

SERVICES EXPRESS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS

Un décryptage de la loi SERM

par Jean-David Dreyfus

Professeur de droit public à l'université Paris-Cité (Centre Maurice Hauriou)
Avocat au barreau de Paris (D4 avocats)

« Grande ambition nationale » nécessitant de se doter « d'une vraie stratégie de transports urbains », notamment « pour tenir notre ambition écologique »¹ : ainsi s'exprimait, fin 2022, le Président de la République, faisant « des "RER métropolitains" une priorité nationale, répondant aux enjeux de la vie quotidienne de nos concitoyens et nécessaire à la décarbonation de notre économie »². Plusieurs étapes clés marquent depuis quelques années la maturation de l'idée de réseau express régional (RER) des métropoles : rapport Mobilités du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir, du conseil d'orientation des infrastructures (COI) du 30 janvier 2018 ; loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités³ ; schéma directeur des étoiles ferroviaires et services express métropolitains de SNCF Réseau⁴ (mars 2020) ; rapport Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition⁵, du COI du 24 février 2023 ; discours de la Première ministre du 24 février 2023 à l'occasion de la remise dudit rapport⁶. À première vue, la loi du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains (dite « loi SERM »)⁷ ne serait donc qu'un passage supplémentaire d'un processus bien entamé. C'est, en quelque sorte, le cas puisque certaines métropoles n'ont pas attendu l'impulsion de l'État et de SNCF Réseau pour développer leurs propres réseaux

express. Si bien qu'on peut se demander si la loi SERM ne prendrait pas simplement acte du retour d'expérience de ces programmes. Le législateur paraît toutefois se vouloir plus ambitieux « en mettant en place les outils nécessaires pour permettre l'accélération des projets et la réalisation rapide de services express régionaux métropolitains »⁸. L'élargissement des missions de la société du Grand Paris, qui devient la société des grands projets, est un de ces instruments. La place d'autres véhicules est plus incertaine, même si le groupement d'intérêt public (GIP) semble appelé à prospérer dans ce contexte.

Qu'en est-il réellement dans la mesure où, si la loi SERM aspire à répondre à l'objectif majeur mais encore lointain de généralisation des services express régionaux métropolitains à l'échelle nationale, elle ne met pas réellement ses acteurs dans les meilleures conditions pour l'atteindre ?

■ Des objectifs ambitieux

S'appuyant sur un mouvement de développement de réseaux locaux déjà entamé, la loi SERM fixe le régime de son plein épanouissement.

L'existant en matière de SERM

Des SERM sont déjà en service ou en train d'être mis en place. Le bilan en est contrasté. Ainsi certaines questions restent-elles ouvertes.

Des SERM déjà « sur les rails » – En attendant leur « labellisation » officielle par l'État selon un mode opératoire présenté par le ministre délégué aux transports le 23 avril dernier⁹, trois SERM sont pour tout ou partie déjà en service : le « Léman Express »¹⁰, le « REME »¹¹ de Strasbourg et le RER métropolitain de Bordeaux¹². Plus nombreux – et également en recherche de labellisation – sont ceux en cours de réalisation ou à l'étude. Un panorama diversifié se révèle : SERM de métropoles très grandes (Aix-Marseille, Lyon), moyennes ou petites (Avignon, Grenoble, Rouen, Toulon...), transfrontalières (Lille, Metz-Nancy, Mulhouse...).

Un bilan nuancé – Si chez les élus locaux et les opérateurs, on se félicite généralement de l'existant, l'état des lieux fait plutôt ressortir des difficultés.

Ainsi pour le REME, c'est un relatif échec générateur d'insatisfaction en termes de qualité de service aux usagers. Son premier bilan est en effet mitigé avec moins des deux tiers des trains supplémentaires prévus pour un taux de régularité inférieur de dix points à l'objectif fixé, notamment du fait d'infrastructures inadaptées aux nouvelles cadences¹³. Tant et si bien que l'offre de nouveaux trains est gelée jusqu'à nouvel ordre.

