

24/11/2025

Avis collectif des Conseils de développement lorrains

Pour que le projet de SERM Lorraine-Luxembourg soit
un levier de cohésion et de mobilité durable pour l'ensemble du territoire

→ Une parole commune pour une mobilité partagée en Lorraine

Un avis consultatif inscrit dans la loi

Le premier alinéa IV de l'article L.5211-10-1 du Code général des collectivités territoriales, s'appliquant aux missions du Conseil de Développement Durable, a récemment été complété par la phrase suivante :

« Il [le Conseil de développement] est aussi consulté sur un projet de service express régional métropolitain lorsqu'il a été mis en place par un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui est autorité organisatrice de la mobilité dans son ressort territorial et que son territoire est inclus en tout ou partie dans ce projet. »

Les Conseils de développement lorrains – instances de participation citoyennes associant acteurs économiques, sociaux, associatifs et habitants – se sont réunis le 22 octobre 2025, pour formuler un avis collectif sur le projet de SERM Lorraine-Luxembourg, réaffirmant ainsi leur collaboration.

Conformément à la loi (article L.5211-10-1 du Code général des collectivités territoriales), cet avis s'inscrit dans une démarche démocratique de participation citoyenne aux grands projets de mobilité régionale. Il prolonge la dynamique engagée et formalisée par une première expression commune en juillet 2025 ([cf Expression commune des codev lorrains](#)).

Cette démarche traduit la volonté des citoyens et des territoires de penser ensemble la mobilité du quotidien, au-delà des périmètres administratifs, pour contribuer à un aménagement équilibré de la Lorraine.

Ensemble, les CODEV affirment leur volonté de contribuer à une mobilité du quotidien durable, solidaire, attractive et adaptée aux réalités de tous les territoires lorrains – urbains, périurbains et ruraux. Ce projet doit être un levier de cohésion territoriale, de transition écologique et de qualité de vie pour l'ensemble des habitants.

En effet, le SERM Lorraine-Luxembourg doit contribuer (Loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains) à :

- L'amélioration de la qualité des transports du quotidien,
- La réduction de la pollution de l'air,
- La promotion du report modal, de lutte contre l'autosolisme,
- Le désenclavement des territoires périurbains et ruraux,
- La garantie de l'interopérabilité des services d'information des voyageurs et de billettique

Cet avis vise à apporter une contribution constructive au débat public, en soulignant à la fois les atouts, les conditions de réussite et les points de vigilance liés à ce projet structurant pour la mobilité et la cohésion de la Lorraine et de répondre aux 3 questions posées par la mission de préfiguration.

→ Un dialogue constructif entre la mission de préfiguration et les Conseils de développement

Les Conseils de développement lorrains saluent la prise en compte de leur demande par la mission de préfiguration d'être régulièrement informés de l'avancement du projet de SERM Lorraine-Luxembourg.

La présentation faite aux CODEV le 9 octobre ainsi que l'invitation adressée aux CODEV métropolitains à participer au comité de pilotage régional du 15 octobre témoignent d'une volonté d'ouverture et d'association des acteurs de la société civile à ce projet structurant.

Le SERM constitue en effet un projet d'envergure pour les mobilités à l'échelle du corridor Nord-Sud, entre la Lorraine et le Luxembourg. Pour autant, sa réussite dépendra de sa capacité à s'articuler avec les territoires périphériques et à prendre en compte les besoins de mobilité du quotidien des habitants au-delà des grands axes, afin de renforcer la cohésion et l'équilibre territorial de l'ensemble de la Lorraine.

Ainsi, les CODEV lorrains réitèrent leurs remarques faites lors de la présentation par la mission de préfiguration du 9 octobre dernier. Des interrogations demeurent sur le périmètre du SERM, son financement, sa gouvernance et sa capacité à servir l'ensemble des territoires lorrains, y compris les plus éloignés des grands axes.

[Le projet de SERM répond-il aux enjeux de mobilité du territoire ?]

