entretien des gares. Concernant ces ambitions, le rapport d'information soulève plusieurs interrogations.

D'abord, j'ai une interrogation financière. Des chiffres aujourd'hui parcellaires et hétérogènes mettent en lumière 25 à 50 milliards d'euros d'investissements nécessaires, puis 1 à 2 milliards d'euros par an pour l'exploitation. Or les contrats de plan État-région 2023-2027 ne prévoient que 2,7 milliards d'euros, dont 891 millions d'euros de part pour l'État. Ils financent encore très largement des études plutôt que des travaux concrets.

Ensuite, j'ai une question technique. Alors que 29 projets ont été labellisés, une dizaine d'autres poursuivent ce chemin, alors même que cette labellisation n'ouvre droit à aucun financement. À force de labelliser chaque projet, le risque de n'en financer aucun sérieusement grandit.

Enfin, vous assumez, madame la rapporteure spéciale, une logique d'écologie punitive avec des prélèvements nouveaux : VM au taux maximal, surtaxe sur les cartes grises, écocontribution poids lourds, péages urbains sociaux. C'est là que nous divergeons profondément. Beaucoup de Français n'ont pas choisi leur dépendance à la voiture : ils habitent loin des centres-villes, travaillent en horaires décalés ou n'ont tout simplement pas d'alternative crédible. La voiture ne saurait être remplacée par une interdiction et une multiplication des péages ou des taxes. Au mieux, elle sera supplantée par une offre de transport fiable, fréquente et prévisible. Dès lors, les SERM ne doivent pas devenir une machine à produire des études, des impôts et de la dette. Ils doivent produire du service, de la régularité et des résultats concrets pour les usagers.

Avant de promettre des fréquences de type RER pour les SERM, est-il réaliste d'imaginer un réseau complémentaire aux réseaux existants capable d'absorber leur déploiement croissant ? Avec le VM au taux maximal, les surtaxes sur les cartes grises et l'écocontribution poids lourds, ne fait-on pas encore des automobilistes et des entreprises les payeurs en dernier ressort d'une écologie punitive ? Enfin, au-delà des désaccords sur la fiscalité nouvelle préconisée, pouvons-nous au moins nous accorder sur trois priorités : pour sortir de l'inertie gouvernementale, hiérarchiser les projets au lieu de multiplier les labels sans crédits, reprendre en main les recettes autoroutières après la fin des concessions et publier en commun des chiffrages transparents projet par projet ?

**Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale.** J'imagine que vous interpellez le Gouvernement, mais il ne vous a pas échappé que je n'en fais pas partie. J'émet justement des propositions pour sortir de ce que vous dénoncez, à savoir le tout-voiture qui est imposé aux Français aujourd'hui, ce qui nécessite de pouvoir leur proposer des transports fiables, donc de les financer. Or le projet de loi-cadre relatif au développement des transports qui a été examiné pour avis dans notre Commission, puis au fond dans celle du développement durable et de l'aménagement du territoire, n'est assorti d'aucun budget. En effet, les CPER

s'achèveront en 2027 ; ils étaient prévus pour les études, ce qui est normal, car il faut bien mener des études avant de commencer des travaux. Évidemment, j'attends qu'il y ait une mobilisation financière sur l'ensemble de ces ouvrages et l'ensemble des SERM, car ce sont les transports du quotidien sur lesquels il faut mettre l'accent.

Il faut aussi sortir du « en même temps ». J'insiste sur ce point, car ce n'est manifestement pas entendu par tout le monde. À partir du moment où l'on fait des choix – et je pense qu'il est temps aujourd'hui de faire des choix pour des raisons que vous signalez, qui sont budgétaires, et également pour des raisons écologiques, car l'écologie et le social vont de pair, même si vous semblez ne pas le comprendre –, il faut renoncer à certaines choses. Dans le contexte financier actuel, il faut naturellement renoncer à des grands projets inutiles, écocides et socialement irresponsables. L'argent, effectivement, on peut le trouver, pour autant que l'on fasse des choix politiques courageux.

**M. Peio Dufaut (SOC).** Merci, madame la rapporteure spéciale, pour ce travail qui était indispensable et qui l'est toujours aujourd'hui. J'entends les trois intervenants, et je vous remercie pour vos apports, mais j'ai l'impression que vous vivez dans le monde de l'argent magique. Aujourd'hui, il n'y a pas d'argent pour les SERM. Je suis membre du syndicat des mobilités du Pays basque et il y a eu un séminaire financier cette semaine pour annoncer que nous arrêtons le projet de SERM, qui ne demande pourtant que 100 millions d'euros, parce que nous n'avons pas les moyens.

Aujourd'hui, le seul projet environnemental et social qui prévaut, c'est la mobilité du quotidien. C'est ce qu'attendent les gens. Ils ont besoin d'avoir des facilités pour se rendre au travail, pour leurs loisirs, pour aller voir leur famille, d'avoir un cadencement de trains correct. Je suis cheminot, donc on peut en parler tant que vous voulez, je connais bien le sujet. Pourtant, a récemment été signé un chèque de 20 milliards d'euros pour une ligne à grande vitesse (LGV) qui ne sert à personne et qui va rendre beaucoup plus critique la situation sociale des territoires qui seront irrigués, parce que cela les rapprochera de Paris, que le prix des logements augmentera encore davantage alors qu'il est déjà très haut, ce qui aura des incidences catastrophiques. Avec 20 milliards d'euros, nous pourrions plutôt financer une quinzaine de SERM.

Nous en avons parlé avec madame la rapporteure spéciale la semaine dernière en Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Nous avons voté des moyens fiscaux pour un VM plus élevé, pour une augmentation de la part supplémentaire de la taxe de séjour de 10 %, mais le Gouvernement n'en veut pas. Nous, les territoires, comment faisons-nous ? L'État n'a rien donné, l'État n'a plus un rond.