De même, un récent audit commun du Léman Express par les cours des comptes des cantons de Genève et de Vaud et la chambre

(1) E. Macron, « Je réponds à vos questions sur l'écologie, la suite ! », 27 nov. 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=FmtLxUk5C4&t=540s>.

(2) Ass. nat., Proposition de loi n° 1166 relative aux services express régionaux métropolitains, enregistrée le 25 avr. 2023, exposé des motifs.

(3) L. n° 2019-1428 du 24 déc. 2019 d'orientation des mobilités (v., not., notre dossier AJCT 2020. 177).

(4) <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/EF%26SEM-5D%20VF%2006%2004%202020.pdf>.

(5) https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/COI_2022_Programmation_Synthese%20-%20def_0.pdf.

(6) <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2023-02-24%20remise%20du%20rapport%20du%20COI%20-%20discours%20Elisabeth%20Borne.pdf>.

(7) L. n° 2023-1269 du 27 déc. 2023.

(8) Ass. nat., op. cit.

(9) Le Figaro (avec AFP), Services express régionaux métropolitains : le ministre des Transports dévoile sa méthode, 23 avr. 2024, <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/services-express-regionaux-metropolitains-le-ministre-des-transport-devoile-sa-methode-20240423>.

(10) Le Léman Express (LEX), ou RER franco-valdo-genevois dessert Genève et son agglomération transfrontalière, à cheval sur la Suisse et la France. Il est coordonné par Lémanis, filiale commune aux deux exploitants (CFF et SNCF).

(11) Réseau express régional européen, officiellement lancé le 11 déc. 2022.

(12) Entré progressivement en service à partir de la fin 2020.

(13) M.-L. Rousseau, Quel avenir pour les projets de « RER métropolitains » ?, La Tribune, 5 mars 2024.

régionale des comptes (CRC) Auvergne-Rhône-Alpes¹⁴ révèle que plus de 60 % des aménagements prévus ont du retard, voire ont été purement et simplement abandonnés. En parallèle, la circulation routière dans l'agglomération genevoise n'a pas diminué.

Des interrogations en suspens – À la lumière de ces réalisations et comme il ressort des travaux parlementaires, « des questions se posent encore en matière d'accompagnement et de coordination »¹⁵ au moment d'inscrire les SERM dans la loi : ces réseaux doivent-ils se borner au rail ? Quels sont les critères, notamment tarifaires, qui conditionnent la future labellisation « SERM » ? Quelles collectivités impliquer dans la définition et la réalisation du projet et à l'aide de quel instrument juridique articuler leurs rapports ? Quelle place la dimension environnementale et durable doit-elle y tenir ?

Le cadre de leur montée en puissance

Désormais définis par la loi, les SERM ont vocation à être établis et mis en œuvre plus rapidement et simplement, pour un impact durable étendu.

Une définition pour les SERM – Aux termes du premier alinéa d'un nouvel article L. 1215-6 du code des transports¹⁶, « [...] un service express régional métropolitain est une offre multimodale de services de transports collectifs publics qui s'appuie prioritairement sur un renforcement de la desserte ferroviaire. Cette offre intègre la mise en place de services de transport routier à haut niveau de service, de réseaux cyclables et, le cas échéant, de services de transport fluvial, de covoiturage, d'autopartage et de transports guidés ainsi que la création ou l'adaptation de gares ou de pôles d'échanges multimodaux [...] ».

Plus ambitieuse que celle figurant dans la proposition de loi initiale, cette définition répond en principe à la question de la limitation des SERM au ferroviaire. L'offre proposée par le SERM est bien multimodale. D'une part, le rail est prioritaire mais pas exclusif. D'autre part, l'inclusion d'autres modes de transport porte tant sur les matériels (automobiles, bus, cars, cycles...) que sur les infrastructures (pistes et voies routières dédiées, embarcadères...). Sollicitée le cas échéant en ce sens, est d'ailleurs prévue la compétence de la société des grands projets pour agir en qualité de maître d'ouvrage « pour des projets de création ou d'extension d'infrastructures de transport public urbain ou périurbain de personnes »¹⁷ en correspondance avec le SERM, donc s'y insérant *de facto*.