Le SERM Lorraine-Luxembourg constitue une opportunité pour améliorer l'offre multimodale et faciliter les déplacements. Les habitants attendent avant tout des solutions concrètes, lisibles et accessibles, leurs permettant de se déplacer entre les zones rurales et les pôles urbains, de rejoindre les gares, et d'avoir accès aux gares en bénéficiant d'une offre multimodale cohérente.

Ainsi les conseils de développement lorrains insistent sur plusieurs conditions à remplir pour que le projet soit une réussite :

→ Une vision territoriale et transfrontalière à consolider

Une particularité lorraine

Le Projet de SERM Lorraine-Luxembourg doit articuler les mobilités sur un espace polycentrique avec 2 métropoles (Metz-Nancy) et une métropole/capitale européenne, Luxembourg, dont l'implication semble n'être transcrite qu'au travers des opérations lancées dans le cadre des accords franco-luxembourgeois. Le SERM Lorraine-Luxembourg ne peut être un projet « générique » ; il porte une dimension européenne et transfrontalière forte.

De plus, en Grand Est, trois projets de SERM sont actuellement portés par la Région et les principales métropoles : les SERM de Strasbourg, celui de Lorraine-Luxembourg et de Mulhouse-Bâle. Il importe de coordonner les différents projets de SERM du Grand Est pour assurer la cohérence des politiques de mobilité et éviter les concurrences internes et les articuler aux limites de ces périmètres notamment pour les territoires de Moselle-Est en proximité avec celui de Strasbourg mais également pour les territoires plus enclavés situés géographiquement au centre (massif vosgien).

Un périmètre encore trop restreint

Les CODEV constatent que le périmètre du SERM demeure concentré sur l'axe Metz-Thionville-Luxembourg et, dans une moindre mesure, Nancy-Sud Lorraine.

Les territoires périphériques de la Meuse, des Vosges et de l'Est mosellan sont, à ce stade, exclus du dispositif alors qu'ils sont directement concernés par les flux domicile-travail, les besoins de désenclavement et la transition vers une mobilité durable. Ces zones risquent d'être durablement désavantagées si elles ne sont pas intégrées dès à présent dans le projet. L'exode de leur population risque de s'aggraver du fait que le SERM accroîtra l'attractivité des villes du Sillon lorrain, a fortiori celles à partir desquelles le trajet des frontaliers vers le Luxembourg deviendra plus facile. Il y a un risque de sur-concentration de la population active dans les zones desservies par le SERM. Une condition indispensable qui avait émergé des accords du [Grenelle des mobilités de 2021](#), associant le Sillon lorrain, ses territoires associés, la Région Grand Est et l'Etat dans la dimension lorraine du projet historiquement parlant, c'était bien sur une version large que la réflexion était posée.

Cette limitation géographique risque d'accentuer les fractures territoriales, alors que les habitants de ces zones contribuent aux dynamiques économiques régionales et transfrontalières.

Les CODEV demandent donc que soient étudiées des connexions complémentaires, ferroviaires ou par cars express, permettant de relier efficacement ces territoires au futur réseau SERM ainsi que l'accès aux gares, les solutions de rabattement, la fluidité des connexions et cadencements entre ces différents modes.

Une approche territoriale élargie et solidaire

L'ambition du SERM doit dépasser la seule logique métropolitaine. Il s'agit d'un projet de cohésion territoriale, visant à relier les habitants, les bassins d'emploi, les universités, les services publics et les zones périphériques et rurales. En effet, la mobilité conditionne l'accès à l'emploi, à la formation, aux services, à la santé et à la culture...

Les CODEV rappellent enfin que la réussite du SERM dépendra de sa cohérence avec les politiques d'aménagement du territoire, notamment en matière de logement, de planification urbaine et d'offre de services. L'articulation avec l'aménagement des zones d'habitat, des campus universitaires, des zones d'activités doit être anticipée pour éviter les fractures spatiales.

→ Un levier d'aménagement territorial et de solidarité

Le SERM ne doit pas simplement répondre à une logique d'offre de transport mais également soutenir, par une maîtrise des flux, une ambition prospective et d'aménagement : désaturation des axes, désenclavement des zones périurbaines et rurales, connexion des territoires plus éloignés.