J'entends vos projets, j'entends parler de 30 milliards d'euros pour les SERM de Lille et de Lyon, mais il nous faut 100 milliards d'euros pour tout le réseau. Ce n'est pas moi qui le dis, c'est la Première ministre Élisabeth Borne. Or, pas un centime n'a été mis, si l'on excepte l'argent reversé par la SNCF par le biais d'un fonds de concours. Chers collègues, mener à bien des projets ambitieux dans nos territoires nécessite de trouver des moyens, donc de prioriser. Il ne sert à rien de proclamer « on va faire ça, on va faire ça, on va faire ça », si ensuite le projet de loi de finances ne contient pas les financements idoines. Dans celui pour 2026, nous avons porté des amendements pour financer les projets de SERM – ce n'était pas de l'argent magique. Nous sommes aujourd'hui confrontés à une crise climatique, même le Rassemblement national le dit – c'est dire où nous en sommes. Le premier émetteur de gaz à effet de serre en France est le secteur des transports. Mais que faisons-nous ? Nous ne faisons rien. Nous n'avons même pas l'argent nécessaire pour toutes les études.

**M. Thomas Allary.** Permettez-moi juste un mot pour rebondir, non pas sur l'aspect politique de votre intervention, mais sur son aspect technique et sur la priorisation. L'expertise que nous essayons d'apporter chez SNCF Réseau, pour le volet ferroviaire des SERM, essaye de répondre au besoin que vous identifiez de prioriser. Quand je disais tout à l'heure que la priorité absolue est la régénération, cela veut dire que tous les travaux qui sont déjà en cours et qui ont trouvé des financements pour la régénération du réseau serviront directement aux SERM. Ils en sont le support absolu. Ils peuvent aussi servir à quelques éléments de modernisation. Je pense que nous essayons de répondre à la question que vous identifiez.

S'agissant des investissements qui peuvent servir à augmenter le nombre de trains pour les SERM, nous essayons aussi d'apporter une expertise qui, pour des montants moins importants, peut permettre de faire des choses. Je citais l'exemple de la signalisation « deux trains sur une même voie » à Rennes. C'est souvent en gare que nous avons des difficultés pour augmenter le nombre de trains : il est possible de les faire circuler en ligne, mais cela coïncide en gare. À Rennes, pour 15 millions d'euros – c'est une somme importante, mais dans le ferroviaire, c'est peut-être malheureusement une somme modérée –, nous avons pu augmenter de 30 % le nombre de trains qui peuvent passer en gare. Ce sont des étapes importantes, avec des investissements modérés, qui constituent de premières étapes pour répondre à ce que vous avez identifié.

**M. Pierre Aubouin.** Pour apporter peut-être un complément sur le champ des possibles par rapport à la question posée par monsieur le député, je dirai simplement que les outils de financement des projets et des investissements existent. Ils sont disponibles et nous pouvons les mobiliser sur les différents projets au fur et à mesure de leur maturité.

Sur la question de savoir comment rembourser et comment rentabiliser les investissements réalisés en matière d'infrastructures de transport, il est bien connu que les deux grandes sources sont soit l'usager, soit le contribuable des différents échelons. On peut aussi compter sur ce qu'on pourrait qualifier de recettes annexes ou de recettes dérivées de ces projets, autour de la valorisation foncière, qui est l'une des façons pour réduire la facture globale. En tout cas, d'un point de vue méthodologique, il n'y a que ces trois voies qui puissent être explorées.

**Mme Marie-Christine Dalloz (DR).** Madame la rapporteure spéciale, je salue votre travail, mais je suis très loin de partager votre vision, car je suis opposée à l'écologie par la sanction, par la punition. Je vais vous donner quelques exemples de ce que j'avance.

Votre recommandation n° 7 indique que c'est au Parlement de rechercher à la fois la planification et la recherche de financements pour le déploiement des SERM. Est-ce le rôle du Parlement d'assurer la planification de ce dispositif ?

Dans votre recommandation n° 9, vous voulez que ce soit le Parlement qui fixe le taux maximal du VM. Là aussi, est-ce le rôle exclusif et primordial du Parlement ?

Enfin, votre recommandation n° 13 – je me suis pincée, mais j'ai bien vu que c'était vrai – propose de mettre en place un péage urbain social à l'entrée des métropoles. Nous ne sommes pas encore sortis des ZFE qu'on nous invente déjà un péage urbain social. On est totalement dans l'écologie punitive.

L'alternative à la voiture doit être recherchée, c'est une évidence. Je partagerai ce seul point avec vous. Toutefois, cela suppose des moyens financiers et de la régularité de la part de la SNCF ; nous en sommes loin. En tant qu'usagère de la SNCF, je peux vous dire que je pourrais rédiger un livre entier sur l'irrégularité. Sans ces deux conditions, à savoir une

accessibilité financière supportable et de la régularité, nous ne traiterons pas le problème. Il faut arrêter de le prendre par le mauvais bout.

**Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale.** À quoi sert le législateur ?

**Mme Marie-Christine Dalloz (DR).** À faire la loi.

**Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale.** Exactement. Il fixe une ambition, tout comme le gouvernement fixe une ambition pour la planification de l'aménagement du territoire, de ses politiques du logement, du ferroviaire, de la mobilité ou de l'éducation. Il appartient bien au Parlement, dans le cadre du contrôle de l'action du Gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques, de fixer le cadre dans lequel s'inscriront les vingt années à venir. Pour ces vingt prochaines années, je souhaite que soient favorisés les transports du quotidien.

En favorisant les transports du quotidien, contrairement à vous et aux politiques menées depuis des années, madame Dalloz, je fais de l'écologie positive. En mettant en place des ZFE sans donner les moyens aux collectivités locales de développer des solutions de mobilité, sans donner les moyens à la SNCF de faire son travail correctement, sans donner les moyens à l'ensemble des politiques publiques de parvenir à des propositions à la fois environnementales et sociales, vous ne faites que de l'écologie punitive.