Un choc d'accélération et de simplification – « La présente loi a pour objectif la mise en place d'au moins dix services express régionaux métropolitains, dans un délai de dix ans à compter de sa promulgation »¹⁸. Pour servir cette ambition, la loi du 27 décembre 2023 en institue les outils.

Société des grands projets – D'abord, la société du Grand Paris, établissement public à caractère industriel et commercial créé par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris¹⁹, devient la société des grands projets (SGP). L'intervention de la SGP, en tant que maître d'ouvrage, dans le cadre des SERM respecte une triple condition²⁰ :

- elle est décidée par le seul ministre en charge des transports ;
- elle est demandée par les seules régions et autorités organisatrices de la mobilité (AOM) finançant le SERM ;
- elle vise les seules « infrastructures nouvelles du réseau ferré national et des nouveaux pôles d'échanges multimodaux et gares de voyageurs, y compris connexes à une gare existante » et « lignes ferroviaires ou [...] sections de ligne ferroviaire n'ayant pas été utilisées, sauf à titre occasionnel, par des services de transport de fret ou de voyageurs » dans les cinq ans qui précèdent la décision ministérielle.

Mise en compatibilité – Ensuite, un nouvel article L. 300-6-3 du code de l'urbanisme permet la mise en compatibilité des documents d'urbanisme rendue nécessaire par un projet de SERM dans le cadre de la procédure intégrée de l'article L. 300-6-1 du même code. Cette faculté est d'intérêt puisqu'elle vise un large spectre de documents d'urbanisme (SCoT, PLU ou document en tenant lieu, SDRIT, PADDUC, SRAD-DET...) et peut être déclenchée par des collectivités qui ne sont pas nécessairement compétentes pour les élaborer.

De plus, il est imposé aux SERM de faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique (DUP)²¹ compte tenu des dimensions à venir de certains d'entre eux. Néanmoins, selon le même article, la DUP interviendra par décret en Conseil d'État. Cela signifie donc que, en cas de recours contre ladite DUP, le Conseil d'État pourra opérer le contrôle du bilan coût-avantages auquel il se livre dans ce cas.

Recours aux marchés globaux – Enfin, la SGP peut également recourir aux marchés globaux. Cette faculté lui est ouverte par l'article L. 2171-6 du code de la commande publique (CCP) dans sa nouvelle rédaction. Ainsi peut-elle « confier à un opérateur économique une mission globale portant sur tout ou partie de la conception, de la construction et de l'aménagement des infrastructures pour lesquelles » la SGP a été désignée maître d'ouvrage en application du nouvel article 20-3 de la loi du 3 juin 2010. L'intérêt essentiel d'un marché global est de pouvoir être passé en étant affranchi de l'obligation d'allotissement posée par CCP. Les contrats globaux dérogent par ailleurs à la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et obéissent à une procédure de passation spécifique. Le recours à ces marchés particuliers suppose le respect des conditions posées par le CCP.

Une ambition durable – En termes environnementaux et de durabilité, la loi SERM balaye un spectre large mais finalement peu clair.

Aux termes du troisième alinéa du nouvel article L. 1215-6 du code des transports, « le service express régional métropolitain vise [...] la réduction de la pollution de l'air [...] et la décarbonation des mobilités » de manière générale.

Aux termes du quatrième alinéa, « les projets de service express régional métropolitain prennent en compte les enjeux liés au développement des zones à faibles émissions mobilité [(ZFE_m)] mentionnées à l'article L. 2213-4-1 » du CGCT qui prévoit, notamment, que de telles zones sont obligatoirement établies « avant le 31 décembre 2024 dans toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants situées sur le territoire métropolitain ».

Aux termes du septième alinéa du même article, les projets de service express régional métropolitain comprennent « une trajectoire possible de réduction du trafic routier cohérente avec les objectifs de décarbonation ».

(14) Cour des comptes – République et canton de Genève, Cour des comptes – Canton de Vaud, Chambre régionale des comptes Auvergne Rhône-Alpes, *Mesures d'accompagnement du Léman Express dans l'agglomération du Grand Genève*, 16 oct. 2023.

