

SERM : passer de l'ambition à la concrétisation

Recueil des auditions GART réalisées de décembre 2024 à mars 2026



Préambule

Les Services Express Régionaux Métropolitains (SERM) entendent à répondre à des besoins croissants de mobilité entre les métropoles et leurs périphéries. Ils visent à offrir une alternative efficace à la voiture individuelle, en proposant des solutions de transport multimodales et décarbonées. Ces services sont cruciaux pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, désenclaver les territoires et améliorer la qualité de vie des habitants. Ils nécessitent de s'appuyer sur une forte coordination des acteurs et une gouvernance élargie tant aux centralités urbaines qu'aux territoires périphériques.

La dépendance à la voiture est un défi majeur auquel nous devons faire face au quotidien. Les injonctions en matière de transition énergétique des véhicules ou encore le déploiement des zones à faibles émissions dans les métropoles, ne doivent pas faire fi du fait qu'en dehors des territoires métropolitains, 60 à 80 % des trajets sont effectués en voiture. Cette dépendance doit être au cœur de nos réflexions politiques actuelles et futures afin de rester connecté avec nos concitoyens. Auquel cas, nous feront face à des risques sociaux importants, notamment en termes d'éloignement de nos populations des services publics, d'exclusion sociale, de renforcement de la précarité de mobilité qui probablement réengendreront des tensions sociales, comme l'a illustré la crise des gilets jaunes. La transition écologique exige que nous trouvions des alternatives viables, durables et socialement acceptables à cette dépendance.

Nous avons la volonté commune des acteurs publics : Etat, collectivités, SNCF, SGP, de s'emparer de ces enjeux. Ensemble, se construisent en ce moment des projets de territoires articulés autour de ces questions de mobilités, d'aménagement, d'accessibilité et de désenclavement. Les SERM sont au cœur de cette dynamique urbaine et interurbaine en initiant des collaborations entre les différents niveaux de collectivités des régions aux métropoles en passant par les EPCI voisins.

Les projets SERM sont le fruit de réflexions approfondies sur le développement d'infrastructures et de services ferroviaires. Ils ont évolué pour intégrer une dimension multimodale, incluant les cars express, le covoiturage, les mobilités douces et des services aux usagers tels que la billettique unique et la tarification commune. Ces initiatives montrent notre capacité à innover et à répondre aux besoins diversifiés de nos concitoyens.

Cependant, au-delà des études en cours, l'État va devoir dans les prochains mois s'attacher à répondre à différents enjeux :

- **Débloquer des capacités de financement** à la hauteur de plusieurs dizaines de milliards d'euros pour concrétiser les différents projets, tant pour les dépenses d'investissement et de modernisation des réseaux que sur le fonctionnement afin de couvrir les chocs d'offre.
- **Garantir une équité de traitement** entre tous les territoires pour que l'ensemble des projets puissent se concrétiser, évitant ainsi de reléguer certains territoires en seconde zone.
- **Faire confiance aux territoires** dans l'organisation de leur gouvernance et dans les choix techniques, financiers et de priorisation qu'ils effectuent.
- **Faciliter l'accompagnement des territoires** par la mobilisation des services déconcentrés de l'État, tant sur les procédures réglementaires que sur la coordination des maîtrises d'ouvrage pour la réalisation d'infrastructures routières. Il est également crucial de contrôler et de réguler les établissements publics dans lesquels l'État est majoritaire, comme la SNCF et la SGP pour que ces établissements restent des moteurs de la dynamique de ces projets et non des freins.

Dans cette perspective, les SERM représentent une opportunité unique de repenser notre modèle de mobilité et de répondre aux défis écologiques et sociaux de notre époque. Ensemble, nous pouvons construire un avenir où la mobilité est accessible, durable et équitable pour tous.

Ce document témoigne de la volonté du GART d'accompagner la transformation des mobilités au sein de nos territoires afin de répondre aux défis contemporains de notre société.

1. Introduction

1.1. Contexte

Le 27 décembre 2023 paraissait la loi relative aux services express régionaux métropolitains qui visait au déploiement d'une offre multimodale de services de transports collectifs publics s'appuyant 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.

Ces gares et pôles d'échanges comprennent des aménagements permettant l'accès, le déplacement et l'information des personnes en situation de handicap, dans les conditions prévues à l'article L. 1112-1. Ils comprennent également des aménagements assurant l'accès et le stationnement sécurisés des véhicules de covoiturage, des autres moyens de mobilité partagée et des vélos.

En parallèle du processus de labélisation par l'Etat des 26 premiers projets de SERM, en cours depuis juin 2024, l'année 2025, s'est poursuivie notamment avec la **conférence du financement** des mobilités et des SERM, ainsi que la parution du **rapport sur le financement des AOM et des SERM** de l'IGF-IGEDD en septembre 2025. **10 premiers dossiers de statuts SERM** ont également été déposés auprès de l'Etat.