Lorsque nous serons au pouvoir, nous renverserons cette logique. Le gouvernement fixera un cadre, lequel sera approuvé par le Parlement et naturellement, dans ce contexte, nous ne nous contenterons pas de faire de la littérature, mais nous associerons à ce cadre des financements. Ces financements seront notamment destinés à la SNCF, qui pourra ainsi, avec 1,5 milliard d'euros supplémentaires, procéder à la régénération et à la modernisation de son réseau. En effet, tant que nous ne donnons pas à l'opérateur la possibilité de régénérer et de moderniser son réseau, les usagers que vous êtes et l'usagère que je suis subissent au quotidien des dysfonctionnements liés à un sous-investissement massif dans le ferroviaire depuis des années. Sur ce point, nous sommes tout à fait d'accord. Vous avez fait de l'écologie punitive ; nous ferons de l'écologie positive.

Concernant la question des péages, je ne peux vous laisser dire que je souhaite leur instauration, puisqu'il est écrit expressément dans ma proposition que je souhaite qu'une expertise soit menée sur cette question une fois les SERM déployés. À ce moment, il sera temps de se demander si nous devons permettre aux propriétaires de gros 4x4 pesant trois tonnes et transportant une seule personne de continuer à entrer en ville et à se garer dans des parkings parce qu'ils en ont les moyens, tandis que les autres se voient interdire l'accès. Nous proposons une mesure sociale, là où vous en proposez une qui permet aux plus riches de continuer à polluer la planète.

**M. Didier Padey (Dem).** Les habitants des territoires ruraux ne doivent pas être les oubliés de la révolution de la mobilité. Les SERM ne rempliront pleinement leur rôle que si l'ensemble des bassins de vie renforce la complémentarité entre les métropoles et les campagnes. Comment garantir que le développement des SERM profite également aux habitants des zones rurales, en renforçant les liaisons intermodales, en maintenant les petites lignes ferroviaires et en développant des solutions de rabattement adaptées, afin que la mobilité ne crée pas une nouvelle fracture territoriale, mais contribue au contraire à une meilleure cohésion entre les métropoles et les campagnes ?

**Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale.** C'est un sujet qui m'est particulièrement cher et dont j'ai traité ce week-end dans le cadre de l'université des ruralités

que nous avons tenue à Gaillac. En effet, les territoires ruraux ne doivent pas être les oubliés de l'aménagement du territoire que les SERM promettent. Pour ce faire, plusieurs éléments sont à considérer. Évidemment, en ruralité, on ne peut pas se passer de la voiture. Et on ne peut prétendre que des trains desserviront l'ensemble de nos campagnes ou de nos montagnes, ce n'est pas réaliste. Il faut donc organiser les mobilités dans les territoires ruraux de sorte qu'ils ne soient pas les laissés-pour-compte.

Plusieurs possibilités existent. L'une d'entre elles, puisque nous appartenons à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, consiste à revoir les critères de levée du VM, qui sont actuellement conditionnés à une exigence de régularité d'un service de transport public de personne. Or il existe aujourd'hui en ruralité des dispositifs qui, s'ils ne constituent pas une ligne régulière, comme les dispositifs d'autopartage dans lesquels certains territoires ruraux investissent, pourraient être considérés comme une offre de mobilité régulière, car organisée sur l'ensemble du territoire. En Centre-Val de Loire, 190 stations d'autopartage seront installées, ce qui constitue une irrigation extrêmement précieuse que l'on pourrait considérer, au sens de la loi, comme une mobilité régulière. Je porterai cet amendement dans le prochain projet de loi de finances afin de modifier les critères de levée du VM.

Il existe également des possibilités qui consistent effectivement à organiser des rabattements sur les points d'arrêt des lignes des SERM. En effet, le SERM n'a pas pour seule vocation de fluidifier la circulation au sein d'une métropole, mais également de recueillir les flux des lignes de rabattement qu'il faut organiser vers lui pour en faire bénéficier les territoires ruraux. Certains SERM prévoient des lignes qui vont un peu plus loin que le bassin d'emploi du territoire concerné, pour drainer des mobilités venues de la ruralité. C'est extrêmement intéressant, car notre aménagement du territoire ne doit pas se penser par zone, mais de façon globale. C'est ainsi que l'on fait de l'écologie positive.

**M. Jean-François Monteils.** Je ne peux qu'abonder dans ce sens. Sur les 17 SERM que nous suivons, à Saint-Étienne, Clermont-Ferrand ou encore Rouen, le pourcentage de communes rurales touchées par le rabattement permettant d'arriver au pôle d'échange qui se connecte ensuite au mass transit est de l'ordre de 20 à 25 %. Il s'agit ainsi de la traduction très concrète de la disposition de la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains évoquant des services de transport allant jusqu'à quatre-vingts kilomètres autour des métropoles. Les projets de services figurant aujourd'hui dans les projets de statut le montrent : nous sommes passés de l'incantation à la réalité.

**Mme Félicie Girard (HOR).** Nous vous auditionnons ce jour au sujet du rapport d'évaluation des politiques publiques portant sur le financement des SERM. Je souhaite revenir sur le passage de leur labellisation à leur mise en œuvre concrète, c'est-à-dire sur notre capacité à les financer et à les faire fonctionner dans la durée. Depuis la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains, l'ambition est forte et plusieurs projets ont été labellisés dans les grandes métropoles régionales. C'est notamment le cas du projet lillois, qui est très attendu dans les Hauts-de-France compte tenu de l'importance des déplacements quotidiens entre la métropole, les villes moyennes et les territoires périurbains.

Plus le nombre de projets augmente, plus une question devient centrale : connaissons-nous vraiment le coût total de ces services ? Je souhaiterais vous interroger sur trois niveaux de financement : l'investissement de départ (les infrastructures, les gares, les pôles d'échange ou encore le matériel roulant), la remise à niveau et l'entretien du réseau existant et enfin le fonctionnement quotidien (plus de trains, des horaires renforcés et l'articulation avec les autres modes de transport). Disposez-vous d'une méthode commune à vos trois structures pour

chiffrer précisément ces coûts territoire par territoire ? Comment éviter que la multiplication des projets labellisés crée une attente très forte chez les usagers sans que le financement du fonctionnement quotidien et de la remise à niveau ne soit pleinement sécurisé ? Enfin, lorsque les investissements dans les SERM sont trop coûteux, des solutions alternatives, par exemple avec des bus électriques, sont-elles étudiées afin que les usagers bénéficient du même niveau de service, mais de manière moins coûteuse pour nos finances publiques ?