De ce point de vue, deux questions peuvent se poser : d'une part, l'établissement de ZFEm est-il un prérequis nécessaire au lancement d'un projet de SERM ? D'autre part, si c'est le cas, une telle obligation s'impose-t-elle aussi aux agglomérations de taille plus modeste ?

Tout compte fait, la loi SERM reste caractérisée par des limitations multiples susceptibles d'influer sur son efficacité à terme.

■ Une loi à portée limitée

Fixant un cadre général ne précisant pas certains aspects clés des projets visés, la loi SERM laisse finalement diverses interrogations toujours en suspens.

Un texte général et imprécis

Lorsqu'il s'agit d'identifier les collectivités visées et les structures portant les services express régionaux métropolitains, la loi du 27 décembre 2023 vise particulièrement large.

Les métropoles, mais pas uniquement... – De la loi²² ressort que le seuil de population ou d'emplois pour prétendre à la qualification de métropole se situe, en fonction de l'objet statistique considéré, entre 250 000 et 500 000 habitants. Il est pourtant patent que « le statut de métropole ne saurait garantir la labellisation, ouvrant la voie aux villes moyennes, La Rochelle par exemple, voire de territoires d'outre-mer ayant manifesté leur intérêt pour le déploiement d'un SERM sur leur territoire »²³.

À cet égard, le terme de « métropole » ne figure qu'une fois dans la loi SERM et doit être compris dans un sens géographique, statistique ou démographique plutôt qu'au sens du droit des collectivités territoriales²⁴. La loi se borne sinon à mentionner, sans plus de précision, les collectivités et leurs groupements.

En principe, n'importe quelle catégorie de collectivité territoriale pourrait donc s'engager dans le montage

et la mise en œuvre d'un projet de SERM. C'est d'ailleurs compatible avec le principe de leur libre administration. Toutefois, au regard de la double problématique des besoins du bassin de population et d'emplois concerné et du financement nécessairement lourd d'un tel projet, les SERM n'ont pas vocation à être généralisés.

Le GIP, mais pas uniquement... – L'alinéa premier du nouvel article L. 1215-8 du code des transports²⁵ prévoit que, « pour la mise en œuvre de chaque projet de service express régional métropolitain », les personnes morales ayant vocation à être maîtres d'ouvrage de sa réalisation « constituent un groupement d'intérêt public [...] ou une autre structure locale de coordination ».

La validité du GIP suppose que son objet soit d'intérêt général à but non lucratif²⁶. Dans le cas des SERM, ces deux critères sont réunis. Quand bien même la loi ou les travaux parlementaires sont muets à ce sujet, la mise en avant de l'instrument du GIP paraît procéder d'une triple logique. L'une est politique : l'État approuve obligatoirement la convention constitutive du GIP²⁷, exerçant ainsi une forme de droit de regard quand bien même il n'y est pas partie. L'autre est administrative : le législateur a entendu conférer à la SGP, compte tenu de son expertise, un rôle pivot en matière de SERM dont l'exercice passe par l'adhésion à un GIP. La dernière est économique : le GIP facilite l'intégration de maîtres d'œuvre privés.

Dès lors, quelles sont et que deviennent les autres structures locales de coordination qu'autorise la loi ? « Compte tenu du fait qu'elle signe une convention avec les maîtres d'ouvrage, elle dispose de la personnalité morale. Il ne s'agit donc pas de créer un comité de pilotage ou de suivi par exemple. [...] / Si en revanche, il y a uniquement des personnes publiques, elles peuvent recourir à des syndicats mixtes, soit ouvert, soit fermé selon les personnes publiques concernées. / Il aurait été prudent que la loi précise les structures de coordination en question. La formulation choisie permet néanmoins d'inclure de futures structures de coordination locale créées par la loi mais qui n'existent pas encore »²⁸.