Il doit porter une alternative crédible à l'usage de la voiture, plus durable, plus solidaire et capable d'irriguer toute la Lorraine au-delà du couloir Nancy-Metz-Thionville-Luxembourg. Cette approche intégrée doit permettre de concevoir la mobilité comme une composante de la qualité de vie en Lorraine pour les actifs, les étudiants, les jeunes, les personnes âgées ...

Les documents du SERM doivent intégrer les autres projets de mobilités prévus sur le territoire afin de comprendre et de développer leurs complémentarités.

Il est indispensable de veiller à ce que les services actuels ou des territoires hors périmètre du SERM ne soient pas dégradés du fait de la mise en œuvre de ce service (manque de matériel roulant réaffecté...).

→ Des liaisons stratégiques à redéfinir

L'intégration des liaisons Est-Ouest (Verdun-Metz, Épinal/Saint Dié-Nancy, Metz-Forbach-Sarrebruck et vers le reste de l'Allemagne, car les récents déboires techniques qui ont empêchés toute liaison entre Forbach et Sarrebruck ont montré les fragilités de cette ligne (CD Forbach), Sarreguemines-Forbach-Strasbourg et vers l'Allemagne) est indispensable pour construire une mobilité réellement régionale.

L'intégration des liaisons du sud de la Lorraine vers Strasbourg serait souhaitable (Épinal - Strasbourg via Bruyères et St Die).

La desserte de la plaque industrielle de Sarreguemines-Hambach qui est en pleine extension avec notamment l'installation de l'usine Holosolis s'impose. Il est indispensable de développer la mobilité pour les futurs salariés ainsi que le transport de la matière première nécessaire à la production. Prévisions : à terme 1900 personnes y travailleront. Ils produiront plus de 10 millions de panneaux photovoltaïques par an soit 50 000 panneaux par jour. Anticiper le transport de la production par un autre moyen que le routier est nécessaire. La liaison entre Sarreguemines, Forbach, Strasbourg et l'Allemagne doit faire partie intégrante de ce projet.

La liaison vers Esch-sur-Alzette est à repenser dès le court terme notamment depuis Metz. En effet, c'est un pôle universitaire, d'activités et d'attractivité et en forte émergence, important pour les travailleurs et les étudiants et sa desserte n'est prévue qu'avec une rupture de charge et des temps de trajet importants donc peu attractifs.

La ligne Toul-Rosières, dont la réouverture est inscrite, paraît compromise alors qu'elle est indispensable pour désaturer le fret et la gare de Nancy. Une partie de la ligne n'est plus utilisable car transformée en voie cyclable apparemment.

A long terme la place d'interconnexion TGV/TER de la gare de Vandières devra être à nouveau étudiée.

→ Un financement transparent et soutenable

Clarifier la clé de répartition investissement-fonctionnement

Les modalités de financement du SERM restent floues.

La conférence de financement n'a pas encore défini la répartition des contributions entre l'État, la Région, les métropoles et les partenaires luxembourgeois, voire l'Europe.

L'Etat prévoit l'inscription du financement du SERM au CPER (Contrat de Plan Etat Région). Cet élément fragilise le projet car l'inscription des crédits peut être repoussée de plan en plan au vu des incertitudes pesant sur les finances publiques et du fait de l'annualité budgétaire qui s'impose. La durée du projet porterait sur plusieurs CPER ce qui complexifie sa réalisation. Il convient de préciser qu'il s'agit de financer UN contrat de projet global et non des actions aux contrats de plan.

De plus l'expérience du SERM de Strasbourg démontre une augmentation des coûts de fonctionnement directement imputée à la Métropole (partage 50/50 des surcoûts entre région et métropole) ce qui ne peut être concevable. Cette répartition ne saurait être reproduite sans adaptation aux réalités financières locales.

Le financement du fonctionnement, de la maintenance et de l'exploitation est un point critique à clarifier.

Le Luxembourg, pourtant acteur clé de la mobilité transfrontalière, n'a pas pour l'heure prévu de participation directe au financement du projet en dehors des financements inscrits aux accords franco-luxembourgeois. Cette absence pose question, alors même que le SERM répond à des enjeux partagés d'emploi et de mobilité quotidienne pour les travailleurs frontaliers.