**M. Jean-François Monteils.** Nous ne disposons pas d'une méthodologie unifiée entre nous trois, mais de notre côté, à la SGP, nous analysons les SERM dont nous nous occupons avec une méthodologie unifiée. Et nous sommes à quelques semaines ou mois de parvenir à une agrégation globale qui fournira tous les éléments que vous souhaitez.

Par ailleurs, je tiens à rappeler que nous parlons bien de projets de services multimodaux qui intègrent et priorisent d'ores et déjà des solutions moins coûteuses, dès lors qu'elles s'avèrent tout aussi efficaces. C'est l'une des utilités de ces projets. Pour en revenir au déroulement concret des dossiers que nous suivons, nous avons régulièrement observé des choix de priorisation se faire sur la base d'une analyse coûts-bénéfices et concluant que dans telle ou telle situation, le moyen le plus lourd et le plus onéreux n'est pas forcément le plus opportun pour répondre à la demande.

Dès que l'on entre dans les dossiers concrets, on réalise des diagnostics, on examine les besoins et la manière dont les gens se déplacent. Les moyens d'analyse socio-économique sont de plus en plus puissants. À partir de là, le travail qui s'ensuit aboutit à une forme de compromis politique qui est véritablement intéressante à observer et, je pense, extrêmement porteuse. Il s'agit de vérifier, entre un pôle d'échanges et un autre point central, quels sont les meilleurs moyens de transport. Est-ce l'amélioration du cadencement ferroviaire, avec une part de régénération des voies ? Est-ce le bus express ? Est-ce un transport en commun en site propre ? Est-ce parfois du covoiturage ? La lutte contre l'autosolisme ne signifie pas l'abandon de la voiture, comme l'a rappelé madame la rapporteure spéciale. Il s'agit donc bien d'une approche multimodale. Dans bien des cas, la solution retenue n'est d'ailleurs pas le ferroviaire, lourd et cher.

**M. Thomas Allary.** L'idée de base des SERM est aussi qu'ils se développent à l'initiative et selon les orientations des collectivités territoriales concernées. Il n'y a pas deux métropoles en France qui présentent la même géographie, la même sociologie ou la même dynamique démographique. Nous nous conformons donc aussi à une adaptation et à des choix politiques locaux, tout en apportant la vision méthodologique la plus commune et la plus collective possible.

Si nous avons beaucoup poussé dès l'émergence du concept de SERM pour que le ferroviaire en constitue la colonne vertébrale, nous ne souhaitons pas pour autant qu'il n'y ait que du ferroviaire dans les SERM. Nous sommes convaincus que le train est le mode massifié qui permet d'assurer un report modal important et de pénétrer au cœur des métropoles ; pour nous, le ferroviaire est donc la base. Mais un SERM n'est pas que ferroviaire. Pour être très concret, là où des lignes ferroviaires existent déjà, nous devons chercher à les optimiser au maximum avec le plus possible de trains. Cependant, là où il n'y a pas encore de ligne, les alternatives que vous avez mentionnées, comme les bus, seront très probablement de meilleures solutions ou du moins constitueront une première étape.

**M. Jean-Pierre Bataille (LIOT).** Les projets de SERM sont évidemment enthousiasmants. Je suis élu du département du Nord, donc des Hauts-de-France, comme ma collègue Félicie Gérard. Celui de Lille, monsieur le président de la SGP, est estimé à 7 milliards d'euros, d'après la région. Lorsque vous avez évoqué tout à l'heure un total de

30 milliards d'euros pour Lyon et Lille, j'ai eu un petit frisson. J'ai immédiatement envoyé un message au vice-président chargé des transports du conseil régional des Hauts-de-France pour lui demander si le chiffre de 7 milliards d'euros était toujours d'actualité. Il m'a répondu que le projet n'avancait plus du tout car, le projet de loi-cadre relatif au développement des transports n'ayant pas encore été adopté par le Parlement et la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026 ne contenant aucun financement, nous n'avons pas d'information sur le futur contrat de plan État-région. Nous sommes donc au point mort, et ce bon projet se retrouve suspendu.

Une interrogation collective se fait jour. J'entends les collègues de toutes les régions se demander de quels moyens nous disposerons. Ces projets verront-ils réellement le jour, au service de la décarbonation ? Je rejoins madame la rapporteure spéciale sur l'urgence de décarboner nos modalités de transport, mais la question de l'accès au financement demeure. Sur les 30 milliards d'euros évoqués, quelle part reviendrait à Lyon et quelle part à Lille ? Pensez-vous qu'une programmation rapide permettra, dans les futurs projets de loi de finances et dans les contrats de plan État-Région, d'inscrire des prévisions de crédits afin de rassurer les élus ?

**Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale.** Je vous rejoins sur la question du projet de loi-cadre relatif au développement des transports. Il a été examiné en commission et j'ai voté pour. Il contient de magnifiques intentions, mais rien de plus. De la même manière nous ont été présentées l'intention des 800 millions d'euros pour les trains de nuit du ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports M. Jean-Baptiste Djebbari, celle des 100 milliards d'euros de la Première ministre Mme Élisabeth Borne et les quelques milliards encore promis par le Président de la République en décembre 2023. Les intentions ne mangent pas de pain, mais elles n'en donnent pas.

J'attends donc avec impatience la loi de finances pour 2027 pour savoir comment elle traduira en matière budgétaire les intentions du projet de loi-cadre relatif au développement des transports. Car une loi-cadre n'existe pas dans la hiérarchie des normes ; c'est une loi ordinaire porteuse d'une intention. D'ailleurs, cette intention avait déjà été exprimée dans la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, qui prévoyait une loi de programmation à venir. Comme cette loi de programmation n'est jamais arrivée, nous avons à la place un projet de loi-cadre pour nous annoncer qu'une loi de programmation arrivera. Nous, nous allons arriver et nous le ferons, ce sera bien mieux.

