



...la proposition de loi relative aux Services express régionaux métropolitains

SERVICES EXPRESS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS : UN CHOC D'OFFRE NÉCESSAIRE, À PENSER PAR ET POUR LES TERRITOIRES

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

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

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

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

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

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



1. LES SERM : UN OUTIL ADAPTÉ DE TRANSFORMATION DES MOBILITÉS DU QUOTIDIEN DANS ET AUTOUR DES MÉTROPOLES

A. LES SERM : UNE OFFRE DE MOBILITÉ MULTIMODALE AU SERVICE DE TOUS LES TERRITOIRES À PROXIMITÉ DES MÉTROPOLES

✓ Les Serm sont une **offre multimodale de transports collectifs publics** s'appuyant sur le **renforcement de la desserte ferroviaire** des territoires. Ils peuvent intégrer **plusieurs autres modes de transport** comme les **transports guidés**, ou encore, à l'initiative de la commission, le **covoiturage** et l'**autopartage** ([COM-57 rect. bis](#) et [COM-59](#)).

✓ La **commission** a par ailleurs estimé qu'une **offre de cars à haut niveau de service** devait être **incluse systématiquement dans les Serm** ([COM-1](#)). Cette extension est motivée par :

➔ un **objectif** : prendre en compte **tous les territoires**, et notamment les **plus éloignés du centre des métropoles**, qui n'ont pas forcément vocation à bénéficier d'une gare ferroviaire. Le déploiement de ces lignes de cars constitue un facteur d'**équité territoriale** ;

➔ un **atout** : **faciles à mettre en place** et **peu coûteuses**, ces lignes permettront de **répondre à l'impératif de décarbonation des mobilités** et d'**accompagner la mise en place des ZFE-m**, en évitant d'exclure certains usagers du cœur des villes.

✓ Les **réseaux cyclables** doivent également faire partie intégrante des Serm ([COM-1](#) et [COM-40 rect. bis](#)).

B. PENSER LES SERM À PARTIR DES TERRITOIRES

✓ La **commission** a souhaité **placer les collectivités territoriales au cœur du processus de décision**. La réalisation des Serm doit en effet procéder de la **volonté territoriale partagée entre tous les acteurs** : les **départements** ([COM-46 rect. bis](#)) et les **maires**, premiers maillons de la démocratie locale ([COM-50 rect.](#)), doivent être systématiquement associés au processus de concertation préalable à leur création.

✓ La **commission** a par ailleurs **simplifié et clarifié** la procédure de création des Serm ([COM-4](#)). Plutôt que de multiplier les **verrous réglementaires** – tels que le conditionnement du statut de Serm à la présentation d'un contrat opérationnel de mobilité – la commission a en effet choisi de faire confiance à **l'intelligence des territoires**.

CHRONOLOGIE DES SERM EN APPLICATION DU TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION



Objectif
10 Serm mis en service d'ici 10 ans

- ✓ Afin de donner tout son sens au rôle de **chef de file des mobilités** de la région, la commission a subordonné la **décision de créer un Serm** à l'adoption d'une **délibération du conseil régional** concerné ([COM-4](#)).

➔ Toute **recentralisation** de cette politique est ainsi **évitée**.



Tout en approuvant les mesures du texte sur la **gouvernance locale** des projets de Serm, la commission a toutefois estimé nécessaire de renforcer la **collégialité** entre les maîtres d'ouvrage et l'**implication** des **financeurs** dans les projets ([COM-7](#)).

Soucieuse d'assurer l'**effectivité du report modal** visé par les Serm, la commission a également précisé que les acteurs impliqués devaient définir des objectifs quant au **niveau de service** souhaité ([COM-9](#)), à la **sécurité** et à l'**interopérabilité** ([COM-35](#)) des infrastructures réalisées lors de leur mise en service.

2. L'INTERVENTION D'UN MAÎTRE D'OUVRAGE EXPÉRIMENTÉ, LA SGP, PARTENAIRE DE SNCF RÉSEAU

A. LA SGP : UN MAÎTRE D'OUVRAGE QUI A FAIT SES PREUVES DÉSORMAIS AU SERVICE DES TERRITOIRES

La commission approuve l'**un des principaux apports du texte**, à savoir la **possibilité ouverte** à la Société du Grand Paris, rebaptisée **Société des grands projets** (SGP), **d'intervenir en tant que maître d'ouvrage** dans le cadre des Serm et de **participer à l'ingénierie financière** des projets de Serm.

La **SGP** aura désormais vocation à intervenir au service **de tous les territoires, à leur demande et selon leurs spécificités**. C'est pourquoi la commission juge opportun de **renforcer le rôle des collectivités dans le choix de la SGP comme maître d'ouvrage**. Par un amendement du rapporteur ([COM-13](#)), elle a souhaité préciser que ce n'est qu'à la demande de la région et des autorités organisatrices de la mobilité concernées que la SGP pourra intervenir dans l'élaboration et la maîtrise d'ouvrage de projets de Serm. Un accord du ministre chargé des transports reste cependant nécessaire puisque le réseau ferré national est propriété de l'État.