Durant les années 2024 et 2025, le GART s'est saisi de cette loi pour débiter un cycle de travail sur ce sujet notamment au travers de colloques et d'auditions des acteurs. Un premier colloque a été organisé le 13 mars 2024 par le GART en partenariat avec Bordeaux Métropole et la Région Nouvelle-Aquitaine intitulé « *SERM : des enjeux stratégiques et de gouvernance au service de l'intermodalité* » en présence du ministre des transports et qui a rassemblé plus de 200 acteurs de la mobilité.

Un second autour de la thématique « *SERM : Quand la mobilité réinvente l'aménagement des territoires* » a été organisé par la FNAU, avec la participation active du GART, rassemblant plus de 100 acteurs de la mobilité.

C'est donc dans ce contexte et pour accompagner les démarches SERM que **le GART a initié, fin 2024, des auditions territoriales des AOM porteurs de projets** afin de faire un point d'avancement sur les dossiers et échanger sur les attentes et/ou freins identifiés dans la conduite des projets.

A noter qu'en février 2025, deux nouveaux projets de SERM (Dijon et Besançon) on fait l'objet d'une labélisation par le ministère de l'Aménagement du territoire de la décentralisation.

1.2. Déroulé des auditions

Du 4 décembre 2024 au 9 mars 2026, **le GART a conduit 13 auditions auprès de 25 des 26 porteurs de projets SERM¹**. Pour ces auditions, la direction de l'intermodalité et de l'aménagement de l'espace public du GART a organisé des sessions régionales auxquelles étaient conviés les directions mobilités des Régions, des Métropoles et des principaux EPCI partenaires de la démarche.

Ceux sont donc **près de 90 techniciens qui sont venus apporter leurs contributions** et qui ont permis de mettre en évidence, les enjeux, les forces, les freins mais aussi leurs inquiétudes dans la conduite de ces projets, objet de cette synthèse.

Ces auditions se sont déroulées à l'appui d'un questionnaire soumis au préalable aux territoires. Durant l'entretien les territoires étaient invités à présenter leur projet au travers des dossiers minutes transmis,

¹ La Région Bretagne proposant un SERM unique n'a pas été auditionnée du fait d'une priorisation de ses réflexions actuelles autour de la constitution d'un syndicat mixte de mobilité. De même pour les projets de Dijon et de Besançon dont leur labélisation est intervenue postérieurement aux travaux du GART.

puis à échanger autour de plusieurs thématiques : la gouvernance et la place des acteurs (SNCF, SGP, concessionnaires d'autoroute), le financement, l'intermodalité, le volet routier du projet...

2. Synthèse des Auditions

2.1. Des études de préfiguration consolidant les dynamiques collaboratives de projets

A- Des schémas centrés sur les armatures ferroviaires aux origines des SERM

Dans la majeure partie des Régions, des projets de Réseau Express Métropolitain existaient bien avant la genèse des réflexions autour des SERM. La loi SERM est donc venue donner un cadre et un cap à ses réflexions.

C'est le cas en Normandie où les premiers travaux se sont concentrés sur la création d'un réseau express métropolitain retranscrit par la suite dans le dossier de labélisation. En effet, les réflexions ont été initiées dès 2015 autour d'un comité partenarial, instauré pour aborder les enjeux d'intermodalité et valoriser le train, y compris sur le plan tarifaire. La métropole a souhaité accompagner l'offre ferroviaire avec une vision systémique, visant à réduire la place de la voiture. Avec la loi SERM, ce projet a pris une dimension multimodale, intégrant non seulement le ferroviaire mais aussi les réseaux urbains.

En PACA, la Région compte quatre SERM labellisés et organisés de manière presque continue. Il y a eu une vraie volonté politique de la Présidence de Région de travailler sur les questions de SERM de manière complémentaire et équitable entre les principales métropoles du territoire régional. Les trois SERM littoraux sont structurés par la Ligne nouvelle PACA, un projet historique de plus de 20 ans partagé par tous les territoires.

Un schéma structurant ferroviaire est prévu pour 2030-2035, avec une volonté régionale d'articuler les SERM littoraux entre eux, ainsi que celui d'Aix-Marseille avec celui d'Avignon pour atténuer les effets de bord. Le bon travail collaboratif entre la Région et les métropoles est mis en avant sur ces projets dont la labellisation a été obtenue en juin 2024. Les territoires se mobilisent pour finaliser le dossier de statut d'ici fin 2025, début 2026.

A titre d'exemple, pour Aix-Marseille, il se basera sur le plan de mobilité de la métropole adopté en décembre 2021 qui dessinait les contours du REM (Réseau Express Métropolitain) et préfigure le futur SERM.

De manière similaire, le projet de SERM Basquo-Landais, impliquant six collectivités, a une très forte dimension ferroviaire littorale et transfrontalière avec des horizons de développement en 2025, 2028 et 2032.