Des questions toujours ouvertes

Quelle articulation entre tous les objectifs ? – Aux termes du troisième alinéa du nouvel article L. 1215-6 du code des transports, « le service express régional métropolitain vise une amélioration de la qualité des transports du quotidien, notamment par des dessertes plus fréquentes et plus fiables des zones périurbaines, la réduction de la pollution de l'air, la lutte contre l'auto-solisme, le désenclavement des territoires périurbains et ruraux insuffisamment reliés aux centres urbains, une meilleure accessibilité, notamment pour les personnes en situation de handicap, et la décarbonation des mobilités ». Ainsi comptons-nous au moins six objectifs assignés aux SERM par la loi, sans compter celui indiqué d'établir dix réseaux dans les dix ans à venir. C'est d'ailleurs moins que ce qui aurait pu advenir si certains amendements de députés et sénateurs avaient été adoptés (par ex., « décongestion des agglomérations », « doublement de la part modale des transports publics », « décentralisation des aires urbaines à forte densité géographique », « lutte contre l'artificialisation des sols »).

À l'unisson d'autres auteurs²⁹, on est en droit de se demander si « les objectifs visés par le SERM sont [...] réellement cumulatifs » ou « si au cas où un objectif n'est pas visé, le SERM ne peut [...] être mis en place ». D'une part, il ressort tant de la rédaction de la loi que des travaux parlementaires que ces objectifs ne font l'objet d'aucune hiérarchisation ou priorisation. On penchera donc pour leur caractère *a priori* cumulatif. D'autre part, la matérialité de leur prise en compte et mise en œuvre par les intervenants aux projets de SERM se traduira certainement par la production de multiples études d'impact. Il est cependant probable que le juge sera appelé à connaître de l'action des collectivités à cet égard. Reste à savoir quel contrôle il exercera dans ces circonstances.

(15) J.-M. Zulesi, Rapport n° 1290 sur la proposition de loi relative aux services express régionaux métropolitains (SERM), 31 mai 2023.

(16) Cet article est introduit dans le code des transports par l'art. 1^{er} I de la loi SERM.

(17) Nouvel art. 20-3 I B, 3^o de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, introduit par l'art. 4 de la loi SERM.

(18) Loi SERM, art. 1^{er} I.

(19) L. n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

(20) L. du 3 juin 2010, nouvel art. 20-3 I A.

(21) C. transp., art. L. 1215-9.

(22) CGCT, art. L. 5217-1.

(23) M.-L. Rousseau, *op. cit.*

(24) C. transp., nouvel art. L. 1215-6, al. 7 : « [...] Lorsque deux métropoles sont situées à moins de 100 kilomètres de distance, la faisabilité et l'opportunité d'une élaboration et d'une mise en œuvre conjointes d'un projet de service express régional métropolitain peuvent être examinées [...] ».

(25) Créé par l'art. 3 de la loi SERM.

(26) L. n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, art. 98, al. 2.

(27) L. n° 2011-525 du 17 mai 2011, préc., art. 100.

(28) P.-M. Cloix et S. Ranjineh, Les services express régionaux métropolitains – Contours et impacts sur le droit de la mobilité, EEL 2024, n° 4.

(29) P.-M. Cloix et S. Ranjineh, étude préc.

Quelle concertation entre les acteurs ? – Aux termes du septième alinéa du nouvel article L. 1215-6 du code des transports, « les projets de service express régional métropolitain font l'objet d'une concertation entre l'État, la région, les autorités organisatrices de la mobilité, les départements et, le cas échéant, les gestionnaires d'autoroutes et de voies routières express du périmètre concerné [...] ». S'il ressort des travaux parlementaires que la concertation prévue ne saurait être une élaboration conjointe et si ses acteurs sont clairement identifiés, il n'en est pas de même de ses modalités.

Comme toute concertation³⁰, celle-ci paraît devoir répondre à trois objectifs :

- mettre en commun des informations,
- emporter l'acceptation du projet,
- instaurer une forme au moins minimale de co-construction.

Une chose est sûre, l'intervention du public est exclue, contrairement à ce que prévoient en particulier les codes de l'environnement³¹ et de l'urbanisme³² pour la concertation préalable.