B. VEILLER À LA FLUIDITÉ DES RELATIONS ENTRE LA SGP ET SNCF RÉSEAU



L'intervention de la SGP dans le déploiement des futurs Serm est un **gage d'efficacité**. Cet établissement public possède en effet d'indéniables **atouts** : une importante **capacité d'emprunt**, un **fonctionnement souple**, mais aussi une **expérience considérable** à la faveur de son **rôle central** dans la réalisation du Grand Paris Express, plus grand projet d'infrastructure d'Europe.

Pour autant, pour la commission, **la réussite du déploiement des Serm suppose une répartition claire et fine des responsabilités entre la SGP, d'une part, et SNCF Réseau et SNCF Gares & Connexions, d'autre part.**

Le texte voté par les députés permet à la SGP d'être désignée **maître d'ouvrage** dans **trois cas de figure** :

- ➔ pour des infrastructures nouvelles du réseau ferré national, à l'exclusion des infrastructures en exploitation
- ➔ pour des lignes ferroviaires non circulées depuis cinq ans
- ➔ pour des infrastructures de transport public urbain ou périurbain avec au moins une correspondance à l'intérieur du périmètre d'un Serm

Considérant qu'il est fondamental de ne pas « **archipeliser** » le réseau, la commission a réaffirmé la ligne claire de répartition des interventions entre la SGP et SNCF Réseau, cette dernière, en tant que gestionnaire d'infrastructure, étant naturellement la seule à pouvoir intervenir sur le réseau en exploitation.

En définitive, et afin de **clarifier** encore davantage le périmètre d'intervention de la SGP en tant que maître d'ouvrage dans le cadre des Serm, elle a adopté plusieurs amendements visant à en étayer les **modalités** ([COM-15](#), [COM-14](#), [COM-12](#)) ainsi que les **conditions de remise des ouvrages aux futurs gestionnaires d'infrastructures** ([COM-2](#), [COM-3](#) et [COM-11](#)).

Suivant la recommandation du rapporteur, la commission a, dans un souci de pragmatisme, ouvert à la **SGP** la **possibilité d'intervenir** sur les **lignes** dont les **collectivités territoriales** assurent aujourd'hui la gestion et dont elles sont parfois **propriétaires**, si elles le souhaitent ([COM-16](#)).

Enfin, afin d'assurer la plus grande **fluidité** possible entre la phase de maîtrise d'ouvrage et celle de l'exploitation, qui reposera sur le gestionnaire d'infrastructure, la commission a prévu que la convention conclue entre la SGP et SNCF Réseau précise les conditions et les délais dans lesquels **les avis de SNCF Réseau et de sa filiale SNCF Gares & Connexions sont requis avant l'approbation de chaque étape technique du projet** ([COM-25](#)).

3. UNE INQUIÉTUDE PERSISTANTE SUR L'ENGAGEMENT DE L'ÉTAT ET LE FINANCEMENT DES SERM



L'**absence de garanties de financement des Serm** constitue un légitime et sérieux **motif d'inquiétude** pour la commission.

Le déploiement de **10 Serm** d'ici **10 ans** suppose en effet de réaliser des **investissements significatifs** (environ 15 milliards d'euros) **en infrastructures de transport et en matériel roulant**, dans une première phase, puis, une fois leur mise en service, en **exploitation**. L'exemple du Grand Paris Express démontre combien il est indispensable de penser le financement de l'exploitation dès la genèse du projet.

Pour autant, face à ce « mur d'investissements », **les promesses et engagements de l'État sont, à ce jour, loin d'être à la hauteur de l'objectif**. L'annonce d'un déblocage de 700 millions d'euros en faveur des Serm n'est pas de nature à rassurer la commission, eu égard aux besoins identifiés.

Aussi, et pour apporter une première réponse, la commission a adopté, sur la proposition du rapporteur, un article 3 *quater* prévoyant l'organisation d'une **conférence nationale de financement** sur les Serm d'ici le 30 juin 2024 ([COM-26](#)). Elle a en outre souhaité **annexer le programme des investissements** du gestionnaire d'infrastructure au **contrat de performance** entre SNCF Réseau et l'État, afin de veiller à ce que le déploiement des Serm n'obère pas les investissements en matière de régénération et de modernisation du réseau ([COM-20](#)).

POUR EN SAVOIR +

- [Avis sur les crédits « Transports » du PLF 2023](#)
- [Rapport d'information Zones à faibles émissions mobilité \(ZFE-m\) : sortir de l'impasse](#)
- [Dossier législatif de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris](#)



Jean-François Longeot

Président
Sénateur du Doubs
(Union centriste)



Philippe Tabarot

Rapporteur
Sénateur des Alpes-Maritimes
(Les Républicains)

[Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20

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