Je veux revenir sur les propos de Jean-François Monteils. En 2023, le Parlement a découvert les SERM. Mais il en existait déjà avant. À Strasbourg, on ne nous a pas attendus pour mettre en place des transports diamétralisés, cadencés et efficaces, avec des rabattements par bus et une réflexion sur l'écocontribution, car des poids lourds traversent leurs routes, les abiment, mais ne payent strictement rien quand ils empruntent des nationales au lieu d'autoroutes. Bref, on a mené une réflexion globale. Ce n'est pas une question d'appartenance politique, car il y a eu des alternances. Il y a eu une vision sur ce territoire. À Bordeaux, on ne nous a pas attendus pour mettre en place un SERM, pour réfléchir à une ligne qui pourrait aller jusqu'à Soulac et irriguer des zones rurales quelque peu abandonnées en matière de mobilité.

Aujourd'hui, nous attendons des financements, mais surtout une réflexion de long terme, une planification, et que le Gouvernement fasse des choix. Quand on parle de régénération et de modernisation, ce que SNCF Réseau ne cesse de dire et de répéter, et que, dans le même temps, le Premier ministre M. Sébastien Lecornu vient le 7 mai à Toulouse annoncer un investissement de 20 milliards d'euros pour une ligne nouvelle alors que, sur l'ancienne que j'emprunte tous les lundis et jeudis, il y a systématiquement des retards parce qu'elle est complètement abandonnée, je me dis que le Gouvernement est irresponsable, tant sur le plan environnemental que sur celui social.

**M. Jean-Pierre Bataille (LIOT).** Qu'en est-il du financement du SERM de Lille, qui desservira 5 millions d'habitants jusqu'en Belgique ? C'est un projet d'une ampleur extraordinaire. J'aimerais que vous me donniez, monsieur le président de la SGP, l'estimation qui est la vôtre actuellement.

**M. Jean-François Monteils.** Elle est plus proche de 10 milliards d'euros que de 7.

Au cœur du SERM de Lille, vous savez que se trouve un nouveau barreau ferroviaire entre Lille et Hénin-Beaumont qui pourrait coûter à lui seul 4 milliards d'euros. Ce sera la colonne vertébrale de la desserte du bassin minier. Ce projet est une manifestation évidente du caractère social, en plus de celui écologique, de ce type d'initiative. On voit sur la carte ce qui est recherché par le SERM. Je ne peux évidemment pas vous dire de quelle manière il sera financé. Ce dont je suis convaincu, si je peux me permettre de donner un avis personnel, c'est que nous sommes face à un objet d'une telle taille que l'arbitrage des décisions politiques doit prendre une forme différente de celle qui prévaut pour des SERM qui, bien que financièrement lourds pour les collectivités, rentrent dans des approches sans doute plus généralisables. Quand il s'agit de 10 ou 20 milliards d'euros, on ne peut procéder autrement.

La SGP est nativement optimiste. En 2008, nous avons connu une crise budgétaire et financière gigantesque, à peu près comparable à ce que nous vivons aujourd'hui. En 2010, la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, pour desservir 10 millions d'habitants en Île-de-France, a acté un investissement de 36 milliards d'euros, engagement que nous tenons aujourd'hui. L'intégralité des gouvernements qui se sont succédé l'ont confirmé. Je ne me résoudrai pas à l'idée que ce qu'il a été possible de faire pour la région francilienne depuis 16 ans ne peut pas être fait pour les 32 millions de nos concitoyens desservis par les 29 projets de SERM actuels. C'est pourquoi je défends l'idée que l'effort financier est commensurable aux besoins, aux populations desservies et à la nature des enjeux, qu'ils soient écologiques, sociaux, ou même qu'il s'agisse d'une démonstration de la capacité française à mener des projets complexes qui sont regardés de partout. Je pense qu'il faudra faire un gros effort pour trouver les pistes de financement pour un investissement de 10 milliards d'euros dans votre région, mais il est indispensable de le faire.

**M. Nicolas Sansu (GDR).** La clé de la réussite de la transition écologique est d'abord de proposer une offre de service adéquate dans le domaine du transport du quotidien, dans un objectif d'égalité entre tous les concitoyens. Nous avons vu depuis des années la montée en puissance des trains de proximité. Au-delà des SERM, qui visent à reconstituer de véritables étoiles ferroviaires en dehors de Paris, nous voyons combien le trafic TER a progressé partout dans les territoires. L'ambition de passer par le train ne se dément pas.

Je vous donnerai un exemple qui m'intéresse au premier chef. Il n'y a pas de SERM dans la ville de Vierzon, dont je suis l' élu, mais je suis évidemment très intéressé par le train. Cela n'empêche pas l'engouement pour le transport par rail. La gare de Vierzon est passée de 1,1 million de voyageurs en 2019 à 1,8 million en 2024. Cela signifie que la demande de trains du quotidien explose et la société va peut-être même plus vite que le législateur. Il s'agit de voyages pendulaires quotidiens qui se font depuis cette gare vers Orléans et Tours, qui sont justement les deux projets de SERM de notre région.

L'avenir est aux pôles d'échanges multimodaux. Cependant, je rejoins ce qu'ont exprimé monsieur le président de notre Commission et notre collègue du groupe Les Démocrates : il ne faut pas créer de coupures territoriales. Vous avez parlé de 32 millions de personnes concernées par les SERM, plus 12 millions en Île-de-France, mais cela veut dire qu'il reste 24 millions de Français qui ont aussi besoin de transports du quotidien. Ne l'oublions pas.

Nous savons que tout cela nécessite des financements spécifiques. Madame la rapporteure spéciale a évoqué des pistes que je partage : l'affectation d'une fraction de l'accise sur les énergies perçues en métropole sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons, le VM et d'autres possibilités. Je sais que la SNCF travaille sur l'autofinancement, mais je ne pense pas que ce soit la bonne solution, monsieur Allary, pour une raison simple : dégager 2 milliards d'euros de bénéfices pour en réinvestir 1,5 milliard posera des problèmes en matières de fonctionnement, de personnel et de nombre de cheminots qu'il faudra affecter aux trains.

Enfin, je voudrais dire à monsieur Aubouin qu'une solution réside peut-être dans un livret d'épargne spécifique, hors critères de Maastricht. Nous avons une épargne énorme en France, de 18 à 19 % du revenu. On pourrait imaginer des financements, comme pour le logement social, via un livret vert spécifique.

