



N° 3021

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 juillet 2026.

PROPOSITION DE LOI

*visant à renforcer le financement des services express régionaux
métropolitain par la mobilisation de leviers de valorisation foncière,*

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

présentée par

Mme Christine ARRIGHI,

députée.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains (SERM) a fixé un objectif ambitieux : permettre la mise en place d'au moins dix SERM dans les dix années suivant sa promulgation ⁽¹⁾. Elle a donné une définition législative du SERM ⁽²⁾, organisé la concertation entre l'État, les régions et les autorités organisatrices de la mobilité ⁽³⁾, prévu la présentation d'un plan de financement ⁽⁴⁾ et posé les premières règles de gouvernance, notamment par la création d'un groupement d'intérêt public ou d'une structure locale de coordination ⁽⁵⁾. Elle a également prévu que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents favorisent, à proximité des gares, le renouvellement urbain, l'optimisation de l'utilisation de l'espace et la densification des constructions ⁽⁶⁾, consacrant ainsi l'exigence d'une meilleure articulation entre politiques de mobilité et politiques d'aménagement.

Cette première étape législative, décisive, ne mentionne toutefois pas de manière exhaustive l'ensemble des conditions juridiques de réussite des SERM. En effet, le déploiement de ces services ne suppose pas seulement la réalisation d'infrastructures de transport et l'organisation d'une offre multimodale ; il appelle aussi une stratégie foncière anticipée, cohérente et partagée, seule à même de permettre l'acquisition optimale des emprises nécessaires, la maîtrise des abords des gares et pôles d'échanges, l'organisation des rabattements, ainsi que l'accompagnement des opérations d'aménagement directement liées au projet de mobilité. La mise en œuvre des SERM nécessite d'articuler mobilités et aménagements urbains, de densifier autour des gares et d'optimiser le foncier.

Or le droit en vigueur ne permet pas encore d'assurer, avec une précision suffisante, l'unité de traitement des enjeux fonciers soulevés par les projets de SERM. En particulier, l'annonce d'un projet de service

1 II de l'article 1er de la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains.

2 I de l'article 1er de la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains.

3 *Idem*

4 *Ibidem*

5 Article 3 de la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains.

6 I de l'article 1er de la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains.

express régional métropolitain et des opérations d'aménagement qui lui sont directement associées peut produire des effets de valorisation anticipée de certains biens, alors même que ces hausses de prix trouvent leur origine dans une décision publique et sont susceptibles de renchérir le coût supporté par les personnes publiques pour la réalisation du projet.

Cette situation soulève une question d'équité fondamentale : lorsqu'une infrastructure financée par l'impôt de tous crée une plus-value sur des biens privés, et que la collectivité doit ensuite acquérir ces biens au prix gonflé par sa propre décision, c'est le contribuable qui se trouve contraint de payer deux fois : une première fois pour le projet, une seconde fois pour la spéculation qu'il a lui-même engendrée. Un tel transfert de richesse du public vers le privé, résultant non du risque pris par les propriétaires concernés mais de la seule décision publique, ne saurait être tenu pour la règle. Il importe donc de mieux articuler les règles applicables à l'expropriation et à la préemption, afin d'éviter que la collectivité ne supporte le coût de la spéculation qu'elle a elle-même contribué à susciter. L'**article 4** institue en outre une taxe spéciale d'équipement affectée à la structure locale de coordination, assise sur les propriétés situées sur le périmètre du SERM, permettant de faire contribuer l'ensemble des propriétaires bénéficiaires de la valorisation induite par le SERM au financement de ses dépenses d'investissement.

Au-delà de cet enjeu budgétaire, la maîtrise du foncier autour des futures gares conditionne également la justice territoriale des projets de SERM. Les effets de valorisation immobilière, lorsqu'ils ne sont pas anticipés et encadrés, peuvent accélérer des dynamiques de gentrification qui évincent des quartiers desservis les ménages aux revenus modestes⁷, précisément ceux qui auraient le plus besoin des nouvelles liaisons de transport. Il serait paradoxal qu'une infrastructure d'intérêt général, conçue pour améliorer la mobilité du plus grand nombre, contribue à éloigner des territoires qu'elle dessert les populations qui en attendent le plus. La stratégie foncière n'est donc pas seulement une condition de soutenabilité financière du projet. Elle est aussi une condition de sa cohérence sociale.