Prévenir le risque de transfert sur les collectivités

Les CODEV alertent sur le risque d'un transfert de charges sur les métropoles et intercommunalités, déjà contraintes budgétairement

De plus il existe un risque d'atteinte au libre exercice des compétences des intercommunalités et qu'au final celles-ci soient incitées à mobiliser leurs ressources financières pour financer un service régional, ce qui n'est guère acceptable.

Ils demandent qu'avant tout engagement, soit organisé un débat public et transparent sur le modèle économique du SERM, incluant :

- Les investissements à engager (infrastructures, pôles d'échanges, matériel roulant) ;
- Les coûts d'exploitation et de maintenance ;
- Et les cofinancements européens et transfrontaliers possibles.

Une évaluation socio-économique est également nécessaire pour objectiver les retombées et garantir une répartition équitable des contributions. Les CODEV demandent la publication des études d'impacts non seulement environnementales mais aussi sociétales et économiques, permettant d'évaluer les effets du projet sur les populations et leurs flux, les territoires et les entreprises, et les effets possibles de sur-concentration dans les zones desservies par le SERM.

Intégrer le calcul des externalités positives pour la rentabilité du projet

Les CODEV tiennent à souligner les externalités positives que le projet peut générer s'il est bien conçu et équitablement déployé. Ces effets positifs contribuent à la rentabilité globale du projet et doivent être pleinement pris en compte et doivent permettre d'apporter des ressources financières spécifiques au projet.

Moins de dépenses de santé publique

- Une baisse de la pollution, des nuisances et une amélioration de la qualité de l'air réduisent les maladies respiratoires et cardiovasculaires.
- Moins de stress, moins d'anxiété et plus d'activité physique diminuent les troubles mentaux et les pathologies chroniques.
- Une baisse de l'accidentalité routière.
- ▶ Allègement des dépenses de sécurité sociale et des coûts hospitaliers à moyen terme.

Optimisation des infrastructures existantes

- En s'appuyant sur des gares, routes, emprises ou lignes déjà en place, le projet peut limiter les coûts de construction et si le report modal est réussi un moindre usage de la voiture pourra entraîner une moindre usure des routes (une dépense non négligeable pour les villes et collectivités).
- Les externalités environnementales (décarbonation, moindre impact sur la biodiversité) et sociales (accès à l'emploi, attractivité ...) renforcent l'acceptabilité du projet, facilitant les autorisations et réduisant les coûts liés aux recours ou aux retards.

Effet levier sur les financements

- Les bénéfices sociaux et environnementaux peuvent justifier des subventions européennes (Interreg, FEDER), nationales ou régionales.
- ▶ Diminution de la part de financement à mobiliser localement.

Hausse de la fréquentation = amortissement plus rapide

- Une meilleure qualité de vie (confort, durée des transports réduite...) et une attractivité renforcée incitent davantage d'utilisateurs à adopter les transports multimodaux.
- ▶ Augmentation des recettes tarifaires et accélération du retour sur investissement.

Réduction des coûts liés à la congestion routière

- Moins de bouchons = moins de pertes économiques liées aux retards, à la consommation de carburant et à l'usure des véhicules.
- ▶ Bénéfique pour les usagers, les habitants du territoire, les entreprises et pour les collectivités.

➡ Une gouvernance élargie et participative

La gouvernance actuelle du SERM proposée repose essentiellement sur les financeurs et autorités organisatrices de la mobilité.

Il n'est fait mention aucunement de place pour les usagers, les associations, ou encore la société civile. Le rôle des acteurs techniques (société des Grands Projets, SNCF, opérateurs ...) ne saurait remplacer l'appropriation démocratique du projet par les territoires et leurs habitants. Un projet

d'une telle envergure, structurant pour les territoires et leurs dynamiques de mobilité, ne peut se construire sans l'implication active de l'ensemble des parties prenantes.

Dans le contexte de l'ouverture à la concurrence européenne des transports, il est important de repositionner le rôle et la légitimité de chaque partenaire concerné.