Permettez-moi d'évoquer un dernier point de vigilance : avec les SERM, il faut faire attention, car les régions interviendront comme dans le cadre des TER, ce qui engendrera un risque d'inégalité territoriale en cas de coupures entre régions.

**M. Pierre Aubouin.** Le livret A et le livret de développement durable et solidaire, dont le second porte bien son nom, sont des livrets verts qui sont déjà pleinement mobilisés au service de la transition écologique. D'ailleurs, les prêts sur fonds d'épargne du livret A qui sont proposés par la Banque des territoires sont bonifiés en matière de taux d'intérêt lorsqu'ils financent des enjeux de transformation écologique. De ce point de vue, le dispositif est déjà pleinement en place.

S'agissant de la question du caractère non soumis aux critères de Maastricht, cela renvoie à des éléments de technicité en matière de traitement statistique par Eurostat, qui peuvent orienter vers d'autres formes de modèles de financement, comme des marchés de partenariat.

**M. Thomas Allary.** Pour confirmer tout ce que disait monsieur le député sur l'envie de train des Français, et pour répondre aussi aux propos de madame la rapporteure spéciale, les SERM sont déjà en marche et déjà efficaces. Madame la rapporteure spéciale a cité Strasbourg, qui a connu une augmentation de 20 % du nombre de voyageurs en trois ans. À Bordeaux, c'est + 31 % de voyageurs avec les services de type SERM développés depuis cinq ans. Effectivement, nous avons déjà de premières étapes qui sont non seulement mises en œuvre, mais aussi couronnées de succès.

Je souhaite apporter une petite précision sur l'autofinancement par le groupe SNCF : nous avons effectivement pris l'engagement de rechercher une somme de 500 millions d'euros par an pour financer une partie du milliard et demi supplémentaire dont j'ai parlé tout à l'heure pour la régénération du réseau, mais nous ne pourrions probablement pas aller au-delà.

**M. François Jolivet (HOR).** Le développement des SERM ne concerne pas que la décarbonation écologique : c'est aussi une manière de réparer les erreurs d'aménagement de certaines grandes métropoles qui se sont construites en juxtaposant des zones d'habitat sans réfléchir à la manière dont les gens allaient en sortir pour aller travailler. Bien entendu, il appartient à l'État d'aider ce type de projets. Pour autant, moi qui suis l' élu d'un département très rural, j'ai l'impression, en vous écoutant, que c'est une affaire de riches. Les métropoles sont celles qui ont la plus grande capacité à lever l'impôt. Ce sont celles dont l'assiette leur permet de lever le VM, contrairement aux zones rurales. La loi a beau avoir donné aux communautés de communes la possibilité de lever le VM, lorsqu'il n'y a pas d'entreprises, la recette s'avère impossible. J'ai l'impression que nous sommes dans un débat entre riches.

Je voudrais interroger les acteurs qui sont présents aux côtés de madame la rapporteure spéciale sur la vision qu'ils portent, puisque les SERM vont parfois assez loin dans les territoires, et heureusement. Quel regard portent-ils sur la manière de connecter les 24 millions de Français qui aujourd'hui n'ont rien en dehors du covoiturage ?

**Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale.** Dans le cadre du Printemps de l'évaluation, j'ai choisi le sujet des SERM, mais nous discuterons bientôt du projet de loi de finances et je m'intéresserai alors à tous les types de mobilités. Je proposerai au Gouvernement des avancées, à la fois législatives et financières, pour le financement de l'ensemble des mobilités dans un cadre national. Surtout, j'attends que le Gouvernement nous présente sa vision de la mobilité à dix ou vingt ans, afin que cela ait un effet d'entraînement à la fois pour le secteur industriel et celui du bâtiment, et que cela permette une vision stratégique de très long terme. Sur les mobilités, nous avons besoin de ce très long terme et d'une vision de l'aménagement du territoire qui intègre l'interaction entre les métropoles, le périurbain et les ruralités, car il n'y a pas une mais des ruralités. Évidemment, c'est une vision globale d'un projet politique que nous présenterons prochainement.

**M. Jean-François Monteils.** Le projet de SERM est précisément un projet de partage de la richesse métropolitaine. Il ne s'agit pas de ce qui se passe à l'intérieur des métropoles, où les choses sont déjà organisées avec une autorité institutionnelle, des tramways, des bus, etc. Le projet de SERM, c'est exactement ce qui va à l'extérieur de la métropole pour en partager la richesse.

**M. le président Éric Coquerel.** Cher François Jolivet, les gens qui passent une heure dans les transports en commun des grandes métropoles, parfois entassés, seraient dubitatifs à l'idée d'être classés du côté des riches.

Nous recherchons des solutions alternatives à la voiture pour adapter les transports en commun à un étalement urbain. Ne faudrait-il pas aussi se poser la question de l'étalement urbain lui-même ? J'ai l'impression que nous aurons beau nous équiper en transports en commun, si nous laissons les mégapoles se développer avec une distance toujours plus grande entre lieux de travail et lieux d'habitat, nous serons toujours en retard d'un train. N'est-ce pas ce modèle qu'il faut aussi interroger ?

**Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale.** Si j'ai rédigé la proposition de loi visant à renforcer le financement des SERM par la mobilisation de leviers de valorisation foncière, c'est parce que je considère que l'infrastructure est un vecteur de valorisation foncière, mais également d'aménagement du territoire. Et cet aménagement, en effet, il faut le maîtriser de telle sorte que nous n'ayons pas, à l'orée de nos mégapoles, en périphérie, des zones d'habitat horizontales extrêmement étalées qui empiètent sur des terres agricoles riches – je pense aux terres alluvionnaires de la Garonne dans la circonscription dans laquelle je suis élue – et qui rendent ensuite la voiture indispensable. On ne peut pas irriguer de telles zones avec des transports en commun de qualité, alors même que nous ne sommes plus en zone rurale.