Enfin, l'absence de maîtrise foncière publique autour des grands projets d'infrastructure pose une question de maîtrise de l'action publique. Lorsque les conditions d'acquisition des terrains nécessaires à un projet d'intérêt général sont dictées par les anticipations spéculatives d'acteurs privés, c'est la capacité même de la puissance publique à conduire ses projets qui se trouve compromise. Garantir à l'État et aux collectivités les

7 Anne CLERVAL, Paris sans le peuple, La gentrification de la capitale, La Découverte, 2016.

outils juridiques leur permettant de maîtriser le foncier autour de leurs propres décisions, c'est préserver la pleine effectivité de l'action publique face à des logiques de marché qui, livrées à elles-mêmes, peuvent en détourner les fruits.

Cette proposition de loi poursuit en conséquence un premier objectif : adapter les dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et du code de l'urbanisme pour tenir compte du périmètre d'un SERM et des opérations d'aménagement qui lui sont directement nécessaires. Les modifications proposées par les **articles 1^{er} et 2** de la présente proposition de loi aux articles L 322-2 du code de l'expropriation, L 213-4 et L 213-6 du code de l'urbanisme visent à garantir une application cohérente des règles de date de référence et de fixation du prix, qu'il s'agisse d'expropriation ou de préemption, dans les secteurs où la mise en œuvre du SERM justifie une anticipation foncière renforcée. Il s'agit non de créer un régime exorbitant du droit commun, mais d'assurer que ce droit commun réponde effectivement aux caractéristiques propres des grands projets de mobilité métropolitaine.

La proposition de loi poursuit un deuxième objectif : donner une traduction plus opérationnelle au lien entre transport, urbanisme et aménagement, déjà reconnu par la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023. À cette fin, elle complète les articles L 1215-6 et L 1215-8 du code des transports afin que le périmètre du SERM et les opérations d'aménagement qui concourent directement à sa réalisation soient mieux pris en compte dans la définition du projet, en cohérence avec les documents de planification et les missions de la structure locale de coordination.

À cette fin, l'**article 3** définit expressément le périmètre du service express régional métropolitain, en reconnaissant deux modalités selon la situation du service : soit le territoire délimité par l'arrêté ministériel prévu à l'article L 1215-6 du code des transports, soit, pour les services engagés antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi, le territoire résultant du document approuvé par l'autorité organisatrice compétente ou par la convention multipartite. Dans les deux cas, ce périmètre est accompagné d'un plan de délimitation opposable aux tiers, publié au Journal officiel et annexé au document d'urbanisme applicable. Pour les services ne disposant pas encore de l'arrêté ministériel, le ministre chargé des transports dispose d'un délai de dix-huit mois pour procéder à sa publication. Cette définition conditionne la sécurité juridique de l'ensemble des dispositifs de la présente proposition de loi qui y font référence et garantit une application homogène du dispositif. Il s'agit de permettre à cette structure d'assurer,

au-delà de la seule coordination des maîtres d’ouvrage d’infrastructures, une véritable cohérence entre offre de mobilité, calendrier des aménagements, stratégie foncière et trajectoire financière du projet.

Le troisième objectif poursuivi par ce texte est de compléter, pour les besoins de cette stratégie foncière, les compétences déjà reconnues à la Société des grands projets. La loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 permet déjà à cet établissement public de participer à l’élaboration des projets de SERM, d’exercer, dans certains cas, des missions de maîtrise d’ouvrage, d’acquérir les biens nécessaires à ces missions et de participer au financement d’infrastructures de transport entrant dans le périmètre d’un SERM ⁽⁸⁾. L’exemple du Grand Paris Express démontre que la réussite d’un grand projet de mobilité urbaine ne se mesure pas à la seule réalisation des infrastructures de transport. Elle suppose une maîtrise coordonnée du foncier environnant, une anticipation des opérations d’aménagement et une capacité à intervenir en amont des dynamiques spéculatives. Cette expertise de la Société des grands projets construite sur des années de pratique est un atout dont les territoires porteurs de SERM ne disposent pas toujours individuellement.