Les CODEV lorrains demandent que cette gouvernance soit ouverte plus largement à l'ensemble des CODEV lorrains et pas uniquement ceux des métropoles, aux citoyens, aux usagers et associations, aux acteurs économiques et sociaux. Une gouvernance élargie permettrait non seulement de renforcer la transparence et la confiance dans le projet, mais aussi d'assurer une meilleure prise en compte des besoins réels des usagers et des spécificités locales.

Les Conseils de développement lorrains souhaitent être associés au suivi du projet, au sein d'une instance de concertation permanente.

Le Comité des partenaires régionaux de la mobilité pourrait également être consulté régulièrement sur le(s) SERM.

[Quels seraient vos points d'attention pour faire en sorte que le SERM soit une réussite du point de vue de l'utilisateur ?]

➡ Une offre multimodale complète, simple et performante au service des usagers

Les citoyen-ne-s attendent des améliorations rapides de l'existant, pas des promesses à long terme uniquement.

L'offre doit être multimodale (train, car, bus urbain, vélo, parkings relais, mobilités douces...) en s'assurant de la desserte du « dernier kilomètre » avec une billetterie intégrée, des rabattements bien conçus, une signalétique claire et une tarification cohérente et abordable, des temps d'attentes et des correspondances performantes, la prise en compte des besoins des étudiants, jeunes, travailleurs et des contraintes notamment du travail de nuit. Une vigilance particulière pour les Personnes à Mobilité Réduite est également nécessaire dans l'aménagement des infrastructures et des pôles d'échange notamment.

Les temps de parcours doivent être compétitifs, la régularité, la fréquence, le confort, la sécurité et l'accessibilité garantis, il est indispensable également d'améliorer la qualité des services à bord des transports en commun (wifi, emplacement bagages, vélo à bord ...).

Le train doit devenir l'épine dorsale d'un réseau complet, nourri par les lignes de bus, de car express, des pistes cyclables et des pistes de rabattement. Le bus n'est pas là pour se substituer au train mais pour en compléter le maillage notamment lorsque les points de départ et d'arrivée ne sont pas bien desservis par des trains.

Expérimenter et démontrer que le choix des transports collectifs est un gain de temps et d'argent pour l'utilisateur et facilite la mobilité, ce qui n'est pas toujours évident actuellement pour certains

trajets avec une multiplication des changements et des temps d'attente à rallonge entre TER et service urbains.

Il s'agira également de ne pas oublier la mobilité « du temps libre » avec des liaisons et des cadencements adaptés pour rejoindre depuis les métropoles les lieux de loisirs de la région (ex : accès aux vallées vosgiennes pour les randonneurs vététistes et cyclotouristes par les gares de St Die, Bruyères, Remiremont...).

➔ Prendre en compte la dimension sociale et comportementale du changement de mobilité

Il est nécessaire de prendre en compte le temps long du changement des habitudes de mobilités et d'évaluer les comportements de mobilité, les déterminants du choix modal et les politiques d'accompagnement à mettre en œuvre pour faciliter cette bascule et s'assurer de la parfaite réussite du projet. (cf travaux du CEREMA). La conception du phasage du projet doit prendre en compte ces éléments.

Un travail d'accompagnement par des politiques d'incitation, de communication et de services attractifs est indispensable.

➔ Travailler sur une tarification abordable et très compétitive

Dans le cadre du développement d'une voie multimodale entre le Sillon Lorrain et le Luxembourg, il est impératif que la tarification appliquée aux usagers demeure accessible et équitable. Ce principe constitue un levier essentiel pour garantir l'adhésion citoyenne, maximiser la fréquentation et assurer la rentabilité socio-économique du projet.

Une tarification abordable favorise l'inclusion des publics les plus exposés à différentes précarités et à la dépendance automobile, tout en renforçant l'attractivité du transport collectif face à l'usage individuel de la voiture. Elle contribue également à la réduction des externalités négatives (pollution, congestion, stress, anxiété) et à l'atteinte des objectifs climatiques et sanitaires fixés par les collectivités territoriales et les instances européennes.

En outre, une politique tarifaire juste permet de valoriser les investissements publics en assurant un retour sur impact mesurable : amélioration de la qualité de vie, dynamisation du marché du travail transfrontalier, et réduction des coûts indirects liés à la santé et à l'environnement.