Le SERM de Besançon s'inscrit dans la continuité de politiques de mobilité déjà structurées et partagées à l'échelle métropolitaine et supra-territoriale. Il repose sur un périmètre volontairement étendu, couvrant 17 EPCI au-delà de l'aire d'attraction de Besançon, afin de répondre aux flux domicile-travail réels et fortement polarisés vers la métropole. Dans un contexte topographique contraignant et marqué par une forte congestion des accès urbains, le projet vise prioritairement à créer les conditions d'un report modal progressif, en s'appuyant sur l'optimisation des offres existantes et sur une approche multimodale. Structuré autour de corridors fonctionnels, le SERM articule ferroviaire, autocars, covoiturage, modes actifs et dispositifs de rabattement, avec une logique de sobriété, de progressivité et d'interconnexion à l'échelle régionale, notamment avec les démarches voisines de Dijon et du Nord Franche-Comté.

Le SERM de Dijon s'appuie sur un périmètre institutionnel resserré mais fortement structurant, concentrant une part significative de la population départementale et s'organisant autour d'une étoile ferroviaire performante, en double voie électrifiée, sans contrainte majeure de capacité à court terme. Le projet repose sur une posture assumée de sobriété et de pragmatisme, visant prioritairement l'optimisation des réseaux existants, tant ferroviaires qu'urbains, complétés par un réseau de bus à haut

niveau de service déjà structurant. Dans un environnement périphérique largement rural, marqué par des discontinuités urbaines et des capacités financières limitées, le SERM privilégie une approche multimodale ciblée, fondée sur le covoiturage, les pôles de mobilité et la coordination interterritoriale, plutôt que sur l'extension directe des réseaux urbains. Construit de manière progressive, le projet s'inscrit dans une logique de dialogue territorial élargi et de cohérence régionale, notamment avec les démarches voisines, afin de répondre aux mobilités quotidiennes à l'échelle fonctionnelle des bassins de vie.

Le SERM de Toulouse a initialement été conçu sur l'offre ferroviaire existante. Le train est l'armature principale du SERM toulousain et repose sur une étoile ferroviaire qui est aujourd'hui saturée en heure de pointe. Cette saturation résulte de gros renforts d'offre opérés en 2020. Les sillons sont au maximum de leur capacité de production en pointe avec 46% d'offres sur l'axe de Toulouse, Agen, Brive et 35% sur Toulouse - Pau.

Il y a encore quelques années, sur les six branches, trois d'entre elles étaient encore à voie unique. Le doublement de voies n'est pas encore achevé et clairement, l'infrastructure ferroviaire n'a pas été conçue pour engager jusqu'à un volume de 4 trains par heure et encore moins à 6 trains. De plus, le nœud ferroviaire de Toulouse Matabiau est lui aussi saturé rendant quasi impossible l'insertion, en heure de pointe, de plus de trains supplémentaires. A Montpellier, même si les enjeux ferroviaires sont moindres qu'à Toulouse, ils restent déterminants pour la réussite du SERM. La régénération des infrastructures existantes est un levier important, tout comme la mise en service de la phase 1 de la LNMP (Ligne Nouvelle Montpellier–Perpignan), prévue à l'horizon 2034, soit dans le calendrier du SERM.

En Centre-Val-de-Loire et à Tours particulièrement, le projet ferroviaire repose sur une étoile ferrée à huit branches, offrant de grandes potentialités de desserte. À Orléans, bien que l'armature ferroviaire soit moins développée avec trois branches, il y a une volonté politique régionale de développer les mobilités pour assurer l'équité territoriale. Les feuilles de route des deux projets, initialisées en 2023, s'insèrent dans le cadre de la loi SERM et traduisent une vision multimodale intégrant divers modes de transport. Des groupes de travail territoriaux et thématiques ont été lancés fin 2023 pour élaborer ces feuilles de route.

En 2021, l'Eurométropole de Strasbourg et la Région Grand-Est ont partagé des objectifs communs, avec comme première action un renforcement de l'offre ferroviaire et la naissance du REM. Depuis 2018, un bon cadre collaboratif existe entre les partenaires. Les réflexions avaient débuté à l'issue des débats sur un projet de contournement autoroutier. De nombreuses études ont été conduites par la suite menant au Grenelle des Mobilités, acte fondateur du projet en 2021. C'est aussi le cas pour Metz et Nancy avec un axe de travail qui s'est concentré autour de la colonne vertébrale ferroviaire Nancy / Metz / Thionville / Luxembourg, traduisant une forte attente des métropoles en matière de développement de l'offre afin de répondre à la croissance des échanges transfrontaliers.

En Région AURA, les projets sont eux aussi issus de réflexions antérieures autour des étoiles ferroviaires et d'une approche multimodale. Particularité, ces réflexions sont inscrites dans les documents de planification locaux et régionaux (SRADDET, SCOT, PDM). La Région porte six projets de SERM avec une attention identique dans la conduite de chacun d'entre eux. Ces projets se caractérisent par une démarche partenariale importante et une co-construction avec les métropoles et les agglomérations initiés au 1^{er} semestre 2024 avec l'envoi du dossier minute et l'obtention du label à l'été 2024.