L’**article 5** tire les conséquences de ce constat. Il intègre explicitement les opérations d’aménagement directement liées à la réalisation du service dans le champ d’intervention de la Société des grands projets, lorsque celles-ci conditionnent la bonne insertion territoriale du projet, l’accessibilité des gares et la maîtrise de ses équilibres fonciers. Ce faisant, il permet à la Société des grands projets d’apporter aux structures locales de coordination une ingénierie foncière et une capacité d’intervention que ces structures ne peuvent pas toujours mobiliser seules. Il ne s’agit pas de substituer la Société des grands projets aux acteurs locaux, mais de mettre à leur disposition, lorsqu’ils le souhaitent, une expertise et des outils opérationnels éprouvés, dans le respect des compétences des régions, des autorités organisatrices de la mobilité, des communes et de leurs groupements. L’intervention de la Société des grands projets en matière d’aménagement reste conditionnée à une décision des acteurs locaux, compatible avec la gouvernance propre à chaque projet et avec les exigences de soutenabilité financière. Tel est l’objet de l’article 5 de la présente proposition de loi. Le rapport conjoint de l’Inspection générale des finances et de l’Inspection générale de l’environnement et du

⁸ Article 4 de la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains.

développement durable souligne à cet égard que la gouvernance des SERM doit être construite au cas par cas. ⁽⁹⁾

Aussi, ce texte ne repose pas sur le postulat d'une valorisation foncière automatique et massive autour de chaque projet de transport. Il privilégie une approche pragmatique - mieux maîtriser le foncier, prévenir les effets spéculatifs, coordonner les acteurs publics – et permettre, lorsque cela est justifié que les opérations d'aménagement directement liées au SERM contribuent à l'équilibre général du projet, sans faire peser sur ce seul levier une charge de financement de l'ensemble du projet qu'il ne pourrait garantir. L'**article 4** offre également un outil fiscal permettant de faire contribuer les propriétaires bénéficiaires de la valorisation induite par les projets de SERM.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi, que je soumets à votre sagacité.

9 Rapport IGF et IGEDD, Le financement des autorités organisatrices de la mobilité, janvier 2025, p. 27.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article L. 322-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Pour la mise en œuvre des services express régionaux métropolitains au sens du premier alinéa de l'article L. 1215-6 du code des transports, les changements de valeur postérieurs à la date de référence prévue au quatrième alinéa de l'article L. 213-4 du code de l'urbanisme sont présumés avoir été provoqués par l'annonce des travaux ou opérations, par la perspective de modifications des règles d'utilisation des sols ou par la réalisation dans les trois années précédant l'enquête publique de travaux publics dans l'agglomération où est situé l'immeuble au sens de l'alinéa précédent. »

Article 2

- ① Le code de l'urbanisme est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 213-4 est ainsi modifié :
- ③ a) Le quatrième alinéa est ainsi rédigé :
- ④ « Les dates de référence prévues aux articles L. 322-2 et L. 322-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique sont » ;
- ⑤ b) Après le huitième alinéa, est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑥ « – pour les biens compris dans le périmètre d'un service express régional métropolitain, la date de publication de l'arrêté du ministre chargé des transports conférant le statut de service express régional métropolitain, par application de l'article L. 1215-6 du code des transports, lorsque le bien est situé dans un tel périmètre ; »
- ⑦ c) Au neuvième alinéa, après la première occurrence du mot : « zone », sont insérés les mots : « ou un tel périmètre » ;
- ⑧ 2° Le second alinéa de l'article L. 213-6 est ainsi modifié :
- ⑨ a) La première phrase est ainsi modifiée :

- ⑩ – après le mot : « était », est inséré le mot : « soit » ;
- ⑪ – après le mot : « différé », sont insérés les mots : « soit inclus dans le périmètre d'un service express régional et métropolitain, » ;
- ⑫ b) À la seconde phrase, les mots : « déterminée en application de l'article L. 322-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique » sont remplacés par les mots : « également prévue au a de l'article L. 213-4 du présent code ».