Il est donc recommandé que les autorités organisatrices du transport, en lien avec les partenaires institutionnels et transfrontaliers (notamment les employeurs), intègrent dès la phase de conception une stratégie tarifaire progressive, solidaire et incitative, compatible avec les objectifs de mobilité durable et de justice sociale.

[Après l'obtention du statut de SERM, comment faire connaître la démarche et mobiliser le territoire ?]

➔ Pour une appropriation collective rapide et durable du SERM

La réussite du SERM passe par l'adhésion des citoyens, des usagers actuels et potentiels des transports et des acteurs locaux.

Il est indispensable de coconstruire le projet avec les territoires, les élus, les acteurs socio-économiques et les habitants dès la phase de conception.

Des démarches de communication, d'expérimentation et de sensibilisation doivent accompagner la mise en œuvre du projet pour encourager le changement des pratiques de mobilité et ce en partenariat notamment avec les entreprises (employeurs et employés, comités d'entreprises,...), les associations (de loisirs, sportives, culturelles etc.) et bien d'autres.

Le SERM ne pourra être pleinement efficace que s'il est perçu comme un projet collectif, utile et porteur de bénéfices concrets pour tous les Lorrains et :

- Qu'il améliore le quotidien, qu'il soit fiable, pratique, qu'il donne envie, qu'il soit facile d'accès,
- Qu'il améliore les accès aux services (santé, éducation culture, commerces ...) pour les habitants les plus éloignés des métropoles, élément de bon équilibre des territoires,
- Qu'il tienne compte de l'évolution des territoires,
- Qu'il tienne compte des besoins des jeunes et moins jeunes, des personnes handicapées,
- Qu'il tienne compte aussi des contraintes professionnelles, du travail de nuit notamment,
- Qu'il y ait une offre tarifaire de lancement du SERM attractive,
- Que soit mis en place un « pass » unique de transport permettant de circuler facilement, (comme c'est le cas en région Ile de France), que l'utilisateur ne se perde plus dans la multitude de « cartes » qui existe actuellement,
- Qu'il y ait une application dédiée au SERM, qu'elle soit lancée très en amont et enrichie au fur et à mesure des avancements,
- Qu'il y ait une communauté des futurs usagers du SERM (testeurs) pour qu'ils puissent suivre l'état d'avancement du SERM et éventuellement remonter des propositions,
- Qu'il y ait des inaugurations « joyeuses » au fur et à mesure de la mise en place du SERM,
- Qu'il y ait des ateliers de maintenance pour les vélos aux abords des espaces multimodaux,
- Que la communication soit partout disponible pour promouvoir le SERM (dans les gares, sur les flancs des cars, dans les médias, les cinémas...),
- Et que les villes, les agglomérations et communautés de communes soient impliquées très tôt dans la promotion de ce futur SERM, sans oublier les offices de tourisme, les lieux de loisirs...
En effet, il faut très tôt préparer les gens à la mise en place du SERM.

En conclusion

Les Conseils de développement lorrains formulent les recommandations suivantes :

- Élargir la réflexion territoriale pour inclure la Meuse, les Vosges et l'Est mosellan, afin de garantir une cohérence régionale et une équité d'accès.
- Clarifier le modèle économique et la conférence de financement, en garantissant la participation équitable de tous les partenaires, y compris transfrontaliers.
- Mettre en place une gouvernance participative et ouverte, associant les CODEV, les usagers et la société civile.
- Garantir un maillage équilibré du territoire, évitant la dégradation des offres existantes hors périmètre SERM.
- Faire du SERM un levier de développement durable et solidaire, créant des externalités positives au bénéfice de tous les Lorrains.

Les Conseils de développement lorrains souhaitent que le projet de SERM devienne un levier de transformation durable et de cohésion pour l'ensemble de la Lorraine.

Au-delà de la performance des transports, il s'agit d'un projet de société : relier les territoires, rapprocher les citoyens, et préparer une Lorraine plus solidaire, attractive, accessible et résiliente.

Les CODEV lorrains se tiennent disponibles pour poursuivre le dialogue et contribuer à la réussite collective de ce projet d'avenir.