

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire
Proposition de loi relative aux services express régionaux métropolitains (n° 1166)

Document faisant état de l'avancement des travaux de
M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur

Vendredi 26 mai 2023

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| COMMENTAIRE DES ARTICLES | 3 |
| <i>Article 1^{er}</i> (article L. 1215-6 [nouveau] du code des transports) : Définition des services express régionaux métropolitains..... | 3 |
| <i>Article 2</i> (articles 7, 20, 20-3 [nouveau] et 20-4 [nouveau] de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris) : Compétence de la SGP en matière de conception et de maîtrise d'ouvrage des infrastructures nécessaires à la mise en œuvre des services express régionaux métropolitains ; financement des investissements | 10 |
| <i>Article 3</i> (article L. 2111-13 [nouveau] du code des transports) : Signature d'une convention entre la SGP et SNCF Réseau pour la construction d'infrastructures ferroviaires..... | 21 |
| <i>Article 4</i> (article L. 2171-6 du code de la commande publique) : Extension du champ des marchés globaux sectoriels passés par la SGP..... | 23 |
| <i>Article 5</i> (article L. 522-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) : Extension du champ de la procédure d'expropriation d'extrême urgence | 25 |
| <i>Article 6</i> : Gage financier | 27 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES | 29 |
| CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES | 32 |

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

(article L. 1215-6 [nouveau] du code des transports)

Définition des services express régionaux métropolitains

L'article 1^{er} vise à définir les services express régionaux métropolitains.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LES SERVICES EXPRESS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS, UNE AMBITION FORTE AU SERVICE DE LA MOBILITÉ DÉCARBONÉE

La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, dite « LOM », a transformé en profondeur la politique des mobilités grâce à des mesures importantes en faveur de transports du quotidien plus accessibles, moins coûteux et plus propres. La loi fixe en particulier, dès son article 1^{er}, un objectif de doublement de la part modale du transport ferroviaire dans les grands pôles urbains.

L'ambition d'améliorer tout particulièrement la desserte des métropoles a été réaffirmée le 27 novembre 2022 par le Président de la République M. Emmanuel Macron, qui a fait des « RER métropolitains » une priorité nationale, répondant ainsi à l'impératif de décarbonation de nos transports et de notre économie tout en améliorant la vie quotidienne de nos concitoyens. Des moyens financiers sans précédent y sont consacrés. Les investissements prévus par la LOM atteignent ainsi 13,4 milliards d'euros sur la période 2017-2022. Surtout, le 24 février 2023 dernier, la Première ministre Mme Élisabeth Borne a annoncé un plan de développement du ferroviaire inédit, doté de 100 milliards d'euros d'ici 2040.

Dès 2018, un rapport du Comité d'orientation des infrastructures (COI) consacré aux mobilités du quotidien⁽¹⁾ avait exploré le potentiel de réseaux express métropolitains dans un ensemble d'agglomérations bénéficiant d'infrastructures ferroviaires. À l'instar de services qui existent dans d'autres pays, comme le S-Bahn en Allemagne, ces réseaux doivent favoriser le report modal pour la desserte des périphéries des métropoles.

Le schéma directeur des étoiles ferroviaires et services express métropolitains, élaborés par SNCF Réseau en octobre 2020,⁽²⁾ identifie les besoins des territoires métropolitains en matière de mobilité et définit les clés de succès du développement des « services express métropolitains » dans les étoiles

(1) https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2018.02.01_rapport_coi.pdf

(2) <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/EF%26SEM-SD%20VF%2006%2004%202020.pdf>

ferroviaires. Selon ce document, « *de manière générale, leur mise en place devrait avoir pour finalité de renforcer la fluidité du parcours du voyageur par des arrêts cohérents pour faciliter les interconnexions, des installations adaptées sur le parcours (parkings, aires de covoiturage, bornes de recharge...) et un aménagement du matériel roulant (possibilité d'accueil de vélos ...)* ». Le service doit également être ambitieux et attractif, grâce à une amplitude horaire importante et des arrêts fréquents en zone dense. À cet égard, le COI, dans un rapport de décembre 2022 intitulé « Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition »⁽¹⁾, propose de retenir la définition suivante : un service express régional métropolitain (Serm) est une offre ferroviaire, destinée aux voyageurs, dont la fréquence à l'heure de pointe est inférieure à 20 minutes et en heure creuse, inférieure à 60 minutes. Le comité note toutefois que, bien souvent, le trafic justifie des fréquences supérieures à ce niveau de base.

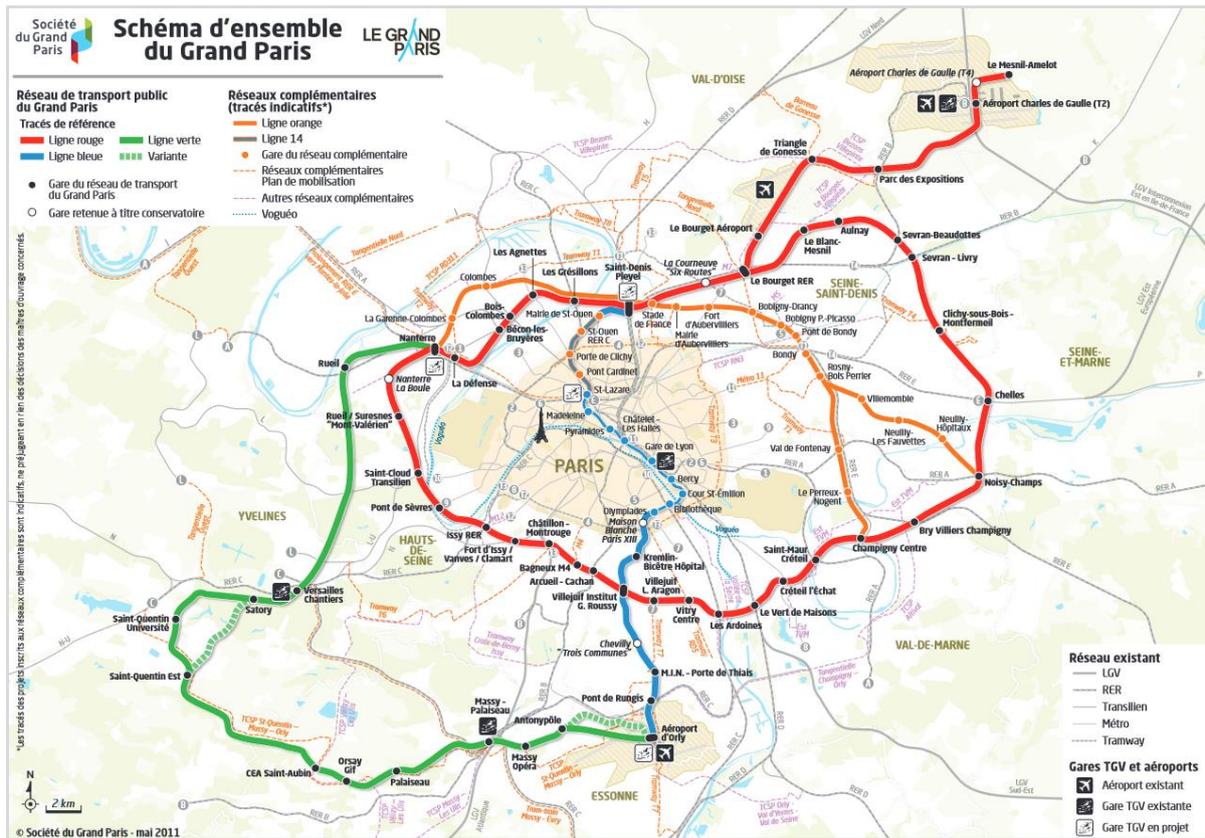
B. LE GRAND PARIS EXPRESS, UN PROJET URBAIN D'UNE AMPLEUR INÉDITE

L'article 1^{er} de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris définit le Grand Paris Express (GPE) comme « *un projet urbain, social et économique d'intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région d'Île-de-France* ».