Article 3

- ① Le code des transports est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 1215-6 est ainsi modifié :
- ③ a) Au cinquième alinéa, après la seconde occurrence du mot : « urbain », sont insérés les mots : « au sein du périmètre du service express régional métropolitain » ;
- ④ b) L'avant-dernier alinéa est ainsi modifié :
- ⑤ – à la deuxième phrase, après le mot : « exploitation », sont insérés les mots « , un périmètre de projet » ;
- ⑥ – après la même deuxième phrase, sont insérées deux phrases ainsi rédigées : « Cette proposition intègre un bilan prévisionnel des opérations d'aménagement situées dans le périmètre du service express régional métropolitain. Les recettes de ces opérations d'aménagement contribuent au financement des dépenses du service express régional métropolitain. » ;
- ⑦ – au début de la troisième phrase, les mots : « Cette estimation » sont remplacés par les mots « L'estimation des coûts d'investissement » ;
- ⑧ – après la troisième phrase, sont insérées cinq phrases ainsi rédigées : « Le périmètre du service express régional métropolitain s'entend du territoire délimité soit par l'arrêté mentionné à la première phrase du présent alinéa, soit, pour les services dont la mise en œuvre a été engagée antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° du visant à renforcer le financement des services express régionaux métropolitain, par la mobilisation de leviers de valorisation foncière sur le fondement d'une délibération de l'autorité organisatrice de la mobilité compétente ou d'une convention multipartite, par le document approuvé par ladite autorité délimitant le territoire du service. Dans les deux cas, ce périmètre est

accompagné d'un plan de délimitation opposable aux tiers, publié au Journal officiel de la République française et annexé au document d'urbanisme applicable. Toute modification de ce périmètre fait l'objet d'un nouvel arrêté du ministre chargé des transports, publié dans les mêmes conditions. Pour les services express régionaux métropolitains mis en œuvre à la date d'entrée en vigueur de la présente loi sans qu'ait été publié l'arrêté mentionné à la première phrase du présent alinéa, le ministre chargé des transports procède à cette publication dans un délai de dix-huit mois à compter de cette date. Pendant ce délai, les dispositions de la présente loi sont applicables à ces services, le périmètre étant réputé être celui résultant du document approuvé par l'autorité organisatrice de la mobilité compétente ou par la convention multipartite. » ;

- ⑨ 2° L'article L. 1215-8 est ainsi modifié :
- ⑩ a) Au quatrième alinéa, après le mot « transport », sont insérés les mots : « et des opérations d'aménagement » ;
- ⑪ b) Le cinquième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Elle indique, parmi les membres du groupement ou de la structure, la personne désignée pour mener la procédure d'expropriation dans les conditions définies à l'article L. 122-7 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. » ;
- ⑫ c) Au septième alinéa, après le mot : « ouvrages », sont insérés les mots : « , ainsi que des opérations d'aménagement » ;
- ⑬ d) Après le neuvième alinéa, il est inséré un 2° *bis* ainsi rédigé :
- ⑭ « 2° *bis* Un document de stratégie foncière définissant, pour le périmètre du projet de service express régional métropolitain, le calendrier prévisionnel d'obtention des autorisations d'urbanisme nécessaires au projet, de l'éventuelle déclaration d'utilité publique, des acquisitions amiables ou par voie d'expropriation, d'évolution des zonages et de début des travaux d'aménagement ; »
- ⑮ f) Le dixième alinéa est ainsi modifié :
- ⑯ – après le mot : « réalisation », sont insérés les mots : « des opérations d'aménagement prévues dans le périmètre du projet de service express régional métropolitain, et à la réalisation » ;

- ⑰ – sont ajoutés les mots : « et au 2° *bis*, en précisant les modalités de participation financière des différents membres du groupement ou de la structure » ;
- ⑱ 3° Le premier alinéa de l'article L. 2111-13 est ainsi modifié :
- ⑲ – après le mot : « infrastructures », sont insérés les mots : « et des opérations d'aménagement » ;
- ⑳ – après le mot : « transports », sont insérés les mots : « ou une collectivité territoriale ou un groupement compétent ».

Article 4

- ① Le code général des impôts est ainsi modifié :
- ② 1° Le chapitre premier du titre III de la deuxième partie du livre premier du code général des impôts est complété par une section IX *decies* ainsi rédigée :
 - ③ « *Section IX decies*
 - ④ « ***Taxe spéciale d'équipement au profit du financement des services express régionaux métropolitains***
 - ⑤ « *Art. 1609 J. – I. – Il est institué, au profit des autorités organisatrices de la mobilité compétentes, une taxe spéciale d'équipement.*
 - ⑥ « *II. – La taxe est levée de plein droit dans le périmètre de chaque service express régional métropolitain dès la publication de l'arrêté mentionné à l'article L 1215-6 du code des transports lui conférant ce statut. Pour les services express régionaux métropolitains mis en œuvre à la date d'entrée en vigueur de la présente loi sans qu'ait été publié ledit arrêté, la taxe est levée de plein droit à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, le périmètre étant celui qui résulte du document approuvé par l'autorité organisatrice de la mobilité compétente ou par la convention multipartite délimitant le territoire du service.*
 - ⑦ « *III. – Le produit de cette taxe est arrêté avant le 31 décembre de chaque année, pour l'année suivante, par les organes délibérant des autorités organisatrices de la mobilité compétentes, en concertation avec la structure locale de coordination mentionnée à l'article L 1215-6 du code des transports, dans la limite d'un plafond fixé à 15 € par habitant résidant*

dans le périmètre mentionné au IV. Le nombre d’habitants à prendre en compte est celui qui résulte du dernier recensement publié.

- ⑧ « IV. – Le produit mentionné au III est prélevé sur les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d’habitation sur les résidences secondaires et à la cotisation foncière des entreprises dans les communes ou parties de communes comprises dans le périmètre du service express régional métropolitain tel que défini au neuvième alinéa de l’article L 1215-6 du code des transports, ou, pour les services déjà mis en œuvre à la date d’entrée en vigueur de la présente loi sans qu’ait été publié l’arrêté mentionné audit alinéa, tel que résultant du document approuvé par l’autorité organisatrice de la mobilité compétente ou par la convention multipartite délimitant le territoire du service, proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l’année précédente à ces communes et à leurs établissements publics de coopération intercommunale. Les recettes à prendre en compte pour opérer ce prélèvement s’entendent de celles figurant dans les rôles généraux.
- ⑨ « V. – Sont exonérés de la taxe les redevables de la taxe foncière sur les propriétés bâties ou de la taxe d’habitation sur les résidences secondaires au titre des logements gérés par les organismes d’habitation à loyer modéré ou par les sociétés d’économie mixte et attribués sous conditions de ressources. Les logements faisant l’objet d’un bail réel solidaire mentionné à l’article L 255-1 du code de la construction et de l’habitation sont exonérés dans les mêmes conditions.
- ⑩ « VI. – La taxe est établie et recouvrée suivant les règles définies aux septième à avant-dernier alinéas de l’article 1607 *bis*.
- ⑪ « VII. – Un décret en Conseil d’État fixe les conditions d’application du présent article. »
- ⑫ II. – Le présent article s’applique aux impositions établies à compter de la première année suivant celle de la publication de l’arrêté conférant le statut de service express régional métropolitain. Pour les services express régionaux métropolitains mis en œuvre sans qu’ait été publié ledit arrêté, il s’applique à compter de l’entrée en vigueur de la présente loi.

Article 5

- ① Le I de l’article 20-3 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris est ainsi modifié :

- ② 1° Au premier alinéa du B, après la seconde occurrence du mot : « services », sont insérés les mots : « , ainsi que des opérations d'aménagement situées dans le périmètre de ces services » ;
- ③ 2° Le B est complété par un 6° ainsi rédigé :
- ④ « 6° Par les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents, pour les opérations d'aménagement relevant de leurs compétences et situées dans le périmètre du service express régional métropolitain. » ;
- ⑤ 3° Au dernier alinéa du C, après la première occurrence du mot : « projets », sont insérés les mots : « sur les opérations d'aménagement incluses dans le périmètre des services et ».

Article 6

- ① I. – La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ② II. – La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ③ III. – La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ④ IV. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.