

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V I <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

- Examen de la proposition de loi relative aux services express régionaux métropolitains (n° 1166) (*M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur*) ..... 2
- Information relative à la commission..... 35

Mardi 30 mai 2023

Séance à 17 heures 15

Compte rendu n° 69

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

**Présidence de  
M. Bruno Millienne,  
Vice-président**



La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné la proposition de loi relative aux services express régionaux métropolitains (n° 1166) (*M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur*).

**M. Bruno Millienne, président.** Pour la bonne information de tous, j'indique qu'un peu moins d'une trentaine d'amendements ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution par le président de la commission des finances, M. Coquerel, en ce qu'ils constituaient une charge – bien inférieure à 15 milliards d'euros, certes, mais tout de même.

Vingt-deux amendements ont par ailleurs été considérés comme des cavaliers législatifs au regard de l'article 45 de la Constitution ; autrement dit, ils ne présentaient pas de lien suffisamment caractérisé avec la proposition de loi.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Permettez-moi de vous exprimer le bonheur qui est le mien de nous retrouver cet après-midi. Le texte qui vous est proposé est le fruit d'une longue réflexion commencée durant l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM), dont nous avons débattu avec beaucoup d'engagement au sein de cette même commission. Il a fallu quatre ans pour que, à la suite de l'excellent rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) – dont je salue le président David Valence –, l'idée des services express régionaux métropolitains (Serm) puisse voir le jour. Ce rapport a en effet rendu crédible et possible cette proposition de loi, dont la construction découle à la fois du terrain et de rencontres faites dans les territoires, de Bordeaux à Strasbourg en passant par Lille, Toulon et ma chère métropole, Aix-Marseille-Provence. Elle découle aussi de l'engagement que j'ai pris, de longue date, de rouvrir la ligne de chemin de fer entre Aix-en-Provence et Rognac.

L'émergence de cette proposition de loi prend racine dans des échanges avec de nombreux élus, des associations, des entreprises ainsi que des syndicats, qui sont liés par une volonté forte et unique d'offrir, avec méthode, des solutions de mobilité à nos concitoyens en ouvrant le champ des possibles pour mieux coordonner les approches et trouver des solutions adaptées, en ayant toujours pour objectif de décarboner nos modes de déplacement.

Cette proposition de loi vise ainsi à accélérer le déploiement des Serm afin de désenclaver nos territoires, mais aussi d'offrir de nouvelles offres de mobilité adaptées et décarbonées à nos concitoyens.

Son article 1<sup>er</sup> définit la notion de Serm avec la volonté de désenclaver nos territoires, de travailler à la décarbonation et de labelliser un certain nombre de projets en vue de trouver des financements supplémentaires.

L'article 2 s'appuie sur l'expertise et l'ingénierie de la Société du Grand Paris (SGP), dont nous changerons le nom en « Société des grands projets », et qui a acquis une expérience intéressante sur laquelle il me semble important de pouvoir nous appuyer, au sein de nos territoires, pour la réalisation de nouvelles infrastructures.

Je suis également attaché à SNCF Réseau, que je considère comme une fierté nationale, puisque notre volonté est d'œuvrer à une convention entre cette dernière et la SGP, ce qui est l'objet de l'article 3.

Enfin, les articles 4 et 5 ont pour objet la simplification et l'accélération des procédures. Je n'ai pas la prétention de dire qu'il s'agit là du « grand soir » de la

simplification dans le secteur des transports, mais je crois qu'ensemble, nous serons capables d'améliorer le texte afin de gagner quelques mois de procédure.

Je souhaite enfin placer ce texte sous le signe de l'optimisme, sans caricature ni injonction envers quiconque. Je veux aussi répondre d'emblée à la question de la place de SNCF Réseau, car cette proposition de loi ne va en aucun cas contre cet organisme. Ce n'est pas parce que nous souhaitons nous appuyer sur l'expertise de la SGP que nous mettons de côté les connaissances et le travail de SNCF Réseau : j'ai même l'intention de mettre en avant le travail des femmes et des hommes de cette grande entreprise qui est une fierté nationale.

Je tenais enfin à vous remercier pour votre disponibilité. De fait, il m'a été donné de rencontrer tous les représentants des groupes, avec l'idée d'œuvrer collectivement à ce texte ambitieux, qui répond aux problèmes rencontrés par nos concitoyens.

**M. David Valence (RE).** Mieux relier les villes moyennes distantes de trente minutes à une heure, mais aussi les communes périurbaines à nos métropoles régionales, tel est le projet des RER métropolitains que la première version du COI avait appelé de ses vœux dès 2018, et que la seconde mouture du COI, en 2022, a rebaptisé « Serm » pour plus de clarté.

Nous allons beaucoup parler ce soir d'investissements dans les infrastructures de transport, qu'il s'agisse de développer les capacités de celles existantes ou d'en construire de nouvelles. Mais un Serm est avant tout le fruit d'un accord entre une région, une métropole et des intercommunalités voisines, pour penser les mobilités et déterminer un niveau atteignable et souhaitable de services en transports collectifs, ferroviaires et routiers.

La proposition de loi de Jean-Marc Zulesi a ainsi pour ambition de définir précisément la notion de Serm, mais aussi de donner aux collectivités territoriales de nouveaux moyens d'en favoriser la réalisation.

Le Président de la République a fait des projets de Serm, dont l'intérêt est majeur pour notre transition écologique et l'aménagement de notre territoire, une priorité et a souhaité leur accélération. L'État y contribuera par son rôle tout en agissant, pour ce qui concerne les investissements, aux côtés des collectivités territoriales.

La proposition de loi que nous allons examiner permet surtout à un nouvel acteur entièrement public, la SGP, d'assurer la maîtrise d'ouvrage de nouvelles infrastructures de transport, ainsi que la coordination d'un ensemble d'opérations d'investissement dans le cadre des Serm, grâce à des filiales ou à des groupements d'intérêt public.

Ce texte, technique, traite principalement de la capacité à faire, et ce faisant est de nature à accélérer des projets structurants de transition écologique et de solidarité territoriale autour de Bordeaux, de Lille ou même entre le nord de la Moselle et le Luxembourg.

Je tiens enfin à féliciter, au nom du groupe Renaissance, le président Zulesi du travail considérable et de l'esprit d'ouverture qu'il a déployés pour aboutir à ce texte. Ne doutant pas de trouver des accords pour l'enrichir sans le dénaturer, notre groupe le soutiendra dans son esprit et dans sa lettre.

**M. Pierre Meurin (RN).** Nous accueillons ce texte avec bienveillance, mais aussi avec une certaine méfiance dans la mesure où les Français des zones rurales en sont à nos yeux les grands oubliés. Non seulement la ruralité n'y est pas une seule fois mentionnée, mais

nous y cherchons aussi des mesures en faveur du désenclavement. Rien n'est fait pour eux à moyen terme, et les zones à faibles émissions (ZFE) sont maintenues. Ce texte ne leur proposera donc aucune offre de transport mais maintiendra les restrictions pour entrer dans les métropoles. La philosophie du macronisme reste donc la même, à savoir un séparatisme entre les Français des zones urbaines, qui ont tout, et ceux des zones rurales, qui n'ont plus rien.

De plus, nous attendons avec impatience de savoir quels contribuables paieront, étant donné qu'il est prévu une fiscalité dédiée au déploiement des Serm.

De très nombreux amendements de notre groupe, allant dans le sens d'un désenclavement des zones rurales, ont été déclarés irrecevables, à l'instar de celui prévoyant la mise en place de parkings relais pour faciliter l'intermodalité entre les zones rurales et les Serm, ou bien de celui proposant une égalité d'investissement entre les territoires métropolitains et ruraux.

Ce texte ne ménage par conséquent aucune place à la question du désenclavement réel des zones rurales.

Je conclurai sur une interrogation réelle concernant l'article 40 de la Constitution, car le financement de la future Société des grands projets me semble entrer dans son champ d'application : l'alinéa 20 de l'article 2 de la proposition de loi prévoit en effet que « la SGP peut contracter des emprunts », et cette disposition est gagée.

Le fait que le Gouvernement ait annoncé lever le gage est en théorie sans effet si l'on suit votre approche restrictive sur l'application de l'article 40 – à moins de considérer que seule une initiative parlementaire soutenue par le Gouvernement est recevable. Je voulais signaler que cette approche restrictive, fondée sur des motifs politiques, risque de créer un précédent grave qui pourrait s'appliquer aussi à cette proposition de loi.

**M. Sylvain Carrière (LFI-NUPES).** Ce texte est à nos yeux l'héritage direct des annonces d'Emmanuel Macron qui, le 27 novembre dernier, promettait l'extension d'un RER métropolitain à dix grandes villes françaises, en plus de Paris. En réalité, il s'agit d'un recyclage de la SGP, sans autre objectif clair que celui de conserver cette société, plutôt que d'une stratégie profonde de déploiement d'infrastructures de transport ferroviaire.

Le groupe LFI-NUPES souhaite une réelle planification par les besoins du développement massif de transports en commun dans les grandes agglomérations. Cette volonté implique un clair partage des compétences, ce qui n'est pas le cas car la SGP arrive comme un cheveu sur la soupe entre autorités organisatrices de la mobilité (AOM) régionales et métropolitaines, pourtant créées en 2019. Et *quid* de la SNCF, fleuron du rail français, qu'on écarte délibérément des RER métropolitains ?

Cette volonté implique aussi un agenda déterminé par les besoins, qui eux-mêmes appellent un report modal aussi massif et rapide que possible de la voiture individuelle vers le ferroviaire, en particulier pour les populations de banlieue et périurbaines, lesquelles constituent la première catégorie concernée par le déploiement de RER métropolitain.

Cette volonté implique enfin d'obtenir des financements pour la planification. C'est de cette difficulté que se plaignent le plus souvent les AOM locales et régionales désireuses de développer le ferroviaire ainsi que l'intermodalité au sein de leur territoire. La part du

financement de l'État dans les projets d'infrastructures est insuffisante, et rien, dans ce texte, n'y porte remède.

De plus, nous sommes opposés à l'extension du modèle de la SGP à tous les Serm, au vu du coût des travaux du Grand Paris Express qui, estimés à 19 milliards d'euros en 2010, s'élevaient à 36,1 milliards fin 2021. Le doublement du budget a nécessité en urgence des taxes diverses, des emprunts à foison et des levées de fonds sur les marchés financiers.

Il est donc urgent de renouer le dialogue avec les collectivités territoriales et la SNCF, ainsi que d'en finir avec ce bricolage permanent.

**M. Pierre Vatin (LR).** L'amélioration de l'offre de transport près des métropoles est un enjeu capital pour des millions de Français, surtout à l'heure des ZFE et de la crise immobilière.

Nous vous remercions donc pour cette proposition de loi qui devrait recueillir une belle approbation au sein de nos différents groupes, en reprenant l'idée, exposée le 8 mars dernier devant notre commission par M. Jean-François Monteils, d'élargir les missions de la SGP aux Serm.

L'expérience de la SGP ne doit pas être perdue, mais de nombreuses inconnues restent à lever, à commencer par le financement, véritable frein au déploiement ambitieux de ces projets, alors que de nombreux élus comme le maire de Toulouse M. Jean-Luc Moudenc doutent du réalisme de ces initiatives.

La proposition de loi permet de faire appel aux taxes locales affectées à la SGP, mais cette manne n'aura sans doute qu'une efficacité limitée dans des territoires moins avantagés que la métropole parisienne.

Il faudra donc que l'État s'engage. Vous avez signifié il y a quelques jours que les contrats de plan État-région (CPER) seraient mobilisés pour cofinancer des études, mais je crains que cela ne soit pas suffisant.

L'état du réseau ferré, la capacité à recruter du personnel et le desserrement des nœuds ferroviaires nous inquiètent également, alors que nous attendons toujours des précisions concernant le plan de soutien au rail annoncé par la Première ministre.