Le GPE constitue aujourd'hui **le plus grand projet européen de transport public du quotidien**, qui conduira à un doublement du réseau de métro existant en Île-de-France. Son tracé totalise 200 kilomètres de voies ferrées, 68 gares et six centres d'exploitation, répartis sur cinq lignes de métro (les lignes 14 à 18), dont quatre lignes complètement nouvelles. Avec un train toutes les deux à trois minutes et une vitesse moyenne de circulation de 55 kilomètres par heure, les lignes du GPE ont vocation à renforcer le maillage de transport public en petite et moyenne couronne, ainsi que dans le sud-est et le nord-ouest de la région capitale. Le tracé du GPE permettra en outre de désengorger les lignes de métro qui traversent la capitale en offrant des trajectoires périphériques de banlieue à banlieue, notamment grâce à la ligne 15 dont le trajet est circulaire. À son achèvement, le réseau transportera trois millions de passagers quotidiennement, sur des lignes entièrement automatisées et, pour 90 % d'entre elles, souterraines.

(1) https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/COI_2022_Programmation_Synthese.pdf

PLAN DU GRAND PARIS EXPRESS



Source : Société du Grand Paris

Auditionné le 8 mars 2023 par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, le président du directoire de la Société du Grand Paris (SGP), M. Jean-François Monteils, a indiqué que le chantier a donné lieu au creusement de 90 kilomètres par 23 tunneliers, dont six sont encore en action.

Les principales étapes du projet du Grand Paris Express

- 3 juin 2010 : promulgation de la loi relative au Grand Paris ;
- 26 janvier 2011 : fusion des deux projets de transport de l'État et de la région Île-de-France, donnant naissance au Grand Paris Express ;
- 20 mars 2012 : premiers forages à Aulnay-sous-Bois ;
- 19 novembre 2015 : présentation à la COP 21 des engagements environnementaux de la SGP ;
- Juin 2016 : premiers travaux de génie civil sur le site de la future gare de Fort d'Issy-Vanves-Clamart ;
- 6 février 2018 : début des premiers travaux souterrains à Champigny-sur-Marne ;
- 18 décembre 2018 : publication de la liste des tandems associant architectes et artistes afin de faire des gares du métro une collection d'art urbain ;
- 9 mai 2019 : approbation du projet de pôle de La Courneuve Six-Route ;
- 29 octobre 2020 : pose des premiers rails, à Noisy-Champs ;
- Novembre 2021 : plantation des premiers arbres de la SGP dans la plaine de Pierrelaye-Bessancourt, pour compenser les impacts des travaux, pour une forêt dont la surface annoncée équivaudra à une fois et demie le Bois de Boulogne ;
- Novembre 2021 (suite) : premiers essais du matériel roulant qui équipera les lignes 15, 16 et 17 ;
- Décembre 2021 : fin du creusement des 37 km de la ligne Sud ;
- Avril 2022 : pose des premiers voussoirs en béton ultra-bas carbone ;
- Octobre 2022 : achèvement de la pose des voies de la ligne 14 à Saint-Denis Pleyel, station qui desservira le site olympique ;
- 6 décembre 2022 : lancement de la consultation sur le projet immobilier de Thiais-Orly.

Les impacts d'un projet comme le GPE sont multiples. Lors de son audition par la commission, M. Jean-François Monteils a estimé à juste titre que « *le Grand Paris Express apporte des réponses aux défis de l'époque : la transition écologique, l'accès à la santé, à l'emploi, aux logements, à la culture* ».

Sur le plan environnemental, le report modal et l'organisation urbaine que doit permettre le GPE entraîneront une réduction des émissions de gaz à effet de serre liées en particulier à la circulation routière. Ainsi, à partir de 2030, **le GPE doit permettre d'éviter entre 700 000 et 1,2 million de tonnes équivalent CO₂ par an**. Les gains environnementaux sont également recherchés lors de la phase de construction du réseau, dont la SGP s'efforce de réduire l'impact carbone, notamment grâce à la mise en œuvre de dispositifs de captation de l'énergie dans le matériel roulant, de moyens innovants de gestion des déblais ou de recyclage des déblais en circuit court pour les transformer en briques de façades.

Ensuite, l'extension du réseau de transport en moyenne et grande couronne permettra le **désenclavement de certains territoires franciliens** et, de ce fait, contribuera à la **réduction des inégalités économiques et sociales** en améliorant l'accès des zones périphériques aux pôles d'activités économiques, à la santé, à l'éducation et à la culture. Les retombées attendues en termes d'**emploi** sont conséquentes. Une étude réalisée par le laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques de Sciences Po évalue le potentiel de créations consécutives au GPE à 160 000 emplois. Enfin, le GPE renforcera l'attractivité de nombreuses communes franciliennes, en particulier dans les **nouveaux « quartiers de gares »** dont la surface est estimée à 140 kilomètres carrés ; 250 000 à 400 000 logements neufs devraient voir le jour dans le cadre des aménagements urbains.

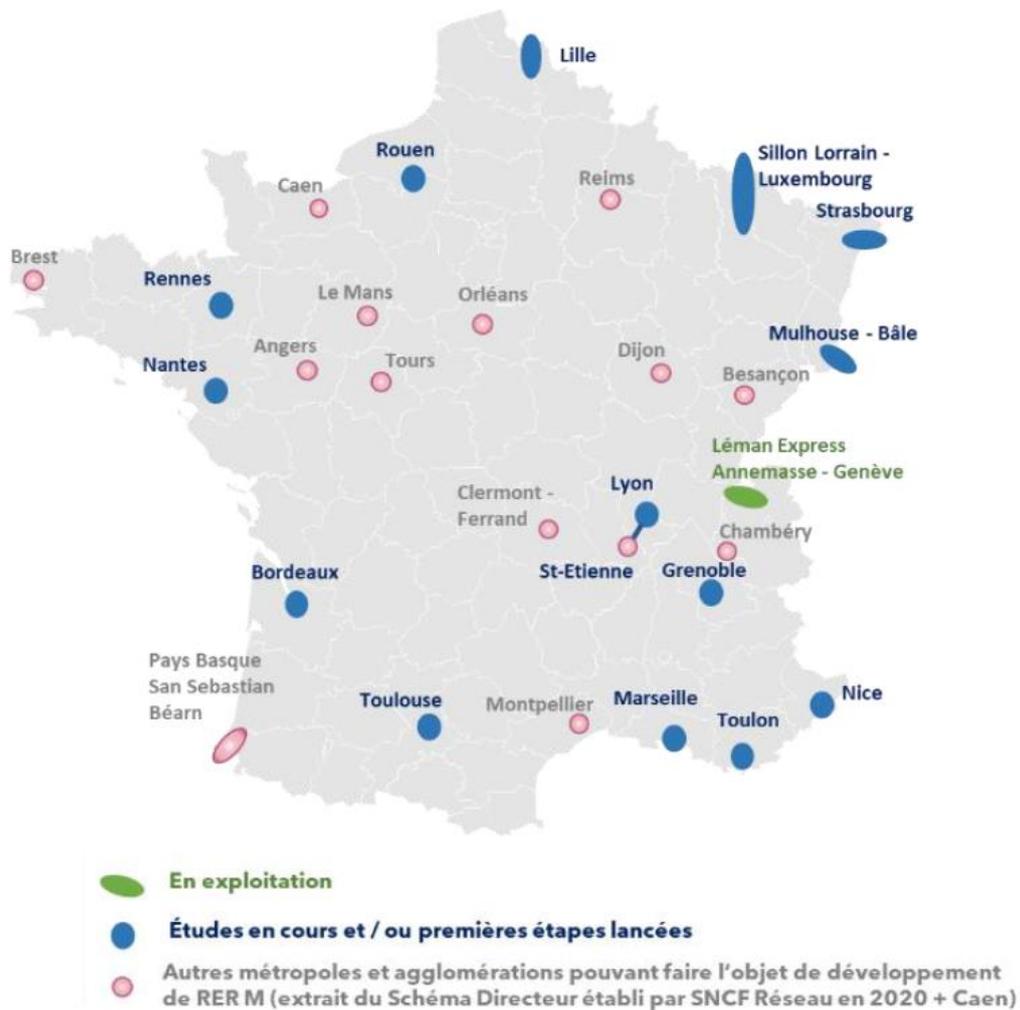
C. LES AUTRES PROJETS DE « RER MÉTROPOLITAINS »

Le COI, dans son rapport de décembre 2022 précité, identifie **quinze projets majeurs de Serm et d'autres projets plus émergents ou locaux**.