Cette idée de l'infrastructure ferroviaire et de la mobilité en général interpelle naturellement notre rapport au territoire, à l'aménagement, à l'habitat, au logement et donc, évidemment, à l'ensemble du projet politique que nous souhaitons pour l'avenir de nos collectivités territoriales.

**M. Charles de Courson (LIOT).** J'ai lu votre rapport d'information, madame la rapporteure spéciale, et j'en suis perplexe. Vous écrivez que, sur l'investissement, il y a des pistes, mais que le financement est loin d'être bouclé, c'est le moins qu'on puisse dire. Mais

comment équilibrer le fonctionnement ? La gratuité des transports est une hérésie, je partage entièrement votre position. Mais les recettes commerciales sont-elles capables de couvrir les coûts de fonctionnement ? Pour les quelques SERM qui ont déjà progressé, comment cela se passe-t-il ? Comment le financement de l'investissement a-t-il été bouclé et comment les coûts de fonctionnement sont-ils couverts ?

**M. Jean-François Monteils.** Il y a encore un manque, le bouclage financier n'est pas fait. Effectivement, il reste un besoin. Il ne faut pas non plus surestimer ce manque, car des flux de financement existent déjà et doivent être bien orientés. Mais il est vrai que les moyens ne sont pas encore suffisants pour aboutir au choc d'offre que les SERM appellent, que ce soit en investissement comme en exploitation.

**M. Thomas Allary.** Très concrètement, pour les étapes de SERM qui sont déjà franchises, ce sont les régions, en tant qu'autorités organisatrices des mobilités ferroviaires, qui ont pris en charge, par choix politique, le financement des services complémentaires. L'an dernier, la possibilité a été ouverte à ces mêmes autorités organisatrices de lever un VM régional, complémentaire à ce qui existe déjà pour les autorités organisatrices urbaines. Certaines régions se sont saisies de cette possibilité, d'autres non. Pour autant, et je rejoins Jean-François Monteils, même quand cette possibilité existe, elle ne couvre pas encore tous les besoins estimés. Ce n'est donc qu'une réponse partielle.

**Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale.** Vous avez raison de souligner que la question de l'exploitation est un impensé. On pense à l'infrastructure, mais on oublie le reste. Quand on regarde les études de qualité qui existent, on voit qu'aujourd'hui, nos transports du quotidien ne sont pas remplis, loin de là. Dans certains cas, le taux de remplissage est de 35 % ; quand on atteint 65 %, c'est presque miraculeux. Pourquoi ? Parce que si l'organisation globale n'a pas été pensée autour de cette mobilité, les usagers se posent des questions. Si le train du soir est parfois supprimé à cause d'un problème, de la chaleur ou autre, on ne le prend pas le matin. Le taux de remplissage et les recettes commerciales s'en ressentent.

Si on veut vraiment créer un choc d'offre, avec un taux de remplissage qui s'élève et donc des recettes commerciales qui augmentent, il faut avoir une pensée holistique sur la question de la mobilité. Si vous avez un train qui part, suivi d'une correspondance avec un bus, mais que le bus passe cinq minutes avant l'arrivée du train – je l'ai vécu –, évidemment, les gens ne prendront pas le train, car il leur faudra ensuite marcher dix minutes pour rejoindre leur travail. On voit bien qu'il faut penser à la fois à la régularité, au cadencement, à l'intermodalité avec d'autres modes de transport et, comme nous l'avons dit au début, à la billettique. Plus vous complexifiez la billettique, moins vous favorisez l'utilisation des transports en commun. Il y a donc un gros travail à faire sur l'exploitation, sur l'organisation et sur la convergence de l'ensemble des autorités organisatrices.

**M. Damien Maudet (LFI-NFP).** Les SERM permettent de créer un réseau en étoile, afin que les centres puissent largement desservir toutes les communes adjacentes. En Haute-Vienne, nous avons eu le plus grand SERM de France de 1900 à 1950, avec le plus grand réseau de tramways électrifiés de France, fort de 318 kilomètres de voies. 30 lignes desservaient un territoire allant de Limoges jusqu'à la Dordogne. Bien sûr, tout a été supprimé pour laisser la place à la voiture dans les années 1950. Aujourd'hui, le réseau ferroviaire dans mon département est catastrophique, avec des lignes fermées vers l'est et vers l'ouest. Nous n'avons même plus accès à la mer. La ligne qui va vers Paris est aussi une catastrophe.

Quand je regarde aujourd'hui la carte que vous nous avez présentée, madame la rapporteure spéciale, je vois d'immenses zones blanches, parmi lesquelles Limoges. Je me dis pourtant que nous avions ce réseau 70 ans avant le développement des SERM. Comment

analysez-vous aujourd'hui le fait que certaines communes ou régions n'aient pas déposé de dossiers ? Je vois qu'il y a plusieurs zones blanches. Comment l'expliquez-vous ? Est-ce un accès difficile au dispositif pour les collectivités territoriales ? S'agit-il de volontés politiques ? Et comment faire pour que toutes les zones blanches que je vois puissent être couvertes ?

**Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale.** C'est une question que je me suis posée et c'est d'ailleurs ce qui m'a conduite à établir cette carte. Il y a eu une forte appétence des collectivités territoriales pour cette idée de SERM, qui suppose un travail collaboratif. En effet, pour déposer un dossier, il faut que des collectivités qui, jusqu'à présent, ne se parlaient pas toujours, se mettent à dialoguer. À ce titre, c'est déjà un point positif.

Il reste des endroits où, effectivement, il n'y a pas eu de dépôt de dossier. J'identifie deux types de raisons. Le premier est une raison politique, certains se disant : « Il n'y a pas d'argent. Pourquoi irais-je me donner la peine de monter un dossier si je n'obtiens pas de financement à l'issue ? ». Secondement, il existe parfois des désaccords politiques très forts entre les collectivités qui doivent porter le projet – région, métropole, etc. –, qui font que le dossier n'a pas été construit ou qu'il est encore en cours de construction et n'a pas encore été déposé.

Ce que je trouve intéressant dans l'idée du SERM, c'est que cela oblige à collaborer pour le bien des populations. Or, dans le contexte de crise énergétique et climatique que nous connaissons, je pense que les responsables politiques sont vraiment appelés à la responsabilité sur ces sujets.