Comme, au point précédent, pour les objectifs, c'est la production de documents *ad hoc* (règlement de concertation, comptes rendus, etc.) qui aura fonction probatoire de la matérialité de l'existence d'une concertation. Dans ce cadre également, il est possible, voire probable, que le juge en contrôle la réalité.

Quel titre de transport ou billet unique ? – Aux termes du sixième alinéa du nouvel article L. 1215-6 code du transport, « les services express régionaux métropolitains sont mis en œuvre dans des conditions garantissant l'interopérabilité des services d'information des voyageurs et de billetterie, suivant les modalités prévues à l'article L. 1213-3 du présent code ».

Se pose la question du distinguo entre tarification, titre de transport et billet uniques. Comme il a été rappelé lors des débats parlementaires, « la tarification commune [serait] appliquée aux différents modes de transport »³³. Elle a été rejetée parce que jugée comme relevant des collectivités plutôt que du législateur. Pour le reste, si les ambitions des députés et sénateurs sont réelles, rien ne permet à ce stade de présumer quel contenu, support et modalités de paiement revêtiront les solutions adoptées. Il est probable qu'elles seront diverses. Une chose est sûre néanmoins : l'interopérabilité est une obligation placée à la charge des autorités chargées d'un SERM visant, aux termes mêmes des intentions sénatoriales, « à faciliter grandement l'usage des transports en commun [...] [améliorant] ainsi la qualité de service proposée par les SERM »³⁴. L'avenir nous dira si, dans un contexte juridique et institutionnel encore à éclaircir, cet objectif est atteint.

(30) J.-E. Beuret, Mieux définir la concertation : du pourquoi au comment, *Négociations* 2012/1, n° 17, p. 81 à 86.

(31) C. envir., art. L. 121-8 à L. 121-15.

(32) C. urb., art. L. 103-2 à L. 103-7.

(33) Ass. nat., discussion sur l'amendement CD176.

(34) Sénat, commentaires sous l'amendement n° 11 rect. ter.

OUVERTURE À LA CONCURRENCE DU TRANSPORT PAR BUS EN ÎLE-DE-FRANCE : ENFIN LE TERMINUS ?

Loi n° 2023-1270 du 27 décembre 2023 relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP

par Arnaud Sée

Professeur de droit public à l'université Paris Nanterre, Centre de recherches sur le droit public (CRDP)

Singularité juridique – Le secteur du transport public de voyageurs en Île-de-France est singulier à plus d'un titre. Il est considérable d'un point de vue économique et représentait, en 2020, dix milliards d'euros de chiffre d'affaires tous modes confondus, dont 2,5 milliards pour le bus¹. Il a surtout constitué pendant longtemps une singularité juridique.

Du point de vue de la compétence, tout d'abord, l'organisation des transports urbains de voyageurs ne relève pas des collectivités territoriales traditionnelles, comme dans le reste de la France. Le législateur a établi pour la région Île-de-France une autorité organisatrice unique, Île-de-France Mobilités (ci-après IDFM, anciennement STIF), établissement public administratif qui exerce ses compétences pour le compte de la région, de la ville de Paris et des sept autres départements constituant la région². C'est ainsi IDFM qui fixe les lignes à desservir, concourt à la désignation des exploitants et détermine les conditions d'exécution et de financement

du service ; ces éléments sont inscrits dans un plan régional des transports.

Mais c'est surtout du point de vue de la concurrence que la région Île-de-France se singularise en termes de transports urbains de voyageurs. Alors que la loi dite LOTI³ impose depuis 1982 la mise en concurrence des exploitants potentiels de services de transports par bus, le législateur a prévu un régime très dérogatoire pour la région francilienne. Le STIF a été ainsi pendant longtemps dispensé de mettre en concurren-

(1) Aut. conc., avis n° 20-A-08 du 16 sept. 2020 relatif à une saisine d'Île-de-France Mobilités concernant l'ouverture à la concurrence du secteur du transport public de personnes par autobus en Île-de-France.

(2) C. transp., art. L. 3111-14.

(3) L. n° 82-1153 du 30 déc. 1982 d'orientation du transport intérieur.