Trois d'entre eux sont déjà partiellement déployés. Le service « Léman Express », centré sur Genève, comporte la liaison ferroviaire franco-suisse Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse, avec deux branches se déployant en France. Sa mise en place a été coordonnée avec la réalisation de tramways franco-suisse, en complément de l'offre ferroviaire. À Strasbourg, la première phase du réseau métropolitain, incluant un cadencement au quart d'heure sur plusieurs axes, est en service depuis le 12 décembre 2022, avec 800 trains supplémentaires par semaine. Enfin, Bordeaux augmente progressivement les fréquences de son réseau depuis 2020 et a créé en 2019 une ligne complémentaire de cars express.

Selon le COI, douze autres projets importants, cartographiés ci-dessous, sont en cours d'étude ou de déploiement par phases.

LES PROJETS DE SERVICES EXPRESS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS



Source : Comité d'orientation des infrastructures.

Ces projets se caractérisent par **une grande diversité d'approches**. Si certaines métropoles ont lancé des études approfondies et partenariales associant région, métropole, État et départements, et intègrent les besoins de mobilité et leur évolution (comme à Lyon, Toulouse, Nantes, Rennes et Bordeaux), ce n'est pas le cas partout. Les projets n'envisagent parfois que le mode ferroviaire, tandis que d'autres intègrent des solutions multimodales adaptées à l'existence de branches ferroviaires et à l'intensité de la demande (car express, voies réservées, *etc.*). Enfin, certaines régions et métropoles se sont associées et ont contractualisé afin de définir des règles de partage des investissements dans les infrastructures ou de dépenses d'exploitation future et de matériels roulants, comme à Bordeaux ou Strasbourg. Toutefois, dans la plupart des cas, de tels accords n'ont pas encore été scellés et une vraie gouvernance multi-acteurs et multi-projets fait encore défaut.

Au final, **la maturité des projets est souvent faible**, la grande majorité d'entre eux n'en étant encore qu'à des stades d'études d'opportunité ou préliminaires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi propose de définir les services express régionaux métropolitains (Serm), en les dotant d'un cadre juridique.

Il complète le chapitre V du titre I^{er} du livre II de la première partie du code des transports, consacré aux « modalités de l'action commune des autorités organisatrices de la mobilité » par une nouvelle section intitulée « Services express régionaux métropolitains », composée d'un unique article L. 1215-6.

● Ce nouvel article définit les Serm comme, en dehors de la région Île-de-France, « *une offre multimodale de services de transports collectifs publics qui s'appuie sur un renforcement de la desserte ferroviaire et intègre, le cas échéant, la mise en place de services de transport routier à haut niveau de service ainsi que la création ou l'adaptation de gares ou de pôles d'échanges multimodaux* ».

Il s'agit avant tout de créer un **choc d'offre de services**, et non pas uniquement un projet de réseaux ou d'infrastructures de transports collectifs publics. C'est d'abord la qualité de service qui doit être recherchée, le réseau en n'étant que le support. En offrant des solutions de mobilité périurbaine nouvelles, les Serm doivent entraîner des changements de comportements des usagers dans leurs trajets quotidiens ; ils constituent à ce titre un véritable enjeu sociétal.

La qualité du service offert passe par une amélioration des pôles intermodaux dans les zones périurbaines. Pour cela, **la multimodalité** doit être pensée dès le stade de la conception des réseaux de transport.

Cette offre multimodale de services ne se limite pas à un renforcement de la desserte **ferroviaire** puisqu'elle intègre, le cas échéant, la mise en place de services de **transport routier** à haut niveau de service (« cars express »), ainsi que la création ou l'adaptation de **gares** ou **pôles d'échanges multimodaux**. Comme l'a indiqué le ministre M. Clément Beaune lors de son audition par le rapporteur, la multimodalité doit se traduire par un continuum de services allant du cadencement des modes de transport à l'aménagement des gares et de parkings permettant d'accueillir ces différents modes.

● Le présent article 1^{er} précise que le Serm vise une amélioration de la qualité des transports du quotidien, notamment à travers :

- des dessertes **plus fréquentes et plus fiables** des zones périurbaines ;
- le **désenclavement des territoires** insuffisamment reliés aux centres urbains. Les Serm ne concernent pas les centres-villes : ils visent à améliorer la desserte des grandes périphéries urbaines, dont les habitants dépendent de la voiture à défaut d'offre de transports collectifs réguliers et fiables ;

– la **décarbonation** des mobilités.

• Le statut de Serm doit être défini par arrêté du ministre en charge des transports sur la base d'une proposition conjointe de la région et des autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité.

Un décret en Conseil d'État doit préciser les conditions d'application du présent article 1^{er}.

*

* *

Article 2

(articles 7, 20, 20-3 [nouveau] et 20-4 [nouveau] de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris)

Compétence de la SGP en matière de conception et de maîtrise d'ouvrage des infrastructures nécessaires à la mise en œuvre des services express régionaux métropolitains ; financement des investissements

L'article 2 permet à la Société du Grand Paris, renommée SGP, et à ses filiales de participer à la conception et à la maîtrise d'ouvrage des infrastructures nécessaires à la réalisation des services express régionaux métropolitains. Il précise en outre les règles de financement des investissements nécessaires à la mise en place de ces services.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS A ACQUIS UNE EXPÉRIENCE PRÉCIEUSE DANS LA RÉALISATION DU GRAND PARIS EXPRESS

1. Missions et organisation de la Société du Grand Paris

a. Un champ de compétences aujourd'hui limité à l'Île-de-France

Créée par l'article 7 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, la Société du Grand Paris (SGP) est un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial (Epic) qui a pour mission principale de **concevoir et d'élaborer le schéma d'ensemble et les projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris et d'en assurer la réalisation**. Elle est chargée de la construction des lignes, ouvrages et installations fixes, de la construction et de l'aménagement des gares, y compris d'interconnexion, ainsi que de l'acquisition des matériels roulants conçus pour parcourir ces infrastructures.

Sans préjudice des compétences confiées à l'établissement public Île-de-France Mobilités (IdFM), la SGP veille au maillage cohérent du territoire par une offre de transport de surface permettant la desserte des gares du réseau de

transport public du Grand Paris. Elle assiste le représentant de l'État dans la région pour la préparation et la mise en cohérence des contrats de développement territorial, prévus par l'article 21 de la loi du 3 juin 2010 précitée. Ces contrats peuvent être conclus pour la mise en œuvre des objectifs du Grand Paris entre le représentant de l'État dans la région, d'une part, et les communes et les EPCI pour les objets relevant des compétences qui leur ont été transférées, d'autre part. La SGP peut également conduire des opérations d'aménagement ou de construction, lorsque celles-ci interviennent sur le territoire des communes signataires d'un contrat de développement territorial, si ce contrat le prévoit. Si celui-ci ne le prévoit pas ou qu'un tel contrat n'a pas été conclu, de telles opérations peuvent être menées sous certaines conditions, après avis ou accord des communes et EPCI compétents concernés.

Enfin, l'établissement public SGP peut se voir confier par l'État, Île-de-France Mobilités et les collectivités territoriales ou leurs groupements, par voie de convention, toute mission d'intérêt général présentant un caractère complémentaire ou connexe aux missions définies ci-dessus.