**M. Didier Padey (Dem).** Je voudrais aborder le problème des transports transfrontaliers. Les SERM prévoient-ils des discussions avec les pays voisins ? Je sais qu'il y a de gros problèmes avec certains pays. Les SERM seraient-ils une occasion pour améliorer la situation ? Qu'en est-il exactement ?

Pour revenir à l'organisation, la Suisse est tout à fait remarquable de ce point de vue et nous pourrions nous en inspirer pour éviter les retards. Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur cette relation transfrontalière ?

**M. Jean-François Monteils.** Oui, il en existe quatre ou cinq, avec la Suisse, le Luxembourg et la Belgique. Ils soulèvent souvent des questions d'aménagement du territoire complexes. En effet, l'amélioration d'une liaison transfrontalière, si elle doit conduire à la dévitalisation du territoire français au profit d'un territoire voisin où les rémunérations sont incomparablement plus élevées mais qui connaît des problèmes de logement, pose des sujets d'aménagement du territoire qui doivent être pris en compte. Cela renvoie d'ailleurs à l'idée que les SERM sont aussi des projets d'aménagement du territoire.

**M. le président Éric Coquerel.** Nous avons terminé la discussion sur ce thème d'évaluation. Je consulte la Commission pour savoir si elle autorise la publication du rapport d'information, en application de l'article 146, alinéa 3, du Règlement. Puisqu'il n'y a pas d'opposition, il en est ainsi décidé.

*La Commission autorise, en application de l'article 146, alinéa 3, du Règlement, la publication du rapport d'information.*



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE**

*(par ordre chronologique)*

### **Fédération nationale des associations d’usagers des transports \* :**

– M. Alain Roux, vice-président.

### **Autorité de régulation des transports (ART) :**

– M. Thierry Guimbaud, président ;

– M. Jordan Cartier, secrétaire général.

### **Université Gustave-Eiffel**

– M. Tristan Buteau-Deimon, ingénieur d’étude pour une mission de recherche en partenariat avec la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités pour l’université Gustave-Eiffel ;

– M. Pierre Zembri, président du comité des travaux historiques et scientifiques (CTHS).

### **SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions \* :**

– M. Thomas Allary, directeur général adjoint grands projets de SNCF Réseau ;

– Mme Radia Ouarti, directrice du programme SERM de SNCF Réseau ;

– Mme Aurélie Sculfort, directrice du programme SERM de SNCF Gares & Connexions ;

– Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire du groupe SNCF.

### **Association Rallumons l’étoile :**

– M. Benoît Lanusse, président.

**Association Objectif RER métropolitains :**

- Mme Élisabeth Matak, co-secrétaire.

**Société des grands projets (SGP) \* :**

- M. Jean-François Monteils, président du directoire ;
- M. Thomas Debieppe, directeur de cabinet ;
- M. Deniz Boy, directeur délégué aux affaires publiques.

**Conseil d'orientation des infrastructures :**

- M. David Valence, président.

**Groupement des autorités responsables de transport :**

- Mme Françoise Rossignol, première vice-présidente de la communauté urbaine d'Arras et porte-parole \* ;
- Mme Florence Dujardin, directrice des affaires économiques et financières ;
- M. Raphaël Krug, directeur intermodalité et aménagement de l'espace public.

**Intercommunalités de France :**

- M. Jean-Yves Brenier, président des Balcons du Dauphiné et administrateur ;
- Mme Carole Ropars, responsable du pôle environnement et aménagement ;
- Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement.

**France urbaine :**

- M. Étienne Chaufour, en charge des mobilités.

**Caisse des dépôts :**

– M. Bastien Champion, directeur du service secteur public local et projets complexes à la direction des prêts ;

– Mme Céline Lains, responsable du pôle industrie à la direction de l'investissement ;

– Mme Monique Agier, directrice adjointe du département transition écologique à la direction de l'investissement ;

– Mme Nasrine Maameri, conseillère de relations institutionnelles ;

– M. Pierre Mallet, conseiller de relations institutionnelles.

**Région Nouvelle-Aquitaine :**

– M. Renaud Lagrave, vice-président transports \*.

**Inspection générale des finances :**

– Mme Pauline Caillec, inspectrice des finances ;

– Mme Émilie Maysonnave, inspectrice des finances.

**Inspection générale de l'environnement et du développement durable :**

– M. Olivier Milan, inspecteur général ;

– Mme Sophie Mougard, inspectrice générale, présidente de la section mobilités et transports.

**Cabinet Métis :**

– M. Christophe Lèguevaques, avocat.

**Région Occitanie :**

– M. Jean-Luc Gibelin, vice-président de la région Occitanie Pyrénées-Méditerranée, en charge des mobilités pour toutes et tous et des infrastructures de transports \*.

### **Toulouse Métropole :**

– M. Jean-Michel Lattes, deuxième adjoint au maire en charge de la langue et de la culture occitane, président de la commission mobilités de Toulouse Métropole, président de Tisséo Collectivités et président de Tisséo Ingénierie.

### **Région Hauts-de-France :**

Monsieur Nicolas Quinoes-Gil, directeur général adjoint, responsable du pôle infrastructures et transports, du conseil régional des Hauts-de-France.

### **Métropole européenne de Lille :**

– Mme Isabelle Andrivon, directrice générale adjointe du pôle réseaux, services, mobilité et transports ;

– Mme Marion Cabellic Pierard, directrice accompagnement partenariats Europe au sein du pôle finances.

### **Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités :**

– Mme Floriane Torchin, directrice des transports ferroviaires, fluviaux et des ports ;

– M. Édouard Parant, coordinateur national des SERM.

### **Ville de Montréal :**

– M. Alan DeSousa, maire de l'arrondissement de Saint-Laurent de la Ville de Montréal.

### **Région Grand Est :**

– M. Franck Leroy, président de la région Grand Est \*.

### **Ville de Copenhague :**

– M. Peter Bønløkke, chef du secrétariat de By & Havn.

**Contribution écrite reçue de :**

– Département de la santé et des mobilités du canton de Genève.

*\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*