C'est également le cas en Région Hauts-de-France où le Schéma Régional des mobilités validés, retrace les ambitions en la matière de la Région. Ces ambitions sont issues des travaux préalables conduits par la Région lors des débats publics visant à répondre aux enjeux de doublement du nombre de voyageurs sur le TER.

En effet la LOM visait cet objectif et c'est à cet effet que l'État avait missionné SNCF Réseau pour réaliser un schéma directeur de services métropolitains ferrés construits autour des étoiles de chacune des métropoles. L'objectif premier autour du projet de SERM des Hauts-de-France est de favoriser la

concertation entre les territoires. Il y a un enjeu de réindustrialisation avec la création de 20 000 emplois à Dunkerque avec des actifs logés dans tout le bassin de vie ad hoc. Il est donc crucial de proposer des services de mobilités durables.

De manière similaire, en Pays-de-la-Loire, les réflexions sur les transports collectifs s'appuient sur un schéma des mobilités définissant les grandes orientations régionales. De nouvelles offres de TER ont été mises en œuvre entre 2012 et 2014.

Enfin pour Bordeaux, le projet vise à répondre aux enjeux de mobilité, de transition énergétique et de décongestion des axes routiers. Une feuille de route à 10 ans est portée par la Région et la Métropole, avec un élargissement des acteurs et financeurs, incluant l'État et le Département depuis 2023, notamment dans le cadre du CPER. Cette logique de projet territorial se retrouve aussi à Mulhouse avec une volonté de répondre aux besoins de déplacements du million de personne résidant entre la métropole et Bâle.

Que ce soit au travers de réflexions antérieures sur les infrastructures ferroviaires ou par la traduction d'orientation programmatiques de schémas de planification territoriaux, la loi SERM a donc joué le rôle d'accélérateur de ces démarches et a permis de faire converger l'ensemble des différentes études qui ont pu être conduites jusqu'alors.

B- Un pilotage des SERM qui se structure dans le cadre des études de préfiguration

Quelque soient les projets de SERM, les réflexions s'articulent toutes autour des études de préfiguration. Suivant les territoires ces études sont à différents stades d'avancement. Toutes ces études de préfiguration se caractérisent par la volonté de traiter trois aspects : les services de mobilité à mettre en œuvre, leur financement et les modalités de leur gouvernance.

Les études de préfiguration des SERM PACA sont en cours, avec un vote des conventions de financement prévu au printemps 2025. Sur la phase actuelle (1^{er} semestre 2025), le pilotage repose sur la SGP qui produit les études, le dossier de synthèse et anime les COTECH. Cette phase sera élargie avec des COPIL et une plateforme commune de projets permettant de réunir les techniciens des collectivités concernées dans un même site. Un bureau d'études accompagne également les porteurs de projets, notamment sur le diagnostic territorial et la préparation du dossier ministériel. SNCF Gares et Connexions est également partie prenante du projet et pilote les études RADAR (diagnostic des équipements des gares et dimensionnement des niveaux d'offre et de services attendus). Cela permettra, à l'issue de la restitution, de hiérarchiser les différents pôles d'échanges. SNCF Réseau est également mobilisé et assure les études du nœud ferroviaire avignonnais.

En accompagnement du projet, il y a une volonté de la Région d'harmoniser la billettique et l'information voyageur pour mettre de l'homogénéité dans les quatre SERM.

En Centre-Val-de-Loire, au premier semestre 2024, les intentions initiées préalablement se sont transformées en actions opérationnelles, avec le lancement de quatre études, dont une prospective des mobilités sous maîtrise d'ouvrage de la Région, accompagnée par un bureau d'études et SNCF Réseau. Durant le second semestre 2024, les premiers résultats ont été partagés avec les territoires et ont donné lieu à des premiers arbitrages des élus.

Un travail sur les services est donc conduit, notamment au travers de l'intégration tarifaire, du titre unique et du Maas. L'étude se veut à moyen et long terme toutefois, à court terme, d'autres réflexions sont conduites avec les opérateurs Transdev pour le routier et SNCF voyageurs afin de mettre en œuvre des premiers services.

Une convention a également été signée, en 2021, avec Vinci autoroute notamment autour de la stratégie « autoroute bas carbone » visant la création de deux nouveaux échangeurs incluant la création de sept pôles d'échanges multimodaux routiers et des voies réservées sur lesquelles pourront circuler des projets de lignes de covoiturage. Un projet partenarial d'aménagement a été signé avec plusieurs collectivités,

l'Etat, la Région, Vinci Autoroute et SNCF autour du pôle gare de St-Pierre des Corps s'étendant sur 260 hectares. Ce projet urbain consiste à dynamiser le secteur sud de St-Pierre des Corps par la création d'une nouvelle gare TGV, de nouveaux franchissements ferrés, par la réorganisation de la zone d'activités et la renaturation du secteur.