Le retour d'expérience mitigée du RER de Strasbourg ne doit que nous inciter à la prudence. Si les intentions sont bonnes, la détermination doit suivre car les Français attendent une amélioration réelle du service et non un RER au rabais ou un TER amélioré.

Votre proposition de loi mise sur les cars express, mais la privatisation des voies pour les bus et le covoiturage ne seront pas faciles à faire accepter sans solutions ferroviaires performantes, tandis que les moyens d'action de SNCF Réseau et de la SGP devront se fluidifier pour être efficaces d'un bout à l'autre d'un projet de Serm.

La capacité à mobiliser du foncier se heurtera à l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN), au sujet duquel nous avons déposé un amendement, malheureusement déclaré irrecevable.

Sans nouveaux réseaux ni nouvelles constructions pour les financer, votre texte pourrait rester de fait une vaine déclamation. Je souhaite une longue vie à cette proposition de loi, mais ce ne sera possible que si le Gouvernement lui en donne les moyens.

**Mme Aude Luquet (Dem).** Nombre de nos concitoyens passent en moyenne près d'une heure par jour dans les transports, uniquement pour le trajet domicile-travail.

Alors qu'un tiers de nos émissions de gaz à effet de serre sont dues à nos déplacements et que les trois quarts des Français utilisent leur véhicule pour se rendre au travail, rendre nos déplacements plus durables apparaît comme un impératif.

Bien souvent, l'utilisation de la voiture individuelle n'est malheureusement pas un choix mais une obligation. Face à l'absence ou à l'insuffisance de solutions alternatives proposées, nos villes suffoquent.

Tout ce qui va dans le sens d'un développement des transports du quotidien durables et alternatifs est donc positif. Renforcer les mobilités, c'est vivifier un territoire tout entier, mais aussi réduire les inégalités économiques et sociales.

Cette proposition de loi va dans ce sens en partageant l'ingénierie et le savoir-faire précieux de la SGP avec les territoires volontaires pour développer des Serm, en concourant donc à un maillage fin du territoire. Cette ingénierie est un élément indispensable à la bonne réalisation des projets.

L'accélération du développement du ferroviaire doit agir comme une colonne vertébrale autour de laquelle s'articulent d'autres mobilités propres. Nous insistons sur l'importance de proposer une véritable offre multimodale qui doit être pensée dès la conception des projets : c'est un impératif si nous voulons offrir à nos concitoyens un véritable continuum de services.

Ne nous y trompons pas, l'offre crée aussi la demande. Il faut donc qu'elle soit à la hauteur des attentes en termes de fréquence et de fiabilité : si l'une ou l'autre fait défaut, c'est l'échec assuré. Vous dites dans votre rapport que la qualité de service doit être avant tout recherchée, le réseau n'en étant que le support.

Si les débats à venir vont soulever de nombreuses questions, que ce soit sur l'aspect technique, la gouvernance ou le financement, j'aimerais pour finir mettre en avant deux enjeux : l'importance de l'accessibilité, notamment pour les personnes en situation de handicap, et l'absence d'impact négatif sur la relance du fret ferroviaire.

**M. Stéphane Delautrette (SOC).** Le 27 novembre 2022, le président Emmanuel Macron annonçait vouloir développer un équivalent du RER francilien dans dix métropoles françaises comme solution alternative à la voiture, avec la volonté affichée d'accélérer des projets existants.

Cette déclaration fut entérinée quelques semaines plus tard par la Première ministre Élisabeth Borne qui, le 24 février dernier, annonçait une enveloppe de 100 milliards d'euros pour le ferroviaire d'ici à 2040, allouée non seulement à la régénération du réseau ferré actuel, mais aussi au développement des Serm.

La première question soulevée est donc celle du financement. Quel montant sera réellement accordé par l'État à ces projets structurants pour les territoires ? Le texte proposé

n'introduit en ce sens aucune trajectoire budgétaire, le ministre des transports Clément Beaune renvoyant cette question aux contrats de plan État-région qui doivent être conclus dans les prochaines semaines.

Nous défendrons donc un amendement visant à intégrer dans cette proposition de loi une trajectoire pluriannuelle de financement, contrôlée par le Haut Comité du système de transport ferroviaire, qui doit pouvoir devenir un outil d'évaluation et de suivi efficace à l'heure de la relance du rail dans notre pays.

La question du nombre de projets qui seront soutenus reste également en suspens. Il ne faudrait pas que nous nous retrouvions une nouvelle fois face à une aspiration des financements par et pour les métropoles, auquel cas vous manqueriez la cible principale du texte, qui est de permettre un désenclavement des territoires ruraux et périurbains pour offrir à nos concitoyens de nouvelles solutions de mobilité tout en décarbonant le secteur des transports. C'est la raison pour laquelle nous insistons pour réécrire l'article 1<sup>er</sup> et renforcer la définition des Serm.

Nous avons plusieurs exigences. Tout projet devra s'appuyer en priorité sur un renforcement de la desserte ferroviaire par la réouverture de lignes existantes, y compris les lignes de desserte fine du territoire ou la création de nouvelles infrastructures. Il faudra en outre doubler la part modale de transports publics, désenclaver les territoires et assurer une fréquence élevée de passage.

Malheureusement, à ce stade, plusieurs de nos amendements ont été jugés irrecevables. Nous sommes prêts à travailler à leur rédaction, dans la perspective de l'examen en séance publique.

Une fois de plus l'intention est louable, à condition que les projets soient bien définis, correctement planifiés et menés en lien étroit avec les territoires. Ce n'est pas le sentiment que donne le texte à ce stade : nous l'abordons donc avec une très grande prudence.

**M. Vincent Thiébaud (HOR).** Merci au rapporteur M. Jean-Marc Zulesi pour cette proposition de loi qui nous paraît indispensable.

La décarbonation des mobilités est un enjeu majeur pour réussir la transition écologique. Après des décennies de fort investissement dans les lignes à grande vitesse, ce qui a accentué la métropolisation, il nous faut nous réapproprier les transports du quotidien, qui concernent plus de 80 % des voyageurs en France, afin de décarboner les mobilités, de désenclaver les territoires et d'abandonner les mobilités individuelles qui vont à l'encontre des politiques de décarbonation que nous souhaitons développer.

Cette proposition de loi nous apparaît indispensable car, nous avons pu le voir avec le métropolitain express autour de Strasbourg, des questions se posent encore en matière d'accompagnement et de coordination.

Je tenais aussi à remercier les collectivités qui se sont lancées dans ce projet ambitieux, que ce soit l'Eurométropole de Strasbourg, les collectivités attenantes ou la région Grand-Est à travers ses investissements. Il nous faut en outre clarifier les outils législatifs pour le mener à bien.

Je me réjouis du nouveau rôle de la SGP, qui sera renommée et pourra faire bénéficier l'ensemble du territoire français de sa grande expérience en matière de gestion des chantiers de type RER.

Ce projet va dans le sens d'un amendement que nous avons soutenu lors de l'examen de la LOM, qui avait pour objet de dupliquer le système de RER. Nous sommes désormais dans la concrétisation de ce projet.

Le groupe Horizons et apparentés soutiendra cette proposition de loi et défendra quelques amendements visant à l'améliorer, notamment pour traiter certains sujets encore à détailler.

**Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES).** Les difficultés liées aux déplacements dans nos agglomérations nécessitent des réponses rapides et adaptées. Partant de ce constat, le groupe Écologiste a fait du déploiement des Serm, axés sur un renforcement de la desserte ferroviaire et des intermodalités avec les mobilités actives, un sujet majeur depuis le début du quinquennat, à l'Assemblée nationale comme dans les circonscriptions.

Les amendements que nous avons déposés lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2023 en témoignent, en ce qu'ils avaient pour but de favoriser le déploiement des Serm ; or ils ont tous été balayés par un 49.3.

Dans son dernier rapport datant de décembre 2022, le COI a présenté un scénario de planification écologique qui encourage également le déploiement accéléré des Serm comme solution alternative durable à la voiture individuelle dans les zones urbaines, mais aussi comme moyen de désenclaver les zones périphériques peu denses.

Ce scénario, dit « de recommandation », va dans le même sens que les propositions du groupe Écologiste, en faveur d'une mobilité sobre et décarbonée. Le déploiement des Serm doit intégrer un projet de transition plus global des mobilités et de réaménagement des territoires qui dépasse l'unique amélioration de l'offre ferroviaire ou des infrastructures.

S'agissant du financement des Serm, outre les recettes fiscales provenant d'assiettes locales nécessaires à leur déploiement, la contribution de l'État au financement de ces infrastructures mérite d'être précisée.

Dans son discours du 24 février 2023, Mme Borne indiquait que l'État souhaitait s'engager pour réussir une nouvelle donne ferroviaire – ce qu'elle nous avait déjà dit en 2018 –, sans préciser le montant attribué au développement des Serm.

À cette imprécision s'ajoute, signe supplémentaire de l'immaturité financière du texte, l'absence d'une loi de programmation des infrastructures, et ce, dans un contexte marqué par les difficultés que rencontrent les collectivités pour investir, conséquence de la succession des crises. À quand une grande loi de programmation du ferroviaire ?

Quant à la gouvernance, la proposition de loi ne mentionne nullement le recours aux établissements publics locaux, alors même qu'ils permettent de regrouper les collectivités contributives concernées par un projet de Serm dans un établissement public local qui prélève une fiscalité locale, pour une infrastructure et des services à vocation locale, tout en respectant l'identité de chacun. Nous plaillons donc pour un enrichissement du texte en ce sens.

**M. Hubert Wulfranc (GDR-NUPES).** Si nous partageons l'objectif affiché du texte, la question du statut des Serm nécessitera une souplesse dans son appropriation au sein des territoires, de manière à en faciliter la réalisation.

Concernant les montages sous couvert des autorités organisatrices de la mobilité, quelques arbitrages doivent être rendus entre la SGP, qui est un établissement public, et les opérateurs historiques que sont SNCF Réseau ainsi que SNCF Gares & Connexions.

Quant au financement et aux recettes fléchées, le dispositif nous convient, même si se pose évidemment la question du financement par l'État, sur laquelle nous reviendrons régulièrement.

Nous appréhendons donc ce dossier positivement, en gardant à l'esprit un projet de Serm qui fait l'objet d'une bataille politique sur le territoire rouennais, au moment où les ZFE et le contournement routier payant de Rouen nécessitent de trouver dans de brefs délais des solutions de remplacement en matière de transport en commun.

De plus, nos objectifs concernent tout à la fois l'agglomération, avec l'amélioration de la circulation par train des habitants de Rouen, et les milieux ruraux, avec la question de la pénétration rurale, puisque, chez nous, ce projet peut s'appliquer aux pays de Caux et de Bray.

Les syndicats de cheminots et les associations d'usagers mènent en outre à ce sujet une bataille intense.

Les conditions sont donc réunies pour aborder très positivement ce texte, tout en étant attentifs aux arbitrages qui dépendent du vote des amendements.

**M. David Taupiac (LIOT).** Paris est loin d'être la seule métropole congestionnée : bien d'autres villes souffrent des affres de la pollution ainsi que des bouchons.

Les élus locaux, nombreux à souhaiter développer une offre de transports collectifs décarbonés, n'ont pas attendu le Président de la République pour s'engager dans ce chantier.

De Strasbourg à Bordeaux, des projets de RER métropolitains voient déjà le jour, et dans d'autres villes comme Toulouse, ils n'attendent qu'un second souffle.

Ce texte leur permettra-t-il d'être concrétisés ? Il offre des perspectives intéressantes d'un point de vue financier, dans la mesure où il ouvrira la possibilité à ceux qui le souhaitent de bénéficier des capacités d'endettement de la SGP et de profiter d'une fiscalité affectée grâce au développement des infrastructures de transport. Mais à quel prix ? Devront-ils consentir à une recentralisation forcée ?