Si la SGP est principalement compétente en matière de « réalisation et gestion du réseau de transport public du Grand Paris » (titre III de la loi du 3 juin 2010), elle peut également participer aux « projets d'infrastructures d'autres réseaux de transport public de voyageurs » en Île-de-France (titre III *bis* de la loi).

i. Réalisation et gestion du réseau de transport public du Grand Paris

Aux termes de l'article 15 de la loi du 3 juin 2010 précitée, la SGP exerce la **maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissement** concernant la réalisation des infrastructures du réseau de transport public du Grand Paris. L'établissement public Île-de-France Mobilités, en sa qualité d'autorité organisatrice de la mobilité (AOM), est associé à l'élaboration de l'ensemble des documents établis par le maître d'ouvrage pour la réalisation des opérations d'investissement nécessaires à la mise en place de ces infrastructures, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État.

La SGP peut décider de **déléguer la maîtrise d'ouvrage de certaines opérations**. Chacune d'entre elles fait l'objet d'une convention signée entre la SGP et le maître d'ouvrage délégué, afin de préciser les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage dont l'établissement public continue d'assurer le suivi et le contrôle d'ensemble, conformément à l'article 18 de la loi précitée.

Enfin, l'article 20 de la même loi prévoit que les lignes, ouvrages, installations et gares, y compris d'interconnexion, composant le réseau de transport public du Grand Paris sont, après leur réception par le maître d'ouvrage, confiés à la Régie autonome des transports parisiens (RATP) qui en assure la gestion technique⁽¹⁾. La SGP reste propriétaire de ces lignes, ouvrages,

(1) Ceux qui ne sont pas confiés en gestion technique à la RATP sont confiés à Île-de-France Mobilités, qui en assure la maintenance et le renouvellement.

installations et gares jusqu'à sa dissolution. Après leur réception par le maître d'ouvrage, les matériels roulants conçus pour parcourir ces infrastructures sont quant à eux transférés en pleine propriété à Île-de-France Mobilités qui les met à disposition des exploitants.

ii. Participation aux projets d'infrastructures d'autres réseaux de transport public de voyageurs

Les missions que peut assurer la SGP s'agissant des autres réseaux de transport public de voyageurs en Île-de-France et les conditions dans lesquelles cet établissement les exerce sont définies aux articles 20-1 et 20-2, qui composent le titre III *bis* de la loi du 3 juin 2010 précitée, intitulé « Participation aux projets d'infrastructures d'autres réseaux de transport public de voyageurs ».

Aux termes de l'article 20-1, la SGP peut **financer des projets de création, d'extension, d'amélioration ou de modernisation d'infrastructures prévoyant au moins une correspondance avec le réseau de transport public du Grand Paris** lorsqu'elles appartiennent au réseau de métro affecté au transport public urbain de voyageurs en Île-de-France, au réseau express régional ou au réseau ferré national dans la région Île-de-France emprunté par des services de transports publics réguliers de personnes.

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

Par ailleurs, l'article 20-2 de la loi précitée prévoit que la SGP peut être désignée **maître d'ouvrage de projets de création ou d'extension d'infrastructures du réseau de métropolitain affecté au transport public urbain de voyageurs en Île-de-France prévoyant au moins une correspondance avec le réseau de transport public du Grand Paris**, à l'exclusion des opérations ayant pour objet les aménagements, les extensions ou les prolongements directs, dépendants ou accessoires des lignes, ouvrages ou installations constitutifs de l'infrastructure gérée par la RATP.

Ces lignes, ouvrages, installations et gares sont, après leur réception par le maître d'ouvrage, confiés à la RATP qui en assure la gestion technique ⁽¹⁾. La SGP en reste propriétaire jusqu'à sa dissolution.

b. Une gouvernance originale

En application de l'article 8 de la loi du 3 juin 2010 précitée, la SGP est dirigée par un directoire qui exerce ses fonctions sous le contrôle d'un conseil de

(1) Ceux qui ne sont pas confiés en gestion technique à la RATP sont confiés à Île-de-France Mobilités, qui en assure la maintenance et le renouvellement.

surveillance. Est ainsi écarté le mode de gouvernance habituel pour un établissement public, celui d'un conseil d'administration. Le directoire est chargé d'assurer les fonctions de gestion quotidienne de l'établissement, alors que le conseil de surveillance, en charge de missions de contrôle et d'orientation stratégique, permet une large représentation de l'ensemble des acteurs du Grand Paris.

Le **directoire** comprend trois membres nommés, après avis du conseil de surveillance, par un décret qui confère à l'un d'eux la qualité de président du directoire – après qu'il a été entendu par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Le **conseil de surveillance**, qui se réunit trois fois par an, est composé de 21 membres : des représentants de l'État et des élus des collectivités territoriales nommés pour une durée de cinq ans renouvelable ou pour la durée de leur mandat. Les représentants de l'État constituent au moins la moitié de ses membres.

Il est en outre institué, auprès du conseil de surveillance, un **comité stratégique** composé des représentants des communes et des établissements publics compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme dont le territoire est, pour tout ou partie, situé sur l'emprise d'un projet d'infrastructure du Grand Paris Express (GPE), ainsi que d'acteurs socio-économiques. Il comprend 182 membres qui émettent des propositions sur le nouveau métro et ses quartiers de gare.

Ce schéma novateur permet de concilier **deux exigences : l'efficacité et la représentativité.**

c. Dissolution de la Société du Grand Paris

L'article 14 de la loi du 3 juin 2010 prévoit que l'établissement public SGP est dissout après épuisement des compétences qui lui sont conférées. La SGP est donc une « **société de projet** » qui disparaîtra non pas au moment de la mise en service de la dernière ligne du GPE, mais lorsque l'ensemble des emprunts contractés pour sa construction auront été remboursés. La SGP devrait donc devenir, autour de 2030, une simple caisse d'amortissement.

2. Une expérience unique en matière de conception et de réalisation d'un réseau de transport décarboné

a. Une accumulation d'expérience sur un projet complexe

La SGP constitue un **outil dédié à la maîtrise d'ouvrage** ; son seul objet est de conduire un projet. Elle n'est donc pas intégrée à un groupe qui s'occuperait d'exploitation ou conduirait d'autres activités.

Le projet de GPE a permis à la SGP d'acquérir une expérience précieuse dans la conception, la réalisation et le financement du plus grand projet européen

de transport connecté et décarboné, caractérisé par une grande complexité. À côté de la réalisation d'infrastructures nouvelles, cette complexité tient notamment aux systèmes d'interconnexion mis en place et aux travaux d'adaptation d'infrastructures déjà existantes, comme par exemple la transformation de gares de départ ou d'arrivée en gares traversantes.

Aujourd'hui, la mise en service progressive du GPE pourrait permettre à la SGP de conduire d'autres projets. Son expertise pourrait ainsi utilement bénéficier au déploiement des futurs services express régionaux métropolitains. À cet égard, l'établissement mène depuis près d'un an une réflexion sur les modalités de son intervention dans d'autres projets. Ainsi, le projet de service express des Hauts-de-France, pour le barreau entre Lille et Hénin-Beaumont, a d'ores et déjà fait l'objet d'un travail entre la SGP et les parties prenantes au niveau local et national. Une filiale a été créée à cet effet (SGP Dév), avec pour objectif de valoriser le savoir-faire de la SGP.

b. Un modèle original qui a su développer de nombreux atouts

Lors de son audition par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire le 8 mars 2023, le président du directoire de la SGP, M. Jean-François Monteils, a esquissé les lignes du « modèle SGP », qui possède de nombreux atouts.

Organisée selon un modèle matriciel, la SGP se caractérise tout d'abord par la **prise en compte, dès l'origine, de l'ensemble des impacts d'un projet**, ainsi que par une grande **capacité d'adaptation** de sa structure aux évolutions que connaît ce projet.

L'**intermodalité** est également au cœur des travaux de la SGP : loin de se consacrer uniquement à la réalisation d'un métro qui roule dans un tunnel, elle s'attache à organiser la manière dont les usagers de ce métro vont pouvoir s'y rendre, en utilisant les nouveaux types de mobilité et l'intermodalité, et en améliorant l'information au sein des gares. Preuve de cette compétence d'ensemble mise au service du GPE, celui-ci a reçu le grand prix d'urbanisme de l'Université de Harvard, particulièrement valorisant pour l'expertise française en matière d'aménagement.

La SGP a en outre su faire preuve d'**innovation**, dans tous les domaines. Sur le plan technique, elle a par exemple utilisé du béton ultra-bas carbone pour les voussoirs ; sur le plan juridique, elle a mis en place des dispositifs d'évolution contractuelle qui permettent, dans le cadre d'un contrat déjà signé, de faire évoluer les exigences environnementales imposées aux cocontractants.

Par ailleurs, la **maîtrise des risques** est devenue une priorité de la SGP, matérialisée par la consolidation d'une direction des risques, de l'audit et du contrôle interne directement rattachée au directoire de l'établissement. Elle assure l'actualisation des risques susceptibles d'affecter la soutenabilité et le financement

du GPE, au moyen de revues de risques périodiques ainsi que d'évaluations quantitatives des impacts financiers et calendaires des risques.

Le modèle de la SGP repose en effet sur une grande **transparence de l'information**. Un rapport d'avancement trimestriel permet de fournir à l'ensemble des mandants des informations précises sur l'état d'avancement des chantiers, tronçon par tronçon. Il en va de même pour les coûts. Actuellement, le coût financé total est évalué à 36,1 milliards d'euros. Des rapports réguliers permettent de voir si cette estimation est tenue et quels sont les risques de dérive.

Enfin, les collectivités territoriales sont représentées au sein de la gouvernance de la SGP, à la fois au conseil de surveillance et au sein du comité stratégique. La **concertation locale** est également organisée sur le terrain grâce à des équipes chargées, pour chaque chantier, d'aller à la rencontre des élus locaux, de recueillir leurs souhaits et de réfléchir avec eux à la meilleure façon d'organiser les chantiers pour limiter les nuisances pour les populations. Les citoyens sont également partie prenante des concertations menées. Le dispositif de « météo des chantiers » informe les riverains de chaque chantier des opérations en cours ou à venir dans les quinze prochains jours. Cette application affiche notamment des informations sur les niveaux de bruit en temps réel et envoie des alertes en cas d'événements imprévus pouvant affecter les riverains.

B. UN FINANCEMENT QUI ASSOCIE ENDETTEMENT ET FISCALITÉ AFFECTÉE

1. Un recours massif à l'emprunt

Le modèle de financement du GPE repose sur le principe d'un recours massif à l'emprunt en phase de réalisation du projet, suivi d'une période étalée pour le remboursement de la dette contractée.

En augmentant considérablement la capacité d'investissement de l'opérateur, le recours précoce et massif à l'endettement permet d'**accélérer la livraison du projet** à recettes fiscales ou budgétaires affectées équivalentes. Lors de son audition devant la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, le président du directoire de la SGP a souligné que l'intérêt de ce modèle est de lier le financement au projet, plutôt que de faire dépendre le projet du rythme d'obtention de ce financement. À l'inverse, s'il était nécessaire de rechercher, en cas d'imprévus sur un chantier, un financement budgétaire supplémentaire, cela entraînerait des délais de décision qui auraient un impact sur la conduite des chantiers et les coûts.

La stratégie de financement retenue implique que la SGP continue d'accroître son niveau d'endettement jusqu'en 2030, avant de procéder au remboursement intégral de sa dette jusqu'en 2071. Elle deviendra donc après 2030 une simple caisse d'amortissement.

Le coût de financement de la SGP est faible en raison de son statut d'Epic de l'État. Compte tenu de la nature de ses activités, elle émet majoritairement des **obligations labellisées « vertes »** sur les marchés. Depuis 2018, 25 milliards d'euros ont été émis et la SGP a attiré plus de 470 investisseurs, à raison de 32 % en France, 21 % en Allemagne et 25 % en Europe occidentale.

2. Des recettes affectées

Le remboursement de la dette est assuré par le produit de plusieurs taxes affectées à la SGP :

– la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement (TSBS), qui constitue un prélèvement additionnel aux impôts fonciers applicable uniquement en Île-de-France ;

– la taxe spéciale d'équipement (TSE), qui constitue également un prélèvement additionnel aux impôts fonciers recouvré au profit d'établissements publics fonciers et, sur le territoire de la région Île-de-France, au profit de la SGP ;

– l'imposition forfaitaire sur matériel roulant (Ifer), assise sur les motrices et les remorques ferroviaires exploitées sur les lignes du réseau francilien. Elle est acquittée par les organismes propriétaires de ces équipements, en l'occurrence la RATP ;

– la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement, qui est un prélèvement additionnel aux impôts fonciers et s'applique aux mêmes surfaces de stationnement que celles visées par la TSBS décrite ci-dessus ;

– une taxe additionnelle équivalente à 15 % de la taxe de séjour applicable en Île-de-France. Pour rappel, la taxe de séjour est perçue « au réel » et se trouve acquittée pour chaque nuitée par les personnes non domiciliées sur le territoire de la commune ou de l'EPCI qui l'a instituée. Elle peut également être acquittée « au forfait » par les établissements hôteliers à raison de leur capacité d'accueil.

Le rendement prévisionnel total de ces recettes fiscales est estimé à 833,5 millions d'euros pour 2023.

SYNTHÈSE DES RECETTES FISCALES AFFECTÉES À LA SGP EN 2023

| Ressources fiscales affectées | Rendement prévisionnel pour 2023 (en millions d'euros) |
|---|---|
| Taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement (TSBS) | 655,10 |
| Imposition forfaitaire sur le matériel roulant circulant sur le réseau de transport ferroviaire et guidé (Ifer) | 76,70 |
| Taxe spéciale d'équipement (TSE) | 67,10 |
| Taxe additionnelle régionale de 15 % à la taxe de séjour | 20,00 |
| Taxe sur les surfaces de stationnement | 14,60 |
| Total | 833,50 |

Source : article 116 de la loi de finances pour 2023.

3. La « règle d'or » garantit l'équilibre financier de la SGP

Afin d'assurer la soutenabilité du modèle financier de la SGP, le II de l'article 167 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 prévoit que **toute contribution supplémentaire mise à la charge de la SGP fait l'objet d'une augmentation des ressources de l'établissement d'un même montant.**

Cette « règle d'or » garantit que la SGP soit dotée de ressources supplémentaires si de nouvelles missions excédant son champ de compétences actuelles lui sont confiées.

Par ailleurs, le I de ce même article 167 améliore la transparence et le suivi de la situation financière de la SGP. Il prévoit ainsi que le Gouvernement présente au Parlement un **rapport annuel relatif à l'évolution des dépenses et des ressources de la SGP**. Ce rapport détaille notamment les prévisions des coûts de réalisation du projet, des impositions de toutes natures affectées à l'établissement ainsi que de l'encours en principal des emprunts contractés par ce dernier. Le rapport expose les mesures mises en œuvre afin que cet encours ne dépasse pas un **plafond de 35 milliards d'euros**. Il rend également compte de l'utilisation par la SGP des emprunts contractés auprès de la Banque européenne d'investissement et des prêts sur fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'expérience accumulée par la SGP constitue un « bien public » qui mérite d'être valorisé au service de la France et de ses territoires. Alors que la SGP était supposée être dissoute une fois le Grand Paris Express réalisé, le présent article 2 propose d'étendre ses missions pour lui permettre de contribuer au déploiement des services express régionaux métropolitains.

A. DÉNOMINATION

L'extension du champ de compétences de la SGP au déploiement des Serm suppose de renommer l'établissement public afin de refléter sa capacité à intervenir sur l'ensemble du territoire national. Ainsi, le I de l'article 2 vise à rebaptiser la « Société du Grand Paris », en « **SGP** » dans l'ensemble des textes législatifs.

B. COMPÉTENCES

Le présent article 2 modifie la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris afin de permettre à la SGP d'intervenir dans la conception, la réalisation et le financement des Serm.

À cette fin, le 3° du II de l'article 2 crée un nouvel article 20-3 au sein du titre III *bis* de la loi, relatif à la « participation [de la SGP] aux projets d'infrastructures d'autres réseaux de transport public de voyageurs ».

• Le 1° du I de ce nouvel article 20-3 prévoit que l'**établissement public SGP ou ses filiales** peuvent :

– participer à la **conception des infrastructures** nécessaires à la mise en œuvre des Serm définis à l'article L. 1215-6 du code des transports, créé par l'article 1^{er} de la présente proposition de loi ;

– être désignés, par arrêté du ministre chargé des transports, **maîtres d'ouvrage d'infrastructures nouvelles du réseau ferré national incluses dans le périmètre des Serm**, à l'exclusion des ouvrages portant sur les infrastructures et les installations de service en exploitation. Il est précisé qu'à l'issue de la construction, les ouvrages sont incorporés au réseau ferré national ;

– être désignés, par l'État ou les collectivités territoriales et leurs groupements, **maîtres d'ouvrage de projets de création ou d'extension d'infrastructures de transport public urbain ou périurbain de personnes ou de marchandises**. Il s'agit ici d'infrastructures différentes de celles visées au premier alinéa de l'article 20-2 de la loi du 3 juin 2010, à savoir les infrastructures du réseau métropolitain affecté au transport public urbain de voyageurs en Île-de-France prévoyant au moins une correspondance avec le Grand Paris Express.

Les compétences qui peuvent être confiées à la SGP par le présent article 2 sont donc larges puisqu'elles concernent **à la fois la conception et la maîtrise d'ouvrage des infrastructures, les réseaux ferroviaires et routiers, le transport de voyageurs et le fret**. En revanche, il est bien précisé que la SGP n'est pas compétente en matière de maîtrise d'ouvrage portant sur les infrastructures et les installations de service déjà en exploitation. Le monopole de SNCF Réseau n'est donc pas remis en cause.

- Le 2° du I du nouvel article 20-3 de la loi du 3 juin 2010 précitée dispose que l'établissement public SGP ou ses filiales peuvent également participer au **financement** des projets de création, d'extension, d'amélioration ou de modernisation d'infrastructures entrant dans le périmètre d'un Serm.

- Afin de réaliser les missions décrites ci-dessus, le II de ce même article 20-3 précise sous quel statut l'établissement public SGP peut intervenir, en préservant une certaine **souplesse**. Il peut ainsi créer des **filiales** ou prendre des **participations** dans des sociétés, groupements ou organismes dont l'objet concourt à la réalisation de ces missions. Dans ce cas, la SGP peut exercer un rôle de **coordination** d'ensemble de la mise en œuvre du Serm selon des modalités définies par **convention** pour chaque Serm avec l'État, les collectivités territoriales et les groupements de collectivités territoriales, SNCF Réseau et les autres maîtres d'ouvrage concernés.

C. FINANCEMENT

Le 4° du II du présent article 2 complète la loi du 3 juin 2010 précitée afin d'étendre et d'adapter les règles de financement des missions confiées à la SGP, qui figurent aujourd'hui à l'article 167 de la loi de finances pour 2019.

Il est créé à cet effet un titre III *ter* intitulé « Règles de financement des investissements », composé d'un unique article 20-4.

- Le I de ce nouvel article 20-4 rappelle que la SGP peut contracter des **emprunts** et que le produit de ces emprunts est affecté aux dépenses relatives à l'exécution de ses missions.

- Le II de ce même article reprend la disposition selon laquelle, avant le 1^{er} octobre de chaque année, le Gouvernement présente au Parlement un **rapport relatif à l'évolution des dépenses et des ressources de la SGP** concourant à l'accomplissement de ses missions, qui figure déjà à l'article 167 de la loi de finances pour 2019, tout en distinguant le contenu de ce rapport selon les missions exercées par la SGP :

- **au titre de ses missions en Île-de-France**, le contenu de ce rapport est identique à celui déjà prévu par la loi de finances pour 2019. Il détaille notamment les prévisions des coûts de réalisation du projet, des impositions de toutes natures affectées à l'établissement, ainsi que de l'encours en principal des emprunts

contractés par ce dernier. Il expose les mesures mises en œuvre afin que cet encours ne dépasse pas un plafond de 35 milliards d'euros. Il rend également compte de l'utilisation par la SGP des emprunts contractés auprès de la Banque européenne d'investissement et des prêts sur fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations ;

– **au titre de ses engagements relatifs aux projets de Serm**, et pour chacun d'entre eux, ce rapport rend également compte de l'exposition financière de la SGP et du respect de l'horizon de remboursement des éventuels emprunts consentis par la SGP ou ses filiales au titre de ces projets au plus tard cinquante ans après leur mise en service, compte tenu des recettes et produits supplémentaires correspondants. Il expose le cas échéant les mesures mises en œuvre afin que cet horizon ne soit pas dépassé ⁽¹⁾.

Le plafond d'endettement de 35 milliards d'euros ne s'applique donc qu'au projet du Grand Paris. Ce plafond est remplacé, en ce qui concerne les Serm, par une **durée d'amortissement de chaque projet de cinquante ans maximum**.

• Le III du nouvel article 20-4 précise que **toute contribution supplémentaire** mise à la charge de la SGP fait l'objet d'une **augmentation des ressources de l'établissement d'un même montant** afin de garantir une stricte neutralité sur l'équilibre financier pluriannuel de la SGP. Toutefois, en reprenant mot pour mot la rédaction actuelle de l'article 167 de la loi de finances pour 2019, le principe de compensation prévu par cet alinéa est limité au financement des projets prévus à l'article 20-1 de la loi du 3 juin 2010, c'est-à-dire les projets de création, d'extension, d'amélioration d'infrastructures prévoyant au moins une correspondance avec le Grand Paris Express.

• Enfin, le IV de l'article 20-4 vise à garantir le **cloisonnement des financements affectés au Grand Paris Express et à chaque Serm**. Il prévoit que le produit des impositions de toute nature, qui sont, à la date de promulgation de la présente loi, affectées à la SGP, est exclusivement utilisé par celle-ci pour les dépenses concourant à l'accomplissement de ses missions en Île-de-France. Ce principe s'applique également aux dépenses exposées pour contracter, rémunérer et amortir les emprunts finançant ces missions, au prorata de leur usage à cet effet.

D. DISPOSITIONS DE COORDINATION

Les 1° et 2° du II du présent article 2 procèdent à des coordinations juridiques, afin de tirer les conséquences des modifications présentées ci-dessus.

Le *a* du 1° et le *b* du 2° du II visent à renommer la « Société du Grand Paris, « SGP ». Cette modification est toutefois déjà prise en compte par le I du présent article 2, qui procède au changement de dénomination dans l'ensemble des textes législatifs.

(1) Cette condition n'est pas applicable aux emprunts contractés à un terme de moins de douze mois.

Les *b*, *c* et *d* du 1° du et le *a*) du 2° du **II** tirent les conséquences des nouvelles missions confiées à la SGP, définies au nouvel article 20-3 de la loi du 3 juin 2010 précitée. Ils précisent en particulier que ces missions s'étendent au-delà de la seule Île-de-France et qu'elles concernent les services de transport public de voyageurs, et non uniquement les réseaux de transport.

*

* *

Article 3

(article L. 2111-13 [nouveau] du code des transports)

Signature d'une convention entre la SGP et SNCF Réseau pour la construction d'infrastructures ferroviaires

L'article 3 prévoit que la SGP conclut une convention avec SNCF Réseau lorsque le ministre des transports lui confie la maîtrise d'ouvrage pour une infrastructure ferroviaire nouvelle du réseau ferré national incluse dans un service express régional métropolitain.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 2100-1 du code des transports définit le « système de transport ferroviaire national » comme « l'ensemble des moyens humains et matériels mis en œuvre » pour assurer :

– la gestion du réseau ferroviaire défini à l'article L. 2122-1, c'est-à-dire le « réseau ferré national et [l]es lignes ferroviaires ouvertes à la circulation publique qui lui sont reliées » ;

– l'exécution des services de transport utilisant ce réseau ;

– l'exploitation des installations de service reliées à ce réseau.

Certaines lignes ferroviaires n'appartiennent pas au réseau ferré national. C'est par exemple le cas de lignes locales comme celles qui sont gérées par les Chemins de fer de la Corse et sont propriété de la collectivité de Corse (il s'agit d'un réseau composé de deux lignes à voie unique et à écartement métrique). C'est aussi le cas de certaines sections du réseau express régional d'Île-de-France exploitées par la Régie autonome des transports parisiens (RATP).

L'article L. 2111-1 du code des transports prévoit que « la société SNCF Réseau est attributaire des lignes du réseau ferré national », qui est propriété de l'État. Il prévoit qu'il peut y avoir plusieurs types de gestionnaires d'infrastructures. Par exemple, si SNCF Réseau peut être gestionnaire d'infrastructures, c'est aussi le cas des autorités organisatrices de transport ferroviaire qui ont bénéficié d'un transfert de gestion des lignes d'intérêt local ou

régional à faible trafic du réseau ferré national en application de l'article L. 2111-1-1 du code des transports.

L'article L. 2111-9 du même code prévoit que la société SNCF Réseau a notamment pour mission d'assurer, directement ou par l'intermédiaire de filiales :

- l'accès à l'infrastructure ferroviaire du réseau ferré national ;
- la gestion opérationnelle des circulations sur le réseau ferré national ;
- la maintenance (comprenant l'entretien et le renouvellement) de l'infrastructure du réseau ferré national ;
- le développement, l'aménagement, la cohérence et la mise en valeur du réseau ferré national ;
- la gestion unifiée des gares de voyageurs (à travers sa filiale, SNCF Gares & Connexions) ;
- la gestion et la mise en valeur d'installations de service.

La maîtrise d'ouvrage des projets d'infrastructures sur le réseau ferré national ne relève pas toujours de SNCF Réseau. Ainsi, l'article L. 2111-11 du code des transports prévoit que SNCF Réseau peut recourir, pour des projets contribuant au développement, à l'aménagement et à la mise en valeur de l'infrastructure du réseau ferré national, à un contrat de concession de travaux ⁽¹⁾ ou à un marché de partenariat ⁽²⁾. Cela a par exemple été le cas pour la construction de la ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique, qui permet de relier Tours à Bordeaux. Elle a été construite par la société LISEA, qui a désormais en charge l'exploitation de la ligne jusqu'en 2061.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 2 de la proposition de loi complète la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris par un article 20-3 pour prévoir que la SGP ou ses filiales peuvent être désignées maître d'ouvrage d'infrastructures nouvelles du réseau ferré national incluses dans le périmètre des services express régionaux métropolitains.

De ce fait, il est nécessaire de prévoir qu'une convention organise les relations entre SNCF Réseau et la SGP. C'est l'objet de l'article 3. Il introduit un article L. 2111-13 dans le code des transports qui prévoit que, lorsque le ministre des transports confie la maîtrise d'ouvrage pour une de ces infrastructures à la SGP ou à une de ses filiales, une convention est conclue entre, d'une part, la SGP

(1) Régi par la troisième partie du code de la commande publique.

(2) Régi par le livre II de la deuxième partie du code de la commande publique.

ou sa filiale compétente et, d'autre part, SNCF Réseau et, le cas échéant, sa filiale SNCF Gares & Connexions. Cette convention détermine :

- le programme et l'étendue des opérations à réaliser ;
- la liste des ouvrages construits sous la responsabilité de la SGP et les modalités de leur remise à SNCF Réseau ou à sa filiale SNCF Gares et Connexions ;
- les spécifications techniques pour la réalisation des ouvrages destinés à être incorporés au réseau ferré national ;
- les modalités de coordination des différents maîtres d'ouvrage.

*

* *

Article 4

(article L. 2171-6 du code de la commande publique)

Extension du champ des marchés globaux sectoriels passés par la SGP

L'article 4 étend le champ des marchés globaux sectoriels que la SGP peut passer pour prendre en compte l'extension de ses missions.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Un marché public est un contrat conclu à titre onéreux par une personne morale de droit public avec une ou plusieurs personnes publiques ou privées pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, selon l'article L. 1111-1 du code de la commande publique. Certains marchés possèdent des spécificités et font l'objet de règles particulières. C'est notamment le cas des marchés publics globaux qui permettent de déroger à l'interdiction de cumul des missions de maîtrise d'œuvre et de travaux, ainsi qu'à l'obligation d'allotissement. Ils tirent leur origine de l'article 42 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises. Il s'agit de contrats dans lesquels les titulaires peuvent se voir confier la conception, la réalisation, l'entretien et la maintenance d'un ouvrage.

Ces marchés publics globaux recouvrent notamment la catégorie des marchés globaux sectoriels, définis par la section 3 du chapitre I^{er} du titre VII du livre I^{er} de la deuxième partie du code de la commande publique. Cette section comprend un article L. 2171-4 qui prévoit que l'État peut notamment confier à un opérateur économique une mission globale portant sur la conception, la construction, l'aménagement, l'exploitation, la maintenance ou l'entretien des infrastructures linéaires de transport de l'État, hors bâtiments. Il comprend également un article L. 2171-6 relatif à la SGP.

Le I de l'article L. 2171-6 prévoit que la SGP peut notamment confier à un opérateur économique une mission globale portant :

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

– sur la maintenance des éléments qui sont remis en gestion à Île-de-France Mobilités en application des articles 20 et 20-2 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris (par exemple, les éléments du réseau de transport public du Grand Paris qui ne font pas partie des éléments confiés à la RATP pour la gestion technique⁽¹⁾ et les matériels prévus pour parcourir les infrastructures du réseau de transport public du Grand Paris).

Le II de l'article L. 2171-6 prévoit que, sur décision de la SGP, l'opérateur économique attributaire du contrat relatif à la mission globale mentionnée au I de l'article peut se voir transférer, avec l'accord du cocontractant concerné, les droits et obligations issus de tout ou partie des marchés passés par la SGP et pouvant concourir à l'exécution de sa mission. Le contrat portant sur la mission globale intègre alors ces droits et obligations et la composition de l'opérateur économique attributaire est modifiée afin d'inclure le titulaire du marché dont les droits et obligations sont ainsi transférés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 4 modifie les règles relatives aux marchés globaux sectoriels que la SGP peut passer, pour prendre en compte l'extension de ses missions réalisée par la proposition de loi.

Le 1° de l'article 4 modifie le I de l'article L. 2171-6 du code de la commande publique pour étendre le champ des marchés globaux sectoriels que la SGP peut conclure. Il prévoit que ceux-ci peuvent désormais concerner :

– la conception, la construction et l'aménagement des infrastructures nécessaires à la mise en œuvre de services express régionaux métropolitains ;

– la maintenance des éléments remis en gestion à d'autres autorités organisatrices de la mobilité qu'Île-de-France Mobilités (jusqu'à seule mentionnée dans l'article).

Le 2° de l'article 4 procède à des modifications de coordination dans le II de l'article L. 2171-6 du code de la commande publique, qui concerne le transfert de droits et obligations issus de marchés passés par la SGP. Il remplace le terme « Société du Grand Paris » par le sigle « SGP ».

(1) L'article 20 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 prévoit que « les éléments des lignes, ouvrages et installations ainsi que des gares, y compris d'interconnexion » sont, après leur réception par le maître d'ouvrage, confiés à la RATP, qui en assure la gestion technique.

*

* *

Article 5

(article L. 522-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique)

Extension du champ de la procédure d'expropriation d'extrême urgence

L'article 5 permet de recourir à la procédure d'expropriation d'extrême urgence pour la réalisation de travaux de construction d'infrastructures nécessaires à la mise en œuvre des services express régionaux métropolitains.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'expropriation est une procédure déclenchée par l'État permettant de contraindre une personne privée à céder la propriété de son bien à une personne publique ou privée, moyennant le paiement d'une juste et préalable indemnité. Elle est divisée en une phase administrative et une phase judiciaire.

Le prononcé de l'expropriation doit faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique intervenue après enquête publique, en application des articles L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. La déclaration d'utilité publique fait l'objet d'un arrêté préfectoral ou d'un décret. À défaut de cession amiable, le transfert de propriété d'immeubles ou de droits réels immobiliers faisant l'objet d'une procédure d'expropriation est opéré par voie d'ordonnance du juge de l'expropriation, en application de l'article L. 220-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'expropriation fait l'objet d'indemnités qui « couvrent l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation », en application de l'article L. 321-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'expropriant notifie le montant de ses offres et invite les expropriés à faire connaître le montant de leur demande ⁽¹⁾. À défaut d'accord sur le montant des indemnités, celles-ci sont fixées par le juge de l'expropriation ⁽²⁾.

L'article L. 231-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit que les détenteurs du bien exproprié sont tenus de quitter les lieux dans un délai d'un mois à compter du paiement de l'indemnité.

Le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique définit des procédures dérogatoires à la procédure de droit commun, permettant d'accélérer le processus. C'est notamment le cas de la procédure dite « d'extrême urgence » définie par le titre II du livre V du code. Ainsi, l'article L. 522-1 prévoit que, lorsque l'exécution de certains travaux de construction régulièrement déclarés

(1) Article L. 311-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

(2) Article L. 311-5 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

d'utilité publique risque d'être retardée par des difficultés tenant à la prise de possession d'un ou de plusieurs terrains non bâtis, un décret pris sur avis conforme du Conseil d'État peut en autoriser la prise de possession par le maître d'ouvrage. Les travaux concernés sont les travaux de construction :

- d'autoroutes ;
- de routes express ;
- de routes nationales ou de sections nouvelles de routes ;
- de voies de chemin de fer ;
- de voies de tramway ;
- de voies de transport en commun en site propre ;
- d'oléoducs ;
- d'ouvrages des réseaux publics d'électricité.

L'article L. 522-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique précise que la prise de possession n'a lieu qu'après le paiement provisionnel d'une somme égale à l'évaluation de l'autorité administrative compétente pour l'effectuer ou à l'offre de l'autorité expropriante si celle-ci est supérieure. Cette évaluation est effectuée par le directeur départemental ou régional des finances publiques, en application de l'article R. 522-1 du même code.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Pour accélérer les procédures de réalisation des services express régionaux métropolitains, l'article 5 étend le champ de la procédure d'extrême urgence, qui est applicable aux immeubles non bâtis.

Il modifie l'article L. 522-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique pour ajouter les travaux de construction d'infrastructures nécessaires à la mise en œuvre des services express régionaux métropolitains à la liste des travaux pour lesquels cette procédure peut être enclenchée.

*

* *

Article 6 Gage financier

L'article 6 comporte les mesures destinées à compenser les coûts générés par les articles 1 à 5.

L'article 40 de la Constitution ne permettant pas aux parlementaires de déposer une proposition de loi ou un amendement qui aurait pour conséquence « la création ou l'aggravation d'une charge publique », cet article prévoit de compenser les créations de charges et les pertes de recettes pour l'État éventuellement occasionnées par les articles 1 à 5 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.

Il est à noter que cette irrecevabilité a été, depuis le dépôt de la proposition de loi, couverte par l'expression des intentions du Gouvernement, qui a précisé le 2 mai 2023, dans sa réponse à la question écrite n° 7616, que : « Les RER métropolitains constituent une priorité pour le Gouvernement [...] il est prévu que la Société du Grand Paris travaille aux côtés de SNCF Réseau pour mener le dialogue avec les territoires concernés, pour définir la maturité politique, technique et financière de chacun de ces projets et pour en mener ensuite les études et la réalisation ». Le Gouvernement a indiqué que « des dispositions législatives seront nécessaires » pour « élargir le principe de spécialité de la Société du Grand Paris » ou encore « lui permettre de participer à la mise en place de nouvelles structures locales de coordination » et a affirmé qu'il « soutiendra toutes les initiatives allant en ce sens. ».

Pour rappel, il est en effet d'usage, pour apprécier l'irrecevabilité financière d'une initiative parlementaire, de toujours choisir la base de référence la plus favorable à cette initiative. Parmi ces bases, figurent, de manière constante dans la doctrine établie par la Commission des finances, « les intentions claires et précises du Gouvernement »⁽¹⁾, exprimées par un membre du Gouvernement dont les propos doivent être transcrits dans une publication officielle, telle le *Journal officiel*. C'est bien le cas en l'espèce.

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

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires - Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)

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

M. Bruno Dicianni, sous-directeur des infrastructures ferroviaires

Association française du rail (Afra)*

M. Franck Tuffereau, délégué général

M. Laurent Mazille, administrateur, directeur des affaires publiques Transdev

Groupement des autorités responsables de transport (Gart)

M. Guy Le Bras, directeur général

Île-de-France mobilités

M. Laurent Probst, directeur général

Société du Grand Paris*

M. Jean-François Monteils, président du directoire

M. Frédéric Bédillot, membre du directoire

Mme Anne-Céline Imaud de Trogoss, directrice déléguée au développement

M. Deniz Boy, directeur délégué aux relations parlementaires

Table ronde réunissant des représentants des régions et des métropoles

– France urbaine

M. Etienne Chaufour, conseiller en charge des mobilités, de l'éducation-petite enfance-jeunesse, des solidarités, de l'outre-mer et directeur « Île-de-France »

– **Association des maires de France (AMF)**

M. Sylvain Laval, co-président de la commission « transport », maire de St-Martin-le-Vinoux et vice-président de Grenoble Alpes Métropole

– **Métropole Grand Lyon**

M. Jean-Charles Kohlhaas, vice-président de la métropole de Lyon

– **Eurométropole de Strasbourg**

M. Alain Jund, vice-président

– **Régions de France**

M. Franck Dhersin, vice-président du conseil régional des Hauts-de-France et président délégué de commission « transports et mobilités »

M. Michel Neugnot, vice-président du conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté et président délégué de la commission « transports et mobilités »

SNCF Réseau* et SNCF Gares&Connexions*

M. Alain Quinet, directeur général exécutif « Stratégie et affaires corporate » de SNCF Réseau

Mme Isabelle Hazard, directrice juridique et de la conformité de SNCF Réseau

Mme Julie Reiner, directrice finances, juridique et régulation de SNCF Gares&Connexions

Mme Laetitia Guibout, directrice juridique de Gares&Connexions

M. Stéphane Lereu, directeur « Grands Projets » de Gares&Connexions

Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire du groupe SNCF

Union des transports publics et ferroviaires (UTP)*

Mme Stéphanie Lopes d'Azevedo, directrice des affaires économiques, techniques et prospective

M. Jean-Philippe Peuziat, directeur des affaires publiques

M. Charles-Edouard Roehrich, chargé de mission « Affaires institutionnelles »

Audition conjointe

– **Fédération nationale des associations d'usagers des transports (Fnaut)***

M. Michel Quidort, vice-président

M. Alain Roux, membre du bureau national, Fnaut Nouvelle-Aquitaine

M. Mathieu Giraud, membre du bureau national, Fnaut Hauts-de-France

– **Fédération française des usagers de la bicyclette (FUB)***

M. Nicolas Frasier, administrateur

Mme Claire-Marine Javary, chargée de plaider sur l'intermodalité vélo-transports en commun

M. Clément Beaune, ministre délégué chargé des transports

M. Cédric Bourdais, conseiller ferroviaire

M. Thibault Gensollen, conseiller parlementaire

SNCF Voyageurs*

M. Jean-Aimé Mougnot, directeur TER

M. Romain Desaix, directeur de cabinet adjoint de TER

Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire

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

CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES

Cerema

Départements de France

Objectif RER métropolitains

Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Direction du Budget

PROJET