La mission de préfiguration du SERM de Normandie se concentre principalement sur l'adéquation entre le financement et les niveaux d'offre du projet. Une étude radar a été réalisée par SNCF Réseau et Gare et Connexion, avec l'ambition d'ouvrir d'anciennes haltes ou de nouvelles gares. Le passage d'un jalon à l'autre dépendra de la réalisation des travaux d'infrastructures.

Pour la Région AURA durant le second semestre 2024, les territoires se sont mobilisés autour de la préparation de la phase de préfiguration et de la conclusion des conventions avec la SGP et SNCF Réseaux et Gares et Connexions. Ces projets font l'objet de dialogue et de concertation permanente. La démarche regroupe un certain nombre d'acteurs comme le Canton de Genève, l'Etat, la Région, une dizaine d'EPCI (AOM) et plusieurs syndicats mixtes. La convention de préfiguration sera signée avec la SGP fin mars 2025. La dimension transfrontalière implique également des conventionnements particuliers entre la Région et le Canton de Genève. A titre d'exemple, le montant total des études de préfiguration pour le SERM de Clermont-Ferrand s'élève à 2 millions d'euros financés par l'Etat à 50%, la Région à 25% et les 25% restant au prorata du nombre d'habitants des 5 EPCI. Un groupe projet se réunit tous les quinze jours réunissant les 10 partenaires et une agence d'urbanisme afin de suivre les études.

Pour la Région Occitanie, le SERM de Toulouse s'appuie sur une démarche préexistante qui sont les études multimodales démarrée en 2016. Ces études de préfiguration avaient déjà été lancées avec les mêmes partenaires qu'aujourd'hui. Il existe donc une comitologie historique permettant aux acteurs de bien travailler ensemble et garantissant le cadre de gouvernance du SERM. Chaque membre avait son pilotage propre d'une partie des études et partageait les résultats avec tout le monde. La démarche SERM est donc venu consolider et renforcer cette organisation.

La SGP s'est intégrée à cette démarche existante en devenant l'acteur coordinateur de l'ensemble, avec une équipe dédiée. Cette équipe technique de la SGP va mettre en commun de toutes les études déjà produites. Elle va également se mobiliser sur la question de la gouvernance et du collectif d'acteurs publics à mobiliser et poser aussi la question de financement global du SERM.

Le cadre de la convention qui lie les partenaires à la SGP permet de travailler au long cours pour l'obtention du statut dans un premier temps, puis pour l'ordonnancement du calendrier de réalisation, le calcul de la capacité financière globale de l'ensemble afin de mener la totalité des projets.

En Nouvelle Aquitaine, de nombreuses études préalables ont été réalisées par des agences d'urbanisme sur la valorisation des axes ferroviaires et leurs potentialités. Un plateau commun de travail a été créé entre techniciens des différentes collectivités, notamment pour la métropole bordelaise.

De la même manière en Bourgogne Franche Comté, l'Agence d'urbanisme de Besançon Franche-Comté (AUDAB) joue un rôle central dans la conduite des démarches SERM de Besançon et de Dijon, en apportant un appui déterminant à la structuration du dialogue territorial. Elle assure une fonction de tiers facilitateur, **en objectivant les diagnostics, en produisant des cartographies partagées des flux et des pôles de mobilité**, et en traduisant les enjeux de mobilité dans une lecture territoriale et urbaine à l'échelle des bassins de vie. Son intervention a permis de **dépasser des approches fragmentées, de construire une représentation commune des dynamiques** de déplacements et de nourrir les ateliers thématiques de contenus prospectifs et opérationnels. À Dijon, son intégration récente marque une montée en maturité de la démarche, tandis qu'à Besançon, son implication de long terme a contribué à installer une culture commune de coopération interterritoriale, en cohérence avec les logiques inter-SERM à l'échelle régionale.

Finally, whether they are piloted by the SGP, by urban planning agencies or other external or internal stakeholders of the territories, the studies of prefiguration are currently constructing the content of the projects.

These studies have installed a methodology of work and a comitology aimed at guaranteeing the advancement of the project. The objective is clear: to provide answers to technical, financial and governance issues, consolidate the dossiers of statutes and/or dispose of preliminary route sheets to prepare the upcoming electoral deadlines.

2.2. Des projets multimodaux comportant un volet routier grandissant mais nécessairement complémentaire au mode ferré

Once the diagnostic phases have passed, the majority of the projects will be in a position to propose various scenarios of offer, notably on the road side.

These projects integrate local specificities and densities around railway axes. According to different temporalities linked to the schedules of infrastructure works, offers will be reinforced at the quarter of an hour or at the half-hour in peak hours, at the half-hour or at the hour in off-peak hours and a continuity of service throughout the day and/or an extension of amplitudes in the evening and on weekends are being researched.

In the short term (before 2030), the putting into service of lots of railways, put in competition in several regions, will allow some jumps in offer and/or the creation of new service by the intermediary of the reopening or the creation of railway stops. This is the case for example in Pays de la Loire, in PACA, in AURA or in Normandy.

Beyond railway projects, more and more territories are also orienting their reflections on the road side and on the development of multimodality.

In Pays-de-la-Loire, an offer of express cars is under study, with seven new lines identified on des corridors complémentaires au ferroviaire et un cadencement au quart d'heure. Cependant, leur déploiement est actuellement reporté en raison d'un manque de visibilité budgétaire. Il y a également des besoins d'aboutir sur la localisation des terminus des lignes de cars, soit au centre de Nantes, soit en périphérie mais avec l'obligation d'organiser au mieux l'intermodalité avec les réseaux urbains. Des projets de pôles d'échanges multimodaux sont à l'étude, avec l'idée de hiérarchiser ces différents PEM et les services à y déployer en conséquence.

In PACA, and notably on Marseille et Aix-en-Provence, the future network includes 27 lines, of which 3 are railway lines with a frequency of 15 minutes in peak hours and 24 car lines at 10 minutes frequency in peak hours. The project is completed by projects of VRTC (Voies réservées pour les Transports en commun) with 33 km already realized and a financing program of 40 million euros supplementary integrated into the CPER. Studies on carpooling lanes are also underway with CEREMA. In parallel a directorial scheme of active modes accompanies the SERM project, with a second plan bicycle and a pedestrian plan. The associations of active modes are involved, with the creation of a bicycle network structuring and committees of line.

In Toulon, beyond developments on the railway offer, the issue is also to research a complementarity of these offers with interurban cars as well as an articulation of services with the surrounding peri-urban territories. This articulation is necessary and is inscribed in the framework of planning documents (audit in progress of the PDU 2015-2025) and preparation of the future PDM in progress of study (end of diagnostic) as well as in the terms of reference of the new DSP of urban transport. In parallel, a stop on the highway is under construction on the A57 with a VRTC, near a new railway stop Toulon Sainte-Musse, in complement of the future TCSP of the metropolis.

A Nice, le projet ERTMS, avec l'amélioration de la signalisation ferroviaire permettra de réduire le cadencement des trains et d'augmenter leur nombre, avec un objectif de six trains par heure en heures de pointe.

Pour Avignon, le projet doit être précisé au cours de l'année 2025. Les études préalables font état d'un SERM basé sur une étoile ferroviaire complète dotée de 26 gares ouvertes et d'autres en projet (ouverture ou réouverture).

Il comprend un volet cyclable et des liaisons urbaines par autocars des Régions Sud et Occitanie, en complémentarité des dessertes ferroviaires et ce, même si certaines origines/destinations peuvent être redondantes avec certaines liaisons ferrées.

En AURA Le développement de ces cars est envisagé en articulation avec le développement de l'offre ferroviaire à horizons 2029, 2032 et 2035. Tant sur le car que sur le train, l'offre est envisagée à la demi-heure. Un premier choc d'offre ferroviaire est donc prévu dans le cadre des procédures de mise en concurrence à un horizon 2029 à infrastructure constante. Il s'appuiera sur des études d'infrastructures de l'étoile ferroviaire. Sur ces dernières études plusieurs horizons de court moyen/long terme sont envisagés 2029, 2032 et 2035 pour la réalisation des travaux et la livraison des infrastructures. Sur le calendrier des infrastructures des projets ferroviaires, il existe un lien fort avec les projets ferroviaires transfrontaliers et notamment les calendriers de réalisation de la partie française du projet Lyon-Turin. La temporalité de « moyen terme » correspond à celle de l'ouverture du tunnel de base. A noter également une interdépendance des calendriers de réalisation des étoiles ferroviaires de Chambéry et de Grenoble.

A Saint-Etienne, la particularité du bassin de mobilité est qu'il s'organise en vallée le long de l'axe ferroviaire. Le SERM s'appuie sur cette armature qui existe et qu'il faut renforcer. L'enjeu est donc de faciliter le rabattement des territoires péri-urbains et ruraux sur cet axe. Il y a moins d'enjeux pour les Cars Express à Saint-Étienne du fait de la présence de cette armature ferroviaire et la volonté n'est pas de concurrencer l'offre ferroviaire existante. Cependant, les cars express doivent être organisés en complémentarité et peuvent servir de relais en attendant la réalisation des infrastructures ferroviaires qui permettront le développement des services ferrés.

Un travail partenarial est engagé par l'agglomération de Chambéry avec les territoires sur les lignes de covoiturage et les lignes express, ainsi que sur le volet cyclable. Le Département a pris la maîtrise d'ouvrage d'une étude pour un TCSP bus sur une ligne inter-agglomération.

Les lignes express routières offrent, sur Grenoble, l'opportunité de travailler la complémentarité avec le réseau ferroviaire depuis plusieurs années déjà. Des arrêts existants sur des bretelles d'autoroute fonctionnent très bien et donnent satisfaction. Les Cars Express permettent également d'élargir la portée de diffusion du réseau de transport collectif. Ils doivent toutefois s'accompagner d'infrastructures notamment de pôles d'échanges autoroutiers, de gares routières et d'espaces de régulation et de retournement

En Centre-Val-de-Loire, une nouvelle DSP de transports urbains vient d'être négociée à Orléans et une ligne express sera créée en septembre 2025 entre Orléans la Source et les zones logistiques du Nord d'Orléans. L'idée est de tester cette offre routière et de s'inscrire dans une logique d'amélioration continue.

Pour le territoire de Bordeaux, six lignes de Cars Express sont prévues, dont la première a été mise en service en 2019 et une seconde en janvier 2024 (Bordeaux – Créon avec environ 900 voyageurs par jour). Il y a une forte ambition sur la qualité du service offert. Le coût d'exploitation est de 18 millions d'euros par an, avec des clés de financement partagées entre NAM, la Région et la Métropole. Cinq lignes de covoiturage sont également prévues.

Pour le Pays-Basque, un projet de TCSP est prévu en complément de l'axe ferroviaire. Des projets de P+R sont en lien avec le projet de TCSP. Les ASF pourraient être facilitant sur le domaine autoroutier concédé, avec une mise à disposition des délaissés des échangeurs pour constituer des pôles d'échanges.

Pour les SERM de Dijon et de Besançon, le report modal constitue un levier central, avec une attention particulière portée au volet routier et au covoiturage, compte tenu des caractéristiques territoriales et de la prégnance de l'automobile dans les déplacements du quotidien. Les deux démarches **s'appuient sur le développement et la hiérarchisation de pôles de mobilité et d'aires de covoiturage**, souvent localisés à proximité des grands axes routiers et autoroutiers, afin de capter les flux en amont des cœurs urbains et d'organiser efficacement le rabattement vers les transports collectifs. Le covoiturage est ainsi envisagé comme une solution structurante et rapidement mobilisable, complémentaire du ferroviaire et des réseaux urbains, permettant d'optimiser l'usage des infrastructures existantes, de réduire l'autosolisme et d'inscrire les projets SERM dans une logique pragmatique, progressive et adaptée aux bassins de vie réels.

Pour le SERM de Toulouse, des études de restructuration du réseau de cars Lio sont en cours, notamment dans les secteurs de rabattement vers les PEM. Ces travaux visent à optimiser l'intermodalité et à renforcer l'efficacité du maillage territorial autour des gares, en cohérence avec les objectifs du SERM. Bien que les conclusions ne soient pas encore arrêtées, plusieurs projets sont déjà à l'étude, notamment des lignes de BHNS de cars express sur le périmètre concerné.

Le SERM de Montpellier est celui qui se distingue le plus par son volet routier. Outre les développements de voies dédiées sur l'autoroute, le projet se caractérise également par une étude de faisabilité du BHNS ouest (vers Gignac, Lodève et Clermont-l'Hérault). Ce projet met en lumière des enjeux complexes :

- Des pertes de temps de parcours dès que l'on s'éloigne de l'autoroute ;
- Des difficultés à positionner les pôles d'échanges : trop peu de sites génèrent un rabattement automobile suffisant et une multiplication des pôles dégraderait la vitesse commerciale ;
- De forte pression foncière pour l'implantation des équipements ;

Depuis deux ans, l'offre ferroviaire a bien été travaillée par la Région Normandie. Une première brique sur le volet billettique et tarifaire a récemment été mis en place en septembre 2024 et l'ambition de ce SERM n'est donc pas d'être principalement ferroviaire. Aussi, des efforts sont également en cours pour renforcer l'offre de cars et les infrastructures cyclables. Concernant le projet ferroviaire, il se décline en plusieurs horizons :

- Un horizon sans infrastructures avec une offre d'un train toutes les heures en lien avec l'ouverture à la concurrence des lots du SA 2029. Cette mise en concurrence vise un sot d'offre ferrée. En parallèle les trains en provenance de Paris pourront possiblement être mieux organisés en lien avec les travaux des projets Éole et LNPL ;
- Un horizon avec un train toutes les 30 minutes en heures de pointe nécessitant des travaux d'infrastructures ;
- Un horizon plus lointain avec des fréquences de 15 minutes en heures de pointe et 30 minutes en heures creuses, lié au projet LNPL (2035) et à la nouvelle gare de Rouen rive gauche.

Sur le volet routier la métropole rencontre des difficultés pour déployer des voies réservées. Les lignes Express ne pourront pas toutes bénéficier d'infrastructures routières. **Des discussions avec l'Etat sont nécessaires pour leur permettre de circuler en site propre sur les axes majeurs de la métropole**. Cela peut conduire à avoir une approche qui pourrait déroger aux règles en vigueur. La métropole souligne l'incohérence entre les préconisations au niveau national de la DGITM sur les Cars Express et les réalités techniques d'aménagement des voies dédiées et d'autorisation des lignes interurbaines à pouvoir bénéficier d'aménagements concrets améliorant leurs performances. Il est fait état de longues procédures de dialogue (plus d'une dizaine d'année) et de forte réticence au niveau local avec les gestionnaires locaux des infrastructures (DIR) pour tenter d'aboutir sur ces sujets.

Ce constat est également partagé par la métropole de Nantes où il faut plus de deux ans pour obtenir l'autorisation de l'État afin d'affecter une voie au covoiturage et définir le mode de séparation, ce qui manque de souplesse. Il y a également un problème de signalétique et de panneaux qui peuvent être mal

compris par les usagers. Concernant le dispositif de contrôle, une expérimentation est en cours, mais le système de contrôle n'est pas encore homologué ce qui ne permet pas aux territoires d'atteindre leurs ambitions sur ces sujets.

Enfin, pour la métropole de Lille, les lignes interurbaines routières actuelles, pilotées par la Région, sont peu connues et issues d'un historique de marchés en cours passés par les Départements. Ces services subissent encore les limites territoriales départementales.

Il est fait également le constat que les différentes actions qui seront conduites au travers des SERM doivent être correctement appréhendées afin de ne pas promettre des renforts d'offre alors même que la qualité de service des offres existantes n'est pas encore au rendez-vous. L'exemple des congestions actuelles sur les principales autoroutes de la Région est mis en avant pour interpeller sur les enjeux à créer des aménagements de voies dédiées et garantir la performance des futures lignes.

L'offre routière est donc bien prise en compte dans les différents projets. Elle s'envisage principalement en complément de l'offre ferroviaire mais peut intervenir en substitution dès lors que l'offre ferroviaire ne pourrait ou ne saurait être déployée à court/moyen/long terme.

Elle doit s'accompagner, elle aussi, de réflexions indispensables sur l'évolution des infrastructures routières notamment par la création de pôle d'échanges routiers ou de voies dédiées aux transports collectifs sur axes nationaux. Ils sont nécessaires pour garantir une performance des Cars Express et une qualité des services offerts.

Les départements, les DIR et les concessionnaires autoroutiers sont mobilisés sur ces questions mais leurs niveaux d'implication peuvent varier d'un territoire à l'autre. Partager les bonnes pratiques existantes pourrait permettre de mieux sensibiliser ces acteurs dès lors que les projets rencontreraient des blocages.

L'Etat et la DGITM sont particulièrement identifiés par les territoires pour être moteur du changement de paradigme et débloquent les verrous culturels ou réglementaires qui peuvent freiner les initiatives. La question de la signalétique, des outils et des modalités de contrôles des voies réservées doit également être regardée.

2.3. L'intermodalité au cœur des projets

Le constat est partagé par l'ensemble des acteurs, la réussite des SERM ne passera que par la réussite et la facilitation du parcours de l'utilisateur d'un mode à l'autre. Ceci implique d'intégrer les réflexions tant sur les infrastructures (organisation des pôles d'échanges et des correspondances) que sur les volets serviciels et numériques (information voyageur standardisée, jalonnement lisible et identique, interopérabilité, tarification combinée et support billettique simplifié ou unifié...).

Dans la plupart des projets, un travail est engagé sur le rabattement en gare et la hiérarchisation des pôles d'échanges. Il s'agit de définir les niveaux d'aménagement en fonction des besoins et du niveau de trafic qu'on attend dans ces pôles.

En PACA, l'intermodalité est un enjeu important qui concerne, à titre d'exemple pour Aix-Marseille, près de 90 pôles d'échanges multimodaux routiers (PEMR), dont certains localisés sur le réseau autoroutier concédé. La maîtrise d'ouvrage de ces pôles est pilotée par la DIR Méditerranée et Vinci tout comme certains projets de voies réservées sur autoroute. Ces projets visent l'objectif que tous les habitants soient à moins de 15 minutes d'un pôle d'échange multimodal (PEM).

A Nice, plusieurs PEM sont en projet tout comme la future gare de l'aéroport Nice Saint-Augustin qui permettra d'accueillir les TGV et les TER via quatre voies à quai à l'horizon 2030.

Un nouveau plan de voie est également prévu en gare de Nice Ville et la création d'une gare TER à Cagnes – Marchandises (déplacement de la gare de Cannes-la-Boca) avec un passage à quatre voies à quais pour accueillir les TER. D'autres pôles sont prévus à Cagnes-sur-Mer et Menton.

La CASA souhaite créer un pôle routier à Sophia Antipolis. Pour le reste cela sera davantage des améliorations de l'existant. Une étude est en cours pour identifier les nœuds modaux existants et projetés. Pour les nœuds ferroviaires, les prérequis de SNCF Gares et Connexions sont pris en compte. La Région prévoit d'associer les EPCI et collectivités concernées site par site.

À Avignon, 26 gares de la rive droite du Rhône seront traitées à travers une