Au sein du groupe LIOT, nous considérons que les Serm sont avant tout des projets de territoire, qui doivent être déterminés par et pour les territoires. En l'état actuel du texte, la place laissée à la SGP dans la détermination des projets me semble trop importante, d'autant que cette société est majoritairement gouvernée par des représentants de l'État.

Nous formulerons donc diverses propositions pour réaffirmer la place de la région et des collectivités territoriales dans la définition des futurs projets, pour renouveler la gouvernance de la SGP, en faire une organisation au service des élus locaux, et enfin pour inclure la ruralité dans le périmètre géographique des RER métropolitains.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Je remercie M. Meurin pour sa bienveillance. L'alinéa 5 de l'article 1<sup>er</sup> mentionne très clairement le désenclavement des territoires, dans le cadre d'une approche ambitieuse. Je veux que ce texte profite à l'ensemble de nos concitoyens, qu'ils habitent des grandes, moyennes ou petites villes. La proposition n'apporte pas une solution uniforme et elle est destinée à accompagner l'émergence des ZFE mobilité – auxquelles je sais combien vous êtes opposé.

Avec cette proposition de loi, il ne s'agit pas de recyclage, monsieur Carrière. Je remercie M. Thiébaud d'avoir rappelé l'histoire de ce texte, qui montre à quel point nous y avons travaillé. Nous ne recyclons pas la parole présidentielle et nous avons mené un important travail parlementaire et de terrain.

Il n'est en aucun cas question d'écarter SNCF Réseau et d'imposer la SGP partout. C'est la raison pour laquelle j'ai tenu à ce que l'intervention de cette dernière ne soit pas étendue au réseau existant. Et ce, d'abord, pour des raisons de sécurité, car je reconnais le travail des femmes et les hommes de SNCF Réseau.

M. Vatin a raison : il ne s'agit pas d'un texte financier. Nous aurons ce débat dans le cadre du projet de loi de finances, afin d'avancer en matière de programmation et de disposer d'une vision très claire de l'utilisation des 100 milliards d'euros qui ont été annoncés en faveur du ferroviaire. Bien entendu, la solution ferroviaire doit constituer la colonne vertébrale des Serm. Nous allons en débattre lors de l'examen de l'article 1<sup>er</sup>, mais je tiens au maintien de la mention « le cas échéant » qui traduit la priorité donnée à ce mode de transport.

Mme Luquet a mentionné deux sujets qui n'ont pas donné lieu à des amendements mais qui méritent une grande vigilance. Il s'agit, d'une part, de l'accessibilité pour les personnes handicapées et, d'autre part, de veiller à ce que la priorité donnée au transport de passagers n'ait pas de conséquences défavorables pour le fret ferroviaire. Ces points pourraient être utilement abordés en séance publique.

Monsieur Delautrette, j'insiste vraiment sur le fait que la desserte ferroviaire doit rester la colonne vertébrale de ce projet destiné aux territoires. Je serai attentif à vos propositions, mais il me semble que l'article 1<sup>er</sup> répond à vos inquiétudes.

On ne peut pas vous enlever le sérieux de votre engagement sur les sujets ferroviaires, madame Arrighi. Je tiens à la gouvernance la plus souple possible. Il n'est donc pas interdit de s'appuyer sur les établissements publics locaux et je suis disposé à travailler avec vous si ce point mérite d'être éclairci. Comme vous, je souhaite disposer d'une meilleure vision de l'utilisation des 100 milliards d'euros et je suis favorable à une programmation pluriannuelle qui détaille les perspectives en matière de projets ferroviaires.

Monsieur Wulfranc, nous pourrions améliorer ce texte grâce au travail que vous avez vous-même effectué avec votre proposition de loi visant à une revitalisation pérenne des lignes ferroviaires de desserte fine du territoire – notamment en ce qui concerne le moratoire sur les déclassements et fermetures de lignes. Cela permettra de sauver un certain nombre de petites lignes.

Enfin, cette proposition de loi est bien destinée à donner un second souffle, monsieur Taupiac, avec pragmatisme et en tenant compte des observations des élus locaux. Elle n'impose aucune forme de gouvernance. Il ne s'agit pas de reproduire le modèle du Grand Paris Express (GPE), qui confie de grands pouvoirs au président du directoire de la SGP. Il

reviendra aux élus locaux de choisir, ou pas, de travailler avec cette société et de lui confier le rôle de maître d'ouvrage.

**Article 1<sup>er</sup>** (article L. 1215-6 [nouveau] du code des transports) : *Définition des services express régionaux métropolitains*

*Amendement CD118 de Mme Annick Cousin.*

**Mme Annick Cousin (RN).** Je propose d'ajouter, à l'alinéa 4, les mots « sur tout le territoire hexagonal, la Corse et les DOM-TOM ». Cette proposition doit bénéficier à l'ensemble du territoire et pas seulement à quelques grandes métropoles – je pense notamment à ma circonscription rurale du Villeneuvois, au cœur du Lot-et-Garonne.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** L'amendement est satisfait dans la mesure où la loi s'appliquera sur l'ensemble du territoire, y compris outre-mer.

En outre, d'un point de vue rédactionnel, vous mentionnez les territoires d'outre-mer (TOM) alors que, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, il convient de se référer aux collectivités d'outre-mer. Demande de retrait.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendements CD207 de Mme Aude Luquet et CD39 de Mme Christelle Petex-Levet (discussion commune).*

**Mme Aude Luquet (Dem).** Cet article définit ce qu'est un Serm. Mais il est flou en ce qui concerne le réseau ferré constitué, par exemple, par les métros ou les tramways.

Mon amendement propose d'intégrer explicitement ce réseau dans la définition des Serm.

**Mme Christelle Petex-Levet (LR).** Mon amendement propose de viser également les systèmes de métros, de tramways et les autres systèmes caractérisés par la circulation exclusive de véhicules ferroviaires légers.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Je vous propose de retirer ces amendements au profit de l'amendement CD209 de M. Millienne, qui mentionne les transports guidés et intègre l'ensemble des modes de transport que vous avez mentionnés.

*Les amendements sont retirés.*

*Amendements identiques CD1 de M. Damien Adam, CD4 de M. Jean-Yves Bony, CD14 de M. Jean-Pierre Taite, CD36 de Mme Christelle Petex-Levet, CD54 de M. Guy*

*Bricout, CD107 de M. Didier Le Gac, CD143 de M. Nicolas Ray, CD184 de Mme Sandrine Le Feur et CD202 de M. Erwan Balanant.*

**M. Damien Adam (RE).** Cet amendement tend à supprimer les mots « le cas échéant », afin d'éviter que le secteur ferroviaire bénéficie d'une priorité trop forte par rapport au transport routier.

Nous sommes tous d'accord sur le fait que les Serm ont pour objectif de créer des infrastructures ferroviaires et éventuellement de réhabiliter des lignes désaffectées, afin que nos concitoyens puissent mieux rejoindre le cœur des villes, des zones industrielles et des zones commerciales.

Mais différents acteurs du transport collectif ont indiqué que la rédaction de cet article était susceptible de bloquer des projets de Serm faisant intervenir des transports routiers, bien entendu décarbonés, notamment lorsque la création d'une infrastructure ferroviaire ne se justifie pas.

**M. Jean-Yves Bony (LR).** Les cars express régionaux doivent être intégrés à part entière dans les Serm, où ils ont toute leur place. Ils contribuent à désenclaver les territoires défavorisés qui ne sont pas desservis par le rail et ils peuvent être déployés plus rapidement que les projets ferrés, ce qui permet de répondre à l'urgence.

**M. Jean-Pierre Taite (LR).** À l'évidence, pour les territoires les plus ruraux qui ont besoin d'être reliés au rail, supprimer les mots « le cas échéant » relève du bon sens afin d'utiliser les cars express régionaux de façon logique et complémentaire.

**Mme Christelle Petex-Levet (LR).** Monsieur le rapporteur, j'ai bien entendu combien les termes « le cas échéant » vous tenaient à cœur. Toutefois, j'estime qu'ils introduisent une hiérarchie inopportune entre deux modes de transport, susceptible de biaiser l'évaluation des besoins et d'inciter les collectivités à miser exagérément sur le rail pour prétendre à des financements de l'État.

**M. David Taupiac (LIOT).** L'amendement CD54 a pour objet de redonner toute leur place aux cars express régionaux dans les Serm, au même titre que le transport ferroviaire. Le rapporteur pourrait-il préciser son analyse ?

**M. Nicolas Ray (LR).** Mes arguments seront les mêmes. Il faut que l'intégration des cars express régionaux dans les Serm ne soit pas optionnelle, et par conséquent qu'elle figure dans la loi. C'est un élément important pour les territoires ruraux.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** La rédaction actuelle de l'alinéa 4 de l'article 1<sup>er</sup> repose sur l'idée selon laquelle l'offre ferroviaire doit être la colonne vertébrale des Serm.

Il ne s'agit en aucun cas d'exclure les cars express ou d'autres solutions de transport collectif. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle je serai favorable à l'adoption de l'amendement CD209 de M. Millienne relatif aux transports guidés. Je ne veux pas laisser dire que l'on écarterait des solutions essentielles pour désenclaver des territoires.

Il va de soi que l'on ne pourra pas construire partout des voies ferrées, mais il faut absolument que le train soit considéré comme essentiel dans l'offre des Serm. C'est la raison pour laquelle je tiens aux mots « le cas échéant ». Avis défavorable.

**M. Hubert Wulfranc (GDR-NUPES).** Je voterai contre ces amendements. Comme le rapporteur, je considère que l'architecture des Serm est en premier lieu ferroviaire et repose sur l'augmentation massive de la fréquence. Ce qui n'empêche pas, le cas échéant, de recourir à des modes de transport complémentaires.

Sans insister exagérément, je rappelle que dans le projet défendu à Rouen par les usagers et la CGT, il est prévu de recourir à des cars express pour assurer la liaison entre Isneauville et Quincampoix. Ne brisez pas les bonnes volontés, surtout à gauche. Je suis partisan de maintenir la rédaction du rapporteur.

**M. Sébastien Rome (LFI-NUPES).** Il est pertinent de conserver la rédaction initiale car il s'agit de privilégier les voies ferrées. Il faut six cars à haut niveau de service pour transporter le même nombre de passagers qu'une rame de train. Si l'on ne favorise pas le train, on ne donne en fait pas accès à la mobilité dans les territoires ruraux. Comme les cars ne fournissent pas un service suffisant, on aura nécessairement un report sur la voiture.

**M. David Valence (RE).** Il faut distinguer deux choses assez différentes. La première, c'est la volonté d'étendre le champ des moyens de transport que les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) sont incitées à prendre en compte dans l'élaboration d'un Serm. On a plutôt intérêt à une acception extensive des moyens de transport ; c'est la raison pour laquelle nous examinerons des amendements destinés à intégrer le transport fluvial ou à améliorer l'accès et le stationnement des véhicules de covoiturage dans les gares et pôles d'échange multimodaux des Serm. Je regrette d'ailleurs que les amendements portant sur le vélo aient été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution, pour une raison qui m'échappe. Lorsque l'on réfléchit à un système complètement nouveau de transport en commun de masse, il faut le penser le plus multimodal possible.

En revanche, cette proposition a pour objet de donner davantage de moyens aux collectivités territoriales pour réaliser plus vite, en partenariat avec l'État, des investissements dont certains sont nécessaires pour accélérer la fréquence des transports collectifs. Or, jusqu'à preuve du contraire, le niveau de complexité des aménagements des voiries existantes rendus nécessaires par les cars express régionaux n'a absolument rien à voir avec celui requis par la réactivation de lignes ferroviaires ou la construction d'ouvrages complexes. Il faut donc concentrer l'effort sur les services ferroviaires car, sans eux, il ne peut y avoir de Serm. Bien entendu, des projets routiers peuvent ensuite constituer un complément.

À Strasbourg, par exemple, la SNCF a eu beaucoup de difficultés à développer le transport de masse. Mais le projet comprenait en même temps une augmentation de la fréquence des cars express, notamment vers le Kochersberg, et cela marche très bien. Ce n'est pas parce que l'on donne la priorité au ferroviaire que l'on ne pense pas au transport routier.

**M. Vincent Thiébaud (HOR).** Ces amendements dénatureraient totalement la proposition de loi, d'autant que le droit actuel permet largement de mettre en place des lignes de cars express et que beaucoup de collectivités l'ont fait. Les AOM sont en charge de ce sujet.

Ces amendements n'apportent rien. Ce qui compte, c'est ce que nous allons proposer en matière d'intermodalité avec le développement des infrastructures, du stationnement, du covoiturage et du vélo.

La proposition de loi a pour objectif de compléter les structures ferroviaires existantes et de désenclaver. C'est un combat en faveur du développement des petites lignes ferroviaires que nous menons ensemble depuis des années, mes chers collègues. Je suis donc complètement opposé à ces amendements.

**M. Pierre Meurin (RN).** Nous sommes favorables à ces amendements puisque notre philosophie générale est de désenclaver les territoires ruraux. Il existe un problème de financement des bus à haut niveau de service par les départements. Ces bus sont très peu nombreux et ceux desservant certains territoires passent seulement une à deux fois par jour.

Penser les mobilités de manière globale, sans se cantonner au ferroviaire comme dans votre proposition, permettrait de développer les transports de manière intermodale. Il faut aussi prendre en compte les projets de transport routier, car les bus à haut niveau de service encouragent rapidement à prendre les transports collectifs, alors que la mise en place des Serm va prendre beaucoup de temps. Il s'agit donc d'une option intermédiaire intéressante pour encourager les gens à éviter la voiture individuelle.

**M. Damien Adam (RE).** Les voies du président Coquerel sont parfois assez impénétrables : on ne comprend pas toujours l'interprétation qu'il fait de l'article 40 de la Constitution, selon qu'il s'agit d'une proposition de loi ou d'un amendement. On aimerait disposer d'une règle immuable qui s'appliquerait à tout le monde et aussi bien aux amendements qu'aux propositions. Mais il s'agit d'un autre débat, pour un autre jour.

J'ai parfois l'impression d'être au conseil de la métropole de Rouen en écoutant M. Wulfranc, puisqu'il ne parle pas des Serm en général, mais de manière orientée, de celui de Rouen. J'ai bien entendu rencontré des représentants de SOS Gares, ainsi que le président de la métropole Rouen-Normandie, M. Mayer-Rossignol, et le président de la région Normandie pour travailler sur cette proposition.

Il me semblait important de débattre des conséquences potentielles des mots « le cas échéant », car différents acteurs les avaient évoquées. Comme la discussion a eu lieu, je retire mon amendement.

**Mme Sandrine Le Feu (RE).** Après avoir entendu les arguments du rapporteur et de M. Thiébaud, je retire également mon amendement.

**Mme Laurence Maillart-Méhaignerie (RE).** J'entends les arguments du rapporteur, mais je souhaite que nous puissions trouver des solutions d'ici à l'examen en séance publique – auquel cas je suis disposée à retirer mon amendement. Il a été suggéré par le président de la région Bretagne, qui sait tout de même de quoi il parle en matière de mobilité. Même si je comprends la philosophie qui consiste à privilégier le rail, il ne faut pas s'interdire de recourir à d'autres modes de transport.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Tant que l'on conserve la priorité accordée au ferroviaire pour les Serm, je suis tout à fait disposé à ce que nous travaillions ensemble.

**M. Mickaël Cosson (Dem).** L'amendement CD202 est retiré, sachant qu'il faut tenir compte des spécificités des territoires et ne pas prendre de manière unilatérale des décisions qui les mettraient en péril.

*Les amendements CD1, CD107, CD184 et CD202 sont retirés.*

*La commission rejette les amendements identiques.*

*Amendements CD208 de Mme Aude Luquet et CD90 de M. Antoine Villedieu (discussion commune).*

**Mme Aude Luquet (Dem).** Cet amendement précise que l'offre multimodale de services de transports collectifs publics intègre bien la mise en place de services de transport fluvial, le cas échéant.

**M. Pierre Meurin (RN).** Rédigé différemment, l'amendement CD90 a le même objet. Il s'agit d'intégrer les services de transports fluviaux dans les Serm.

Une grande partie des métropoles sont situées sur des fleuves, qui représentent un fort potentiel pour le transport de personnes ou de marchandises mais sont sous-exploités. Le transport fluvial peut contribuer au désengorgement de nombreux axes routiers desservant les grandes agglomérations.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Je suis forcément sensible à l'idée d'intégrer des services de transports fluviaux. Avis favorable à l'amendement CD208.

La rédaction de l'amendement CD90 supprime la référence au haut niveau de service, qu'il me semble nécessaire de conserver.

**M. Hubert Wulfranc (GDR-NUPES).** Je vais voter pour la précision utile sur l'intégration du transport fluvial dans les Serm. Des réflexions sont en cours sur la place de ce mode de transport dans un cadre intermodal – car la Seine est sous-utilisée, cher collègue rouennais.

*La commission adopte l'amendement CD208.*

*En conséquence, l'amendement CD90 tombe.*

*Amendement CD209 de M. Bruno Millienne.*

**Mme Aude Luquet (Dem).** Par cet amendement, il est proposé une intégration pleine et entière, dans les Serm, des systèmes de transport guidés, lesquels comprennent notamment les transports par câble ou par rail aérien.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Avis favorable. Je souhaite que l'on travaille sur la multimodalité et que l'on n'oublie aucune solution de transport permettant le désenclavement des territoires.

**M. David Valence (RE).** Le groupe Renaissance suivra l'avis du rapporteur, tout en étant vigilant sur un point. Les transports par câble et les ascenseurs valléens relèvent davantage des transports urbains que régionaux, mais ils peuvent présenter un intérêt afin de disposer d'une offre multimodale aussi large que possible.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendements identiques CD288 du rapporteur, CD147 de M. David Valence et CD222 de M. Vincent Thiébaud.*

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** L'amendement CD288 vise à favoriser le développement de la multimodalité – je pense notamment au covoiturage ou aux mobilités actives, comme le vélo.

**M. David Valence (RE).** Ces amendements identiques apportent une précision nécessaire, car il n'y aurait rien de pire que de se lancer dans un service express régional métropolitain, donc d'augmenter significativement l'offre de transport collectif au départ des gares, sans concevoir ces dernières comme des lieux d'accès aux transports multimodaux, comme les vélos et les lignes de covoiturage régulières.

**M. Vincent Thiébaud (HOR).** L'amendement CD222, identique aux deux précédents, vise à favoriser toutes les intermodalités, notamment dans l'esprit du premier et du dernier kilomètres, qui sont souvent des freins à l'utilisation des transports collectifs.

Il faudra aussi nous assurer, pour le covoiturage, de l'interconnexion des plateformes avec les données, notamment pour le Serm, pour assurer à l'utilisateur une expérience fluide et une lecture complète des services possibles. C'est un point sur lequel nous devons réfléchir.

*La commission adopte les amendements.*

*Amendement CD162 de M. Sébastien Rome et sous-amendement CD291 de Mme Anne Stambach-Terreñoir, amendement CD43 de M. Guy Bricout (discussion commune).*

**M. Sébastien Rome (LFI-NUPES).** Mon amendement vise à ce que l'implantation des Serm obéisse à un processus objectif et ne soit pas soumise à un aléa politique.

La métropolisation semble être une impasse – je pense en particulier à Montpellier, ville dynamique qui crée de l'emploi dans un département très attractif, mais qui compte 20 % de chômage, avec en outre 50 000 personnes qui viennent y travailler tous les jours et autant de chômage à l'extérieur. Compte tenu des déséquilibres territoriaux qui font faire aux habitants vivant à l'extérieur des métropoles des allers-retours pour s'y rendre et revenir, les déplacements doivent être organisés sur l'ensemble de l'aire d'attractivité de ces métropoles. Le sous-amendement de Mme Stambach-Terreñoir doit permettre d'organiser le système de transport ferré à minima sur cette aire d'attractivité.

**Mme Anne Stambach-Terreñoir (LFI-NUPES).** Mon sous-amendement vise en effet à préciser que les services express régionaux métropolitains seront déployés au minimum dans l'ère d'attraction de la métropole. Il s'agit d'introduire ainsi un élément de planification afin d'anticiper l'avenir, considérant que les aires d'attraction risquent d'évoluer, de s'agrandir et de se densifier.

**M. David Taupiac (LIOT).** L'amendement CD43 vise à préciser que le conseil régional détermine le périmètre géographique du Serm après avis simple des collectivités territoriales concernées. Il s'agit d'apporter de la cohérence à des projets de RER

métropolitains, qui sont des projets territoriaux, afin d'éviter une mise en concurrence entre les territoires concernés.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Je comprends l'objectif poursuivi par l'amendement CD162, mais la notion d'« aire d'attraction » n'est juridiquement pas définie et ne me semble donc pas pouvoir figurer comme telle dans la loi. Mieux vaudrait avoir un débat sur la notion de « bassin de mobilité », que nous avons définie dans la loi d'orientation des mobilités et qui correspond peut-être à celle d'aire d'attraction.

Ensuite, nous tenons à ce que ce soient bien la région et les autorités organisatrices de la mobilité qui définissent le service express régional métropolitain. L'avis est donc défavorable à l'amendement CD43 de M. Bricout. Je connais le rôle essentiel des régions, notamment en matière ferroviaire, mais il m'appartient aussi de préserver une certaine égalité entre les différentes collectivités. Il ne me semble donc pas souhaitable de donner l'impression que les régions auront une place plus importante que certaines métropoles. Le travail doit se faire conjointement entre régions et autres collectivités territoriales.

*La commission rejette successivement le sous-amendement CD291 et les amendements CD162 et CD43.*

*Amendement CD173 de Mme Christine Arrighi.*

**Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES).** Comme la proposition de loi, cet amendement vise à mieux répondre aux aspirations des Français en termes de mobilité dans leurs bassins de vie et aux enjeux de la lutte contre le changement climatique. Il prévoit une continuité de couverture des dessertes ferroviaires en journée et en soirée, aussi bien en semaine que pendant le week-end, ainsi qu'en période de vacances, afin d'éviter la saturation des gares principales, qui sont souvent l'un des éléments qui empêchent la diamétralisation des services pour contribuer à la désaturation des gares principales.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Je demande le retrait de cet amendement pour deux raisons. La première est le degré de détail auquel il se situe, qui ne me paraît pas être du domaine de la loi. La deuxième est qu'il fixe des critères très restrictifs. De fait, toutes les collectivités territoriales ne seront pas en mesure, par exemple, de proposer une offre sans discontinuité, notamment pendant les périodes de vacances. Une certaine souplesse s'impose en effet dans la définition des services express régionaux métropolitains.

**M. David Valence (RE).** Ce n'est pas mauvaise volonté que d'émettre un avis défavorable. Ainsi, par exemple, certaines lignes situées dans les périmètres où pourraient être établis des services express régionaux métropolitains sont à voie unique – je pourrais en citer plusieurs, y compris dans le périmètre du Serm de Strasbourg. Or il est très difficile, comme en témoigneraient tous les cheminots, d'appliquer un cadencement sur de telles lignes. Il serait difficile de répondre aux espoirs que susciterait cette disposition, et mieux vaut donc ne pas adopter cet amendement, si louable en soit l'intention, notamment pour ce qui concerne l'amplitude horaire.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CD176 de Madame Christine Arrighi.*

**Madame Christine Arrighi.** Cet amendement vise l'intégration des projets de services express régionaux métropolitains avec les autres réseaux de transport sur les territoires concernés, afin d'apporter une réponse adéquate en termes de mobilité. En cohérence, il propose l'instauration d'une tarification commune appliquée aux différents modes de transport.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** L'idée d'une tarification commune est de bon sens, mais elle relève avant tout de la compétence des collectivités territoriales. Nous avons créé, avec les contrats opérationnels créés par la loi d'orientation des mobilités et prévus aux articles L. 1215-1 et L. 1215-2 du code des transports, un outil favorisant la coordination, mais il est difficile pour le législateur d'imposer une tarification directe. Je demande donc le retrait de cet amendement.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement 177 de Mme Lisa Belluco.*

**Mme Lisa Belluco (Écolo-NUPES).** Dans le même esprit que le précédent, cet amendement tend à améliorer le service – car c'est bien le service dans sa globalité que nous traitons dans cette proposition de loi, et il ne faut pas nous limiter à un RER métropolitain. Il s'agit donc, afin de fluidifier le passage d'un mode de transport à l'autre, de pouvoir disposer d'un ticket unique. La labellisation « Serm » pourrait alors comprendre un critère lié à la mise en place d'un ticket et d'un mode de tarification uniques permettant aux usagers de ne pas être encombrés de deux ou trois, voire de quatre billets pour un trajet qui les ferait passer d'un mode à un autre.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Le billet unique et la tarification unique sont deux choses différentes. Il me paraît délicat que le législateur impose une tarification unique aux collectivités. Il est, en revanche, intéressant de travailler sur un billet unique, sous réserve de coordonner ce travail avec celui qui a été lancé au niveau national. Étant donné que nous ne sommes pas en mesure de proposer actuellement ce billet unique, je vous propose que nous travaillions ensemble, madame Belluco, et avec tous les collègues qui le souhaiteront, pour trouver une rédaction compatible avec la libre administration des collectivités territoriales, en vue de l'examen du texte en séance publique.

**Mme Lisa Belluco (Écolo-NUPES).** Je maintiens mon amendement, mais je suis d'accord pour ce travail commun en vue de la séance publique.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendements CD61 de M. Stéphane Delautrette et CD95 de M. Antoine Villedieu (discussion commune).*

**M. Stéphane Delautrette (SOC).** Reprenant pour partie la rédaction de l'article 1<sup>er</sup> que nous avons proposée dans un amendement plus global qui a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution, cet amendement CD61 vise à fixer des objectifs clairs et

lisibles aux futurs services express régionaux métropolitains. La labellisation permettra de faire appel à des financements importants car ces projets, qui doivent créer un véritable choc d'offre de la mobilité sur nos territoires, ont des coûts élevés. Ces objectifs doivent en particulier concerner la part modale de transport public, que nous proposons de doubler. Il faut rappeler l'objectif de désenclavement des territoires insuffisamment reliés aux centres urbains, en donnant priorité à la réouverture de lignes ferroviaires existantes et en assurant une fréquence de passage et une amplitude horaire supérieures à celles des services de transport existants.

**M. Pierre Meurin (RN).** L'amendement CD95 propose une rédaction permettant d'intégrer de nouveaux objectifs, dont celui de décongestion des agglomérations qui, du fait de leur taille et de la surcharge que subissent leurs infrastructures, atteignent leurs limites en termes de développement et de densification. Il invite également à concevoir les offres de transport collectif non comme une alternative absolue à l'automobile, car ce serait un objectif impossible et discriminatoire, mais comme une offre complémentaire et incitative qui permettra une approche cohérente et réaliste des services multimodaux.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Nous partageons deux des trois objectifs mentionnés par l'amendement CD61 de M. Delautrette. Le premier est le désenclavement des territoires insuffisamment reliés aux centres urbains, qui est déjà pris en compte à l'alinéa 5 de l'article 1<sup>er</sup>. Le second, qui vise une volonté de travailler à des dessertes plus fréquentes et plus fiables des zones périurbaines, est également mentionné à l'alinéa 5. Quant au troisième objectif, évoqué en premier dans la présentation de l'amendement et portant sur le doublement de la part modale des transports publics, il doit être envisagé avec une grande vigilance. Compte tenu, en effet, de la variété des offres de transport et des territoires, il nous faut éviter de nous fixer des objectifs qui ne puissent être atteints. De fait, dans certains territoires, ce doublement de la part modale ne sera finalement pas possible, alors qu'elle pourra, ailleurs, être multipliée par trois ou quatre. Je demande donc le retrait de cet amendement. À défaut, avis défavorable.

Quant à l'amendement CD95, il est déjà pleinement satisfait. En outre, l'objectif essentiel qu'est la décarbonation des mobilités a disparu de sa rédaction. J'en demande donc également le retrait. À défaut, avis défavorable.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CD280 du rapporteur.*

*Amendement CD124 de Mme Annick Cousin.*

**Mme Annick Cousin (RN).** Cet amendement tend à ajouter, après le mot : « qualité », les mots : « des services et du temps de parcours », car l'importance accordée à l'optimisation de la durée des déplacements est fondamentale. Le service et le temps de parcours doivent être une priorité.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Au-delà du temps de parcours, je privilégie la fréquence et la fiabilité des dessertes. Je demande donc le retrait de l'amendement. À défaut, avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CD186 de M. Nicolas Dragon.*

**M. Nicolas Dragon (RN).** Cet amendement rédactionnel tend à compléter la liste des objectifs visés par la création des Serm en y ajoutant celui de la décentralisation des aires urbaines à forte densité géographique. En effet, l'offre multimodale de transport collectif apportée par ces services permettra le désenclavement de territoires, notamment ruraux, qui étaient jusqu'à présent insuffisamment reliés aux centres urbains. Ces derniers, qui connaissent une forte densité de population, comme dans mon département de l'Aisne, où plus de 55 % des habitants résident dans les agglomérations de Laon et de Saint-Quentin, pourront être décentralisés grâce à l'accessibilité accrue ainsi induite. C'est là un intérêt majeur et un objectif important en termes d'amélioration de la qualité des transports du quotidien.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** La proposition de loi marque une volonté d'accompagner le désenclavement des territoires et le renforcement de leur attractivité. Il ne me semble donc pas pertinent d'introduire l'objectif de décentralisation des aires urbaines à forte densité. Je demande donc le retrait de l'amendement ; à défaut, avis défavorable.

*L'amendement est retiré.*

*Amendement CD119 de Mme Annick Cousin.*

**Mme Annick Cousin (RN).** Il est essentiel de prévoir, pour répondre de manière adéquate aux besoins des usagers, des équipements appropriés et adaptés tels que les hangars à vélo et les parkings, que vise cet amendement.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Cet amendement est pleinement satisfait par les amendements identiques CD288, CD147 et CD222, que nous venons d'adopter.

*L'amendement est rejeté.*

*Amendements CD171 et CD175 de Mme Lisa Belluco (présentation commune).*

**Mme Lisa Belluco (Écolo-NUPES).** Ces deux amendements visent à ajouter à la proposition de loi des objectifs de réduction de la pollution de l'air et de lutte contre l'autosolisme.

Bien que justifiée par la nuisance de la pollution de l'air et les 40 000 morts prématurés par an que celle-ci provoque, la création des ZFE mobilité, que nombre de nos collègues ici présents ont soutenue, risque de créer des phénomènes d'exclusion. L'excellente mission flash menée par nos collègues MM. Millienne et Leseul recommandait notamment d'accroître la fréquence et l'amplitude horaire des bus, TER et RER afin de permettre le report modal sur de longues distances ; elle recommandait aussi de prévoir une expérimentation sur le prix des transports et de renforcer les investissements ferroviaires, en

particulier pour les projets de RER métropolitain. Dans la droite ligne de ces recommandations, l'amendement CD171 vise à inscrire la lutte contre la pollution de l'air comme l'un des objectifs de la proposition de loi.

L'amendement CD175 concerne, pour sa part, la lutte contre l'autosolisme. En effet, si nous souhaitons développer les transports en commun, c'est pour inciter les habitantes et les habitants à se reporter d'une utilisation individuelle de leur voiture vers des transports plus collectifs, qui vont du covoiturage aux transports ferrés, en passant par les mobilités actives.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Comme vous l'avez dit, nous sommes tous engagés pour la réduction de la pollution de l'air – je pense notamment à Mme Claire Pitollat et à M. Stéphane Fugit. À cet égard, votre amendement CD171 va dans le bon sens et j'émet donc un avis favorable.

Quant à l'amendement CD175, il va lui aussi dans le sens de ce que nous avons défendu ensemble précédemment en faveur du covoiturage. La lutte contre l'autosolisme va dans le bon sens, car l'un des enjeux essentiels des années à venir est en effet d'éviter que des automobilistes se trouvent seuls dans un véhicule au milieu de la congestion. J'émet donc également un avis favorable sur cet amendement.

**M. Pierre Meurin (RN).** On va enfin pouvoir se dire que, du point de vue de la qualité de l'air, l'automobiliste n'est pas le diable face au dieu ferroviaire !

Il est utile de réfléchir à la qualité de l'air dans les transports en commun, si l'on en juge notamment par une étude qui a montré que, dans l'enceinte du métro, le niveau de pollution et de particules fines est cinq fois supérieur aux recommandations de l'OMS, l'Organisation mondiale de la santé – résultat qui rend quelque peu injustes les mesures prises contre les automobilistes et le fait de passer sous silence la situation des transports en commun, notamment parisiens, puisque rien n'a été fait dans ce domaine depuis la publication de l'étude en question. En particulier, le système de freinage des métros dégage un volume considérable de particules fines.

Il me semble donc intéressant de mettre le doigt sur cette question, dans le cadre de la réflexion sur les ZFE, contre lesquelles, comme vous l'avez dit, je suis engagé.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** La complexité des questions auxquelles nous sommes confrontés nous oblige à dépasser le manichéisme opposant Dieu et le diable, le bien et le mal. Les questions sont en effet un peu plus complexes, comme vous le savez pour en avoir fait une priorité dans le cadre de votre mandat. Nous avons la volonté commune de lutter contre la pollution de l'air et y sommes tous engagés, tant sur le terrain qu'ici, à Paris.

Je ne vois donc aucune difficulté à ce que nous puissions, pour l'examen du texte en séance publique, travailler avec tous nos collègues et, par exemple, la RATP, sur la question de la pollution de l'air, en reprenant des travaux comme ceux, de très grande qualité, de notre regretté collègue Jean-François Cesarini.

*La commission adopte successivement les amendements.*

*Amendement CD117 de Mme Danielle Brulebois.*

**Mme Danielle Brulebois (RE).** Cet amendement vise à ajouter le maillage des territoires ruraux à la réflexion sur la création des RER métropolitains. En effet, certains territoires ruraux, autrefois desservis par une ligne à grande vitesse, se trouvent aujourd'hui sans solutions efficaces. Selon le ministre des transports, M. Clément Beaune, les RER métropolitains signifient des transports publics partout en France. Or, entre les métropoles, se trouvent nécessairement des territoires ruraux, et même des pôles métropolitains, qui regroupent une métropole de 100 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans des territoires ruraux.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Je ne voudrais pas laisser penser, en acceptant cet amendement, que les territoires ruraux seraient oubliés de cette proposition de loi, qui exprime très clairement la volonté de désenclaver des territoires insuffisamment reliés aux transports collectifs. Avis défavorable.

**Mme Danielle Brulebois (RE).** Je retire donc l'amendement. Cependant, la proposition de loi évoque beaucoup les métropoles et les pôles métropolitains, mais pas assez les territoires ruraux, pourtant visés par cette démarche, à en croire la déclaration du ministre que je viens de citer.

*L'amendement est retiré.*

*Amendement CD120 de Mme Annick Cousin.*

**Mme Annick Cousin (RN).** Cet amendement vise à souligner l'importance de la prise en compte des caractéristiques uniques de chaque territoire dans la planification des améliorations des transports.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Je ne suis pas certain que nous parlions du même amendement. L'amendement CD120 est en effet consacré aux chefs-lieux de département, lesquels ne doivent pas être considérés comme les capitales de ces services express régionaux métropolitains, car cela en exclurait notamment des petites villes qui tiennent à cœur à Mme Brulebois. Avis défavorable, donc. Connaissant cependant votre engagement en faveur de la ruralité, je ne pense pas, chère collègue, que vous ayez visé la mesure proposée par l'amendement CD120.

**Mme Danielle Brulebois (RE).** Cet amendement qui évoque les départements est intéressant. En effet, la compétence des pôles métropolitains est de développer des infrastructures et des transports infradépartementaux et infrarégionaux.

**M. David Valence (RE).** À en juger par la carte des services express régionaux métropolitains proposée par le Conseil d'orientation des infrastructures, reprenant ce que SNCF Réseau avait envisagé en 2020, l'adoption de cet amendement conduirait à exclure les villes de Reims et de Brest, l'ensemble du Pays basque et Mulhouse-Bâle de la réalisation d'un Serm. L'offre de transport offerte autour de la métropole pourra certes desservir des chefs-lieux de département, mais aussi des sous-préfectures et des villes qui ne sont ni sous-préfectures, ni préfectures. En revanche, le cœur, la métropole concernée ne sera pas nécessairement un chef-lieu de département. Je ne vois donc pas pourquoi on empêcherait Brest, Reims, le Pays basque ou Mulhouse de disposer d'un service express régional

métropolitain, alors que ces zones disposent de toutes les caractéristiques d'une métropole sans être chef-lieu de département.

**Mme Danielle Brulebois (RE).** Il faut, si on ne considère que les régions, veiller à ce que certaines préfectures de département ne soient pas contournées.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CD187 de M. Nicolas Dragon.*

**M. Nicolas Dragon (RN).** Cet amendement rédactionnel de précision tend à indiquer que l'objectif consistant à désenclaver les territoires insuffisamment reliés aux centres urbains sera atteint par une accessibilité accrue des transports collectifs.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Cet amendement est satisfait par la mention de dessertes plus fréquentes et plus fiables. J'en demande donc le retrait ; à défaut, avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CD190 de M. Nicolas Dragon.*

**M. Nicolas Dragon (RN).** Cet amendement rédactionnel vise à clarifier la notion de « décarbonation des mobilités ». En effet, le mot « décarbonation » recouvre un cadre juridique bien défini, dans lequel figurent différents objectifs inhérents à la politique énergétique nationale instaurée pour répondre à l'urgence écologique et climatique. Ainsi, par rigueur intellectuelle et, surtout, par nécessité de clarté, il convient de renforcer la solidité du texte en mentionnant la référence juridique à laquelle se rapporte l'objectif de décarbonation des mobilités.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Chacun comprend que la décarbonation est sous-tendue par la volonté de pouvoir nous passer des énergies fossiles. La précision suggérée n'est pas nécessaire. Évitions de rendre la loi trop bavarde.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CD121 de Mme Annick Cousin.*

**Mme Annick Cousin (RN).** Cet amendement vise à souligner l'importance de la prise en compte des caractéristiques uniques de chaque territoire dans la planification de l'amélioration des transports.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Cet amendement est satisfait par le mode de fonctionnement de la labellisation. En effet, si nous souhaitons mettre au cœur de la labellisation les élus régionaux, les élus des territoires et les autorités organisatrices de la

mobilité, c'est bien pour tenir compte des spécificités du territoire, car ils porteront les intérêts de leur métropole, de leur ville, de leur bassin de mobilité ou de leur région.

*L'amendement est retiré.*

*Amendement CD174 de Mme Lisa Belluco.*

**Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES).** Les infrastructures de transport représentent, derrière la construction d'habitations, le deuxième facteur d'artificialisation, avec 28 % des surfaces artificialisées. Outre ces données brutes, la création de lignes ou de nouveaux services conduit logiquement à l'installation d'autres infrastructures ou habitations, aux abords des gares notamment.

Cela pose donc deux problèmes. Le premier est celui de la cohérence de nos normes entre elles. Nous connaissons en effet l'importance de la lutte contre l'artificialisation et nous approuvons, en tant qu'écologistes, l'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN). Du point de vue de la biodiversité et de notre souveraineté alimentaire, il nous faut donc veiller à ce que nos politiques écologiques ne soient pas incompatibles entre elles ou contradictoires.

Deuxièmement, si nous voulons réduire l'enclavement des territoires, il nous faut aussi réfléchir à éviter une nouvelle urbanisation encore plus éloignée des centres, que permettrait la présence de nouveaux services : nous n'aurions alors que déplacé le problème en essayant de le résoudre.

Le rappel de l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols est donc nécessaire pour la cohérence de nos politiques d'aménagement du territoire, tout particulièrement dans le cadre de la création des Serm, que nous appelons de nos vœux.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Les services express régionaux métropolitains ne se traduisent pas toujours par la création de nouvelles infrastructures. Souvent, en effet, il s'agit plutôt d'augmenter la cadence des transports ferroviaires et des bus. Par ailleurs, je défendrai un amendement CD278, visant notamment à permettre une densification des habitations autour des quartiers de gares, afin que nous puissions travailler à une meilleure maîtrise de l'étalement urbain. Votre amendement est donc ainsi en partie satisfait.

*La commission rejette l'amendement.*

*Suivant l'avis du rapporteur, elle rejette l'amendement CD144 de M. Pierre Meurin.*

*Amendement CD278 du rapporteur.*

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Cet amendement vise à lutter contre l'étalement urbain en opérant une densification urbaine dans les quartiers situés autour des gares.

**M. Sébastien Rome (LFI-NUPES).** L'étalement urbain est une des conséquences de la voiture. Les voies ferrées, au contraire, favorisent la fixation de nœuds urbains. En

renforçant les nœuds existants en milieu rural, cet amendement favorisera un équilibre entre le rural et l'urbain. Nous le voterons donc.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendement CD133 de M. Pierre Meurin.*

**M. Pierre Meurin (RN).** Nous proposons une idée simple et de bon sens : tant que les Serm ne seront pas en service, il ne doit plus y avoir de ZFE, auxquelles 86 % des particuliers sont opposés. Cela vous poussera peut-être à accélérer le déploiement des Serm. Les ZFE créent un véritable séparatisme entre les habitants des villes, qui bénéficient de tous les services – emploi, services de santé, commerces de proximité – et les habitants des zones rurales. Il est illégitime et même scandaleux d'interdire aux Français les plus modestes des zones rurales de venir en ville.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Les Serm ne seront pas l'unique solution alternative à la voiture : les transports collectifs dans leur ensemble joueront ce rôle. Dans de nombreux cas, il s'agira en effet d'augmenter la cadence de tel ou tel mode de transport. De plus, nous devons continuer à travailler à d'autres solutions telles que le *leasing* social, qui permet à nos concitoyens, qui n'auraient pas d'autre solution, de continuer à prendre la voiture.

Par ailleurs, suspendre les ZFE revient à laisser nos concitoyens, souvent les plus précaires, subir la pollution atmosphérique qui provoque 40 000 morts prématurées par an. Avis défavorable.

**M. Pierre Meurin (RN).** Les Français des zones rurales sont en déficit d'espérance de vie de deux ans et demi par rapport aux Français des zones urbaines. De plus, les départements où la qualité de l'air est la meilleure sont aussi ceux où la mortalité est la plus importante – Cantal, Vosges, *etc.* La solution ne réside pas dans l'instauration de ZFE mais dans l'incitation – et non la contrainte – à l'amélioration des véhicules. Les ZFE bloquent les Français les plus modestes qui doivent entrer dans les villes pour aller au travail ou se faire soigner. Les ZFE sont une absurdité et un scandale.

**M. Bruno Millienne, président.** J'aimerais savoir ce qui provoque une telle mortalité dans ces départements. Nous savons en effet que la pollution de l'air entame l'espérance de vie de deux ans à quatre ans et demi.

**M. Sébastien Rome (LFI-NUPES).** Si le sous-investissement chronique des quarante dernières années dans les trains du quotidien rend absurde l'instauration de ZFE, qui fonctionnent comme des octrois à l'entrée des métropoles, on ne peut pas soutenir cet amendement car nous devons trancher la question de la santé et de la mobilité. Cela ne peut être fait que grâce à une participation citoyenne : les habitants des territoires ruraux doivent pouvoir intervenir dans les décisions relatives à l'avenir des ZFE et à la mobilité. C'est ce que ne propose pas cet amendement.

**Mme Laurence Heydel Grillere (RE).** Si la mortalité est plus importante dans les zones rurales, il n'est pas possible d'en tirer la conclusion que cela est lié à la qualité de l'air. La coexistence de deux phénomènes n'implique pas leur corrélation. J'invite les députés à

bien analyser les données et à s'interroger sur leurs interactions réelles. La science, sur ce point, apporte une véritable plus-value.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Je tiens à rassurer M. Rome : nous examinerons deux amendements identiques ayant pour objet de s'appuyer sur les comités de partenaires, qui associent des citoyens. Je vous propose donc de les adopter, afin que la parole des citoyens concernant les Serm soit prise en considération.

**M. Bruno Millienne, président.** Par ailleurs, je vous invite à attendre les résultats du groupe de travail créé par le ministre de la transition écologique, M. Christophe Béchu, dont nous prendrons connaissance fin juin. Faisons confiance au terrain, monsieur Meurin, pour trouver des solutions pour accompagner les gens et non les contraindre.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CD142 de M. Nicolas Ray.*

**M. Nicolas Ray (LR).** Cet amendement vise à imposer une étude budgétaire pour tous les projets de service express régionaux métropolitains afin d'en estimer le coût de réalisation. Il s'agit de tirer les conséquences du Grand Paris Express, dont les coûts ont fortement augmenté, passant de 22,6 milliards d'euros en 2013 à 36,1 milliards d'euros aujourd'hui, en raison notamment de la sous-estimation des taux de provision. Le texte confiant à la SGP la maîtrise d'ouvrage des travaux des futurs RER métropolitains, il convient d'apporter les garanties nécessaires pour que ces dérapages financiers ne se renouvellent pas.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Je n'ai pas eu l'honneur d'être un élu local, mais je n'ose imaginer une seule seconde qu'un tel projet ne fasse pas l'objet d'une étude de faisabilité financière. Votre amendement est donc satisfait sur ce point.

Par ailleurs, je proposerai, avec l'amendement CD266, qu'une convention de suivi soit établie avec l'ensemble des parties prenantes afin que les maîtres d'ouvrage rendent régulièrement des comptes aux élus locaux, tant sur l'exécution budgétaire que sur le calendrier des travaux. Demande de retrait et, à défaut, avis défavorable.

**Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES).** Cet amendement est tentant parce qu'il soulève la question financière, qui n'est jamais évoquée dans le texte. La précédente loi de finances ne nous a guère laissé d'espoir concernant le financement des Serm et, de façon plus générale, du ferroviaire. Je souhaite donc interroger le rapporteur sur la labellisation des Serm : celle-ci interviendra-t-elle sans qu'une étude budgétaire ait été réalisée ? Cela concerne non seulement les collectivités locales, mais aussi l'État.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Je comprends parfaitement la volonté de donner un peu de prévisibilité financière aux différents projets. Il serait intéressant de rédiger ensemble un amendement consensuel visant à donner des gages sur la pertinence financière d'un projet, mais aussi sur le financement provenant de l'État.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CD199 de M. Vincent Thiébaut et sous-amendement CD293 du rapporteur, amendements identiques CD6 de M. Jean-Yves Bony, CD16 de M. Jean-Pierre Taite et CD108 de M. Didier Le Gac, amendements CD150 de M. Nicolas Ray, CD67 de M. Stéphane Delautrette et CD206 de M. Erwan Balanant (discussion commune).*

**M. Vincent Thiébaut (HOR).** L'amendement CD199 vise à assurer la cohérence des projets de Serm en associant tous les acteurs concernés – région, autorités organisatrices de la mobilité, gestionnaires routiers et autoroutiers, État – et en mettant en place une planification à long terme, portant sur le report modal, les infrastructures nécessaires et intégrant une trajectoire de décarbonation de l'ensemble du trafic routier.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Je trouve cet amendement très intéressant mais la seule chose qui me gêne, c'est qu'il y est question d'élaboration conjointe des projets de Serm, alors que l'on devrait privilégier la concertation entre ces différents acteurs. La main doit en effet être laissée aux élus locaux dans l'élaboration des Serm. Je vous propose donc de conserver l'objet de votre amendement – il me semble ainsi intéressant de contraindre les gestionnaires d'autoroutes à participer à la réflexion sur les Serm afin de les faire participer, eux aussi, à la lutte contre l'autosolisme – tout en précisant qu'il s'agit d'une concertation et non d'une élaboration conjointe.

**M. Jean-Yves Bony (LR).** Il nous paraît important qu'à l'instar des contrats de plan État-région, nous ayons une vision à long terme du développement des infrastructures prévues par les projets de Serm. Cela implique, avant toute décision, une concertation avec l'ensemble des acteurs, particulièrement avec les régions, chefs de file des mobilités.

**M. Jean-Pierre Taite (LR).** Le développement des infrastructures prévues pour les Serm nécessite une approche de planification concertée et organisée. La cohérence des projets passe par une vision à long terme, analogue à celle des contrats de plan État-région, et doit prendre en compte les différents objectifs de décarbonation.

Cela implique une concertation des acteurs lors de la définition du projet. Le rôle de la région, chef de file des mobilités et acteur majeur de la planification, des autorités organisatrices de la mobilité, des gestionnaires d'autoroutes et des collectivités chargées des infrastructures routières est crucial pour favoriser une réalisation rapide et efficace des projets.

**M. Nicolas Ray (LR).** Il s'agit de prévoir que les projets de Serm seront élaborés à l'initiative des régions en tant que chefs de file des mobilités, dans une démarche de long terme.

**M. Stéphane Delautrette (SOC).** Je propose que les conseils départementaux, gestionnaires des routes départementales, soient intégrés dans la boucle de discussion.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** J'ai proposé de sous-amender l'amendement CD199 afin de maintenir la place des élus locaux dans la définition des Serm.

En revanche, il me semble important de nous en tenir à une concertation avec l'ensemble des acteurs plutôt que de prévoir une élaboration conjointe. Il manque peut-être une référence aux conseils départementaux – nous en discuterons en séance –, bien que ceux-ci ne soient pas compétents en matière d'autoroutes, mais il est clair que nous devons conserver, dans l'amendement de M. Thiébaut, la nécessité de travailler sur la décarbonation des modes de transport et la mise à contribution des sociétés d'autoroutes.

**M. Hubert Wulfranc (GDR-NUPES).** L'association des différents partenaires institutionnels qui ont été cités ne me cause aucune inquiétude. Toutefois, il y a une sous-estimation de l'implication constructive, depuis de longues années, des organisations syndicales et des associations d'usagers des transports. Il est nécessaire de tenir compte de la société civile au stade de la concertation.

**Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES).** Deux amendements seraient nécessaires, le premier concernant la concertation, qui doit se faire avec les associations d'usagers, et le second portant sur l'élaboration conjointe, qui suppose la recherche d'un accord entre l'ensemble des collectivités, l'État et les autorités organisatrices de la mobilité, en vue d'établir un projet de gouvernance.

**M. Stéphane Delautrette (SOC).** Je prends bonne note de l'intérêt du rapporteur à intégrer les départements dans le processus de concertation. Je suis prêt à travailler avec lui à la rédaction d'un amendement en ce sens en vue de l'examen de la proposition de loi en séance publique.

**M. Vincent Descoeur (LR).** Alors que nous avons évoqué le nécessaire équilibre entre une vision métropolitaine et la volonté de permettre aux espaces ruraux de profiter des futurs équipements, la proposition d'élargir la concertation aux départements mérite d'être prise en considération.

*La commission **adopte** successivement le sous-amendement CD293 et l'amendement CD199 sous-amendé.*

*En conséquence, les autres amendements **tombent**.*

*Amendement CD122 de Mme Annick Cousin.*

**Mme Annick Cousin (RN).** Mon amendement a pour objet de préciser que le statut des Serm est d'ordre juridique.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Il ne me paraît pas souhaitable de restreindre le statut des Serm à sa dimension juridique car l'arrêté pourra également définir leur périmètre géographique. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Amendement CD68 de M. Stéphane Delautrette, amendements identiques CD12 de M. Vincent Descoeur, CD17 de M. Jean-Pierre Taite, CD32 de M. Jean-Yves Bony, CD37 de Mme Christelle Petex-Levet, CD109 de M. Didier Le Gac et CD153 de M. Nicolas Ray, amendement CD225 du rapporteur (discussion commune).*

**M. Stéphane Delautrette (SOC).** Mon amendement vise à établir le statut de service express régional métropolitain, non par arrêté du ministre chargé des transports, mais par délibération de la région, celle-ci étant l'autorité compétente pour l'organisation des mobilités.

**M. Vincent Descoeur (LR).** Je propose également que le statut de service express régional métropolitain soit approuvé par délibération du conseil régional, celui-ci ayant la compétence en matière de transport ferroviaire.

**M. Jean-Pierre Taite (LR).** Il paraît logique de recourir à une délibération du conseil régional sur ce sujet.

**M. Jean-Yves Bony (LR).** L'objet de ces amendements est de réaffirmer la qualité de chef de file des mobilités de la région.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** L'amendement CD225 est rédactionnel.

Si, dans cette proposition de loi, nous avons souhaité une labellisation au niveau national, c'est pour obtenir une reconnaissance de la part du Gouvernement et – mais je m'avance peut-être – des financements supplémentaires.

De plus, et malgré tout le respect que j'ai pour l'institution régionale, si celle-ci devait être compétente pour attribuer la labellisation, cela romprait le principe d'égalité entre collectivités territoriales. Ainsi, la métropole Aix-Marseille-Provence déploie des solutions de mobilité et ne peut dépendre de la région pour l'obtention d'un Serm. Je préfère m'en tenir à l'équilibre défini dans le texte et maintenir la reconnaissance au niveau national.

**Mme Christelle Petex-Levet (LR).** J'entends bien vos explications, mais est-il obligatoire de tout centraliser, alors que le conseil régional est le chef de file de la mobilité ?

**M. Jean-Pierre Taite (LR).** S'il en va ainsi dans votre territoire, monsieur le rapporteur, la situation est différente en Auvergne-Rhône-Alpes, où la compétence est régionale. Même pour les projets de cars express régionaux, tous les EPCI de la région avaient été pris en considération. Il n'est pas incohérent de prévoir une délibération de la région.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Au-delà de toute polémique politique, pensez-vous que tous les présidents de région ont le recul nécessaire pour labelliser des services express régionaux métropolitains, par exemple quand l'élu à la tête de la métropole est d'une étiquette politique différente ?

**M. Jean-Pierre Taite (LR).** C'est une question qu'il aurait fallu poser à tous les présidents de région. Après tout, la loi confie la compétence dans ce domaine aux régions.

**Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES).** On ne peut pas imaginer que des investissements à si long terme et qui engagent tant les collectivités que l'État puissent être décidés par simple arrêté ministériel, sans délibération de l'ensemble des collectivités concernées. Il faut donc probablement à la fois un arrêté et une délibération. Il est important que les collectivités qui s'engagent dans un projet à long terme puissent le faire en toute transparence, dans un cadre démocratique. Il manque à cette proposition de loi un volet sur la gouvernance, concernant l'établissement public local dans lequel les collectivités, la SGP et la SNCF pourraient travailler.

**M. David Valence (RE).** Une région n'a pas besoin d'une labellisation « Serm » pour augmenter la cadence de ses trains. En l'occurrence, il ne s'agit pas seulement de faire rouler plus de trains, mais de concevoir des projets très complexes, nécessitant des investissements dans les infrastructures et dont le financement justifie la présence de l'État autour de la table. Du fait de leur caractère assez exceptionnel, ces projets nécessitent de

connecter l'ensemble des acteurs, y compris les métropoles et les communautés de communes.

La conception du projet ne peut se faire qu'à l'échelle locale : tout partira des régions, des métropoles et des intercommunalités. En revanche, pour la labellisation, les appels à projets seront nationaux, tout comme la labellisation de ces projets, dont l'ampleur nécessite une coordination un peu supérieure à celle des projets classiques de services de transport régional.

**M. Jean-Pierre Taite (LR).** J'ai vraiment du mal à comprendre que sur un sujet aussi important que la labellisation d'un projet qui concernera l'ensemble de leur territoire, les régions ne soient pas amenées à délibérer – quelle que soit leur couleur politique. C'est une question de bon sens. C'est comme si on écartait le maire des décisions touchant à l'urbanisme dans sa commune.

**M. Sébastien Rome (LFI-NUPES).** Ces projets d'étoiles ferroviaires ont trop longtemps été repoussés. Il faut une planification, orchestrée par l'État. Nos politiques d'aménagement du territoire ont été abandonnées et c'est un enjeu national que de développer ces services express régionaux métropolitains. Sur le terrain, les élus locaux me demandent ce que fait l'État car ils n'ont pas les moyens de financer ces services. Il me semble que c'est au niveau de l'État que les décisions doivent être prises.

**Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES).** Il ne faut pas confondre la labellisation, qui nécessite un arrêté, et la délibération. Ce n'est pas à une proposition de loi de décider s'il y aura ou non une délibération au sein d'une collectivité. Les collectivités sont libres de délibérer si elles le souhaitent, en vertu du principe d'autonomie, surtout sur des sujets qui les engagent financièrement et politiquement à très long terme. Elles seront obligées de délibérer, pour des questions d'ordre financier et pour des raisons démocratiques.

**M. Vincent Thiébaud (HOR).** À Strasbourg, le lancement du réseau métropolitain express a fait l'objet d'une délibération, aussi bien au niveau de la région que de l'Eurométropole. Compte tenu des moyens financiers engagés, un tel projet ne peut pas se faire sans une délibération des collectivités concernées. Mais la labellisation est un autre sujet : elle ne nécessite pas, quant à elle, la délibération des collectivités territoriales.

*La commission rejette successivement l'amendement CD68 et les amendements identiques CD12, CD17, CD32, CD37, CD109 et CD153, et adopte l'amendement CD225.*

*Amendement CD55 de M. Guy Bricout.*

**M. David Taupiac (LIOT).** Dans le même esprit, nous proposons que l'arrêté soit pris, non pas sur la base d'une proposition conjointe, mais après avis conforme de la région et des autorités compétentes.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Cette mention d'un avis conforme ne me semble pas nécessaire, dans la mesure où la région et les autorités compétentes sont censées travailler en commun à la définition des services express régionaux métropolitains. Ce sera ensuite à l'État d'accompagner cette dynamique.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CD137 de M. Pierre Meurin.*

**M. Pierre Meurin (RN).** Il s'agit d'un amendement rédactionnel : je propose de supprimer le mot « concernées » à la fin de l'alinéa 6, car il me semble faire doublon avec le mot « compétentes ».

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Cette modification ne me paraît pas nécessaire. Je vous invite à retirer votre amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement.*

*Amendement CD151 de M. Thomas Cazenave.*

**M. David Valence (RE).** Avec cet amendement, mon collègue Thomas Cazenave propose que les syndicats mixtes, qui réunissent des autorités organisatrices de la mobilité et parfois le département, puissent être associés à la définition des Serm, compte tenu de leur rôle dans la conception de l'offre de transport à l'échelle d'un territoire. C'est ce qui a été fait à Bordeaux, et l'expérience a été concluante. Ce serait une manière d'associer davantage les départements à la conception des Serm, comme vous avez dit vouloir le faire tout à l'heure.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Je tiens à saluer M. Cazenave pour le travail qu'il a réalisé dans le territoire bordelais, où j'ai eu l'occasion de me rendre.

Cet amendement est satisfait puisque les syndicats mixtes font bien partie des autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité. Je vous invite donc à le retirer.

*L'amendement est retiré.*

*Amendements CD44 de M. Emmanuel Maquet, amendements identiques CD69 de M. Stéphane Delautrette, CD274 de M. Vincent Descoeur, CD275 de Mme Christelle Petex-Levet, CD276 de M. Jean-Pierre Taite et CD277 de M. Didier Le Gac, amendement CD178 de Mme Lisa Belluco (discussion commune).*

**M. Pierre Vatin (LR).** Il s'agit de prévoir, préalablement à la labellisation des services express régionaux métropolitains, une étude portant sur la pertinence de chaque solution de transport et sur le potentiel fiscal de chaque territoire. Tous les territoires métropolitains n'ont pas les moyens de l'Île-de-France, qui a pu financer son projet seule. Il faut donc que la nature des financements soit clairement précisée.

**M. Stéphane Delautrette (SOC).** Nous proposons que la trajectoire financière du projet soit assurée dès la labellisation du Serm, afin de donner de la visibilité à l'ensemble des parties prenantes. Il s'agit de prévoir le plan de financement des investissements et du fonctionnement des services. Cette dimension nous paraît essentielle pour tenir un calendrier de déploiement ambitieux du projet.

**M. Vincent Descoeur (LR).** Dans le droit fil de nos amendements précédents, nous proposons que le contenu des projets et le plan de financement des investissements puissent faire l'objet d'une étude préalable et d'une délibération du conseil régional.

**Mme Christelle Petex-Levet (LR).** Il s'agit d'associer les régions à la décision de création des Serm et de prévoir un plan de financement clair.

**M. Jean-Pierre Taite (LR).** Il n'est plus question ici de la labellisation, mais des dépenses destinées à financer l'investissement et le fonctionnement des Serm : sur ce sujet, il paraît logique que les régions délibèrent et travaillent avec l'État.

**Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES).** Il s'agit d'un amendement d'appel. Pour l'instant, la proposition de loi n'aborde pas la question du financement. Nous ne savons toujours pas quelles sommes seront fléchées vers les Serm. Si l'État ne s'engage pas à leur consacrer un budget dédié, cette proposition de loi n'aura qu'un effet d'annonce. Or il est urgent de désenclaver les territoires et de réussir la transition de nos mobilités.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Je me suis engagé tout à l'heure à travailler avec M. Nicolas Ray et Mme Christine Arrighi à un amendement prévoyant que l'on dispose, dès la demande de labellisation, d'un plan de financement qui donne de la visibilité. Je vous invite donc à retirer vos amendements.

**M. David Valence (RE).** Tous ces amendements ont en commun de mélanger l'investissement et le fonctionnement. Lors de la réalisation de grandes infrastructures de transport, l'État est déjà présent aux côtés des régions ou des métropoles, mais il ne finance pas le service public régional, qui est décentralisé depuis 2002 et même depuis 1997 dans certaines régions.

Proposer que l'État finance du fonctionnement, c'est-à-dire de la production de service régional, c'est aller à l'encontre de la décentralisation qu'a voulue Hubert Haenel. Cela donnerait le droit à l'État de définir cette offre de transport, conformément au principe : « qui paie commande ». Or on a bien dit, depuis le début de cette discussion, que ce sont les régions, associées aux métropoles et aux intercommunalités, qui doivent décider de l'offre de transport dont elles ont besoin pour leur territoire. L'idée selon laquelle l'État pourrait financer du fonctionnement ne pose pas seulement une question d'argent ; elle remet aussi en cause la philosophie de la décentralisation.

En revanche, l'État contribuera bien aux investissements, notamment dans le cadre des contrats de plan État-région qui seront discutés dans les prochaines semaines.

**M. Hubert Wulfranc (GDR-NUPES).** Je fais confiance au rapporteur et aux collègues qui ont soulevé le problème du financement pour bricoler quelque chose d'ici à l'examen en séance publique.

Il me semble qu'on ne peut pas exclure une participation de l'État au financement de projets d'une telle ampleur. Quand il s'est agi de déployer un plan massif de renouvellement urbain au travers de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), l'État a participé, dans le cadre de conventions, à des dépenses de fonctionnement ; par conséquent je ne sais s'il faut vraiment partir du principe que l'État ne doit en aucun cas prendre part à des dépenses de fonctionnement.

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** L'amendement auquel je souhaite que nous travaillions ensemble ne prévoira pas que l'État finance le service. L'idée, c'est plutôt qu'il « amorce la pompe » du développement de ces services express régionaux métropolitains. Le plan de financement, qui serait défini conjointement par l'État et les régions, concernerait l'infrastructure.

**M. Stéphane Delautrette (SOC).** Monsieur le rapporteur, le volet « mobilité » des contrats de plan État-région est en cours de discussion et sera bientôt voté ; or les projets dont nous parlons ne seront labellisés que bien plus tard. C'est pourquoi il nous semblait important que cette proposition de loi précise bien leur cadre de financement.

Je ne vois pas comment le ministre pourrait labelliser des projets, si les collectivités qui doivent en bénéficier n'ont pas un plan de financement qui précise l'apport financier des uns et des autres. Tout ne repose pas sur l'État, mais un projet nécessitant un tel niveau d'investissement suppose un plan de financement clair.

**M. Sébastien Rome (LFI-NUPES).** On manque actuellement de conducteurs. Or, sans conducteurs, on ne pourra pas mettre en place ces services. Comment l'État peut-il intervenir sur ce point ?

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Monsieur Delautrette, vous voulez de la visibilité en matière de financement et je tiens à vous rassurer. Cette proposition de loi ne porte pas sur le financement des services express régionaux métropolitains, c'est certain, mais je suis tout à fait ouvert à ce que l'on prévienne que la labellisation inclue une réflexion sur le financement, à condition que l'on s'en tienne à la question des infrastructures.

*La commission rejette successivement l'amendement CD44, les amendements identiques CD69, CD274, CD275, CD276 et CD277 ainsi que l'amendement CD178.*

*Amendement CD239 du rapporteur.*

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Afin de favoriser une bonne coordination des services de transport proposés par le Serm entre la région et les autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité, je propose que l'obtention de ce statut soit conditionnée à la présentation d'un contrat opérationnel de mobilité.

*La commission adopte l'amendement.*

*Amendements identiques CD40 de Mme Christelle Petex-Levet, CD46 de M. Emmanuel Maquet et CD97 de M. Antoine Villedieu.*

**Mme Christelle Petex-Levet (LR).** Nous demandons la suppression de l'alinéa 7, qui renvoie à un décret en Conseil d'État la définition des services express régionaux métropolitains. Nous craignons une définition au rabais de ces services par le pouvoir réglementaire et proposons de nous en tenir à la définition fixée dans la loi, qui vise clairement « une amélioration de la qualité des transports du quotidien ».

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Je suis sensible à vos amendements et je ne vous cache pas qu'au départ, je souhaitais moi aussi supprimer ce renvoi au décret. Mais, à la réflexion, il me semble important de passer par la voie réglementaire si nous souhaitons apporter un certain nombre de précisions.

Nous pourrions, en séance publique, demander au ministre qu'il nous associe à la rédaction de ce décret et qu'il s'engage à le publier rapidement. Je vous invite donc à retirer vos amendements. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

*Les amendements CD40 et CD46 sont retirés.*

*La commission rejette l'amendement CD97.*

*Amendement CD2 de M. Damien Adam.*

**M. Damien Adam (RE).** Il s'agit de clarifier les conditions d'utilisation des bandes d'arrêt d'urgence, sur les autoroutes et les voies express, par les transports collectifs en cas de congestion. La réglementation actuelle ne paraît pas suffisante pour développer l'utilisation de ces bandes d'arrêt d'urgence. Pouvez-vous, monsieur le rapporteur, nous éclairer sur ce sujet ?

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Je connais votre engagement sur cette question. Votre amendement me paraît satisfait par l'article L. 411-8 du code de la route, créé par la LOM, à l'initiative de la rapporteure Bérandère Couillard, avec qui vous aviez d'ailleurs travaillé. Il prévoit que l'autorité investie du pouvoir de police de la circulation peut réserver une partie de la voie publique pour en faire une voie de circulation destinée à faciliter la circulation des véhicules de transport en commun, des taxis et des véhicules transportant un nombre minimal d'occupants, notamment dans le cadre du covoiturage.

Par ailleurs, votre amendement mentionne les cars express, qui ne sont pas définis dans la loi, laquelle a préféré l'expression « service de transport routier à haut niveau de service ». Je vous invite donc à le retirer.

*L'amendement est retiré.*

*Amendement CD241 du rapporteur.*

**M. Jean-Marc Zulesi, rapporteur.** Je n'ai pas pu vous donner de visibilité en matière de financement, mais je propose que nous nous donnions tout de même des perspectives chiffrées, en inscrivant que la présente loi a pour objectif la mise en place d'au moins dix services express régionaux métropolitains, dans un délai de dix ans suivant sa promulgation.

*L'amendement est adopté.*

*La commission adopte l'article 1<sup>er</sup> modifié.*



### **Informations relatives à la Commission**

La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a nommé M. Lionel Causse, rapporteur pour avis sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires (n° 958).

## **Membres présents ou excusés**

### **Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire**

Réunion du mardi 30 mai 2023 à 17 h 20

*Présents.* - M. Damien Adam, M. Henri Alfandari, M. Gabriel Amard, Mme Christine Arrighi, Mme Lisa Belluco, M. Jean-Yves Bony, M. Jorys Bovet, Mme Pascale Boyer, M. Anthony Brosse, Mme Danielle Brulebois, M. Stéphane Buchou, M. Sylvain Carrière, M. Pierre Cazeneuve, M. Mickaël Cosson, Mme Annick Cousin, Mme Christine Decodts, M. Stéphane Delautrette, M. Vincent Descoeur, M. Nicolas Dragon, Mme Laurence Heydel Grillere, Mme Chantal Jourdan, Mme Florence Lasserre, Mme Sandrine Le Feu, M. Jean-François Lovisol, Mme Aude Luquet, Mme Laurence Maillart-Méhaignerie, Mme Manon Meunier, M. Pierre Meurin, Mme Marjolaine Meynier-Millefert, Mme Laure Miller, M. Bruno Millienne, M. Hubert Ott, M. Jimmy Pahun, Mme Sophie Panonacle, Mme Christelle Petex-Levet, M. Bertrand Petit, Mme Claire Pitollat, M. Nicolas Ray, Mme Anne Stambach-Terreoir, M. Jean-Pierre Taite, M. David Taupiac, M. Vincent Thiébaud, M. David Valence, M. Pierre Vatin, M. Antoine Vermorel-Marques, Mme Anne-Cécile Violland, M. Hubert Wulfranc, M. Jean-Marc Zulesi

*Excusés.* - M. Christophe Barthès, Mme Nathalie Bassire, M. Jean-Victor Castor, Mme Nathalie Da Conceicao Carvalho, M. Marcellin Nadeau, M. Loïc Prud'homme, M. Olivier Serva

*Assistaient également à la réunion.* - M. Sébastien Rome, M. Benjamin Saint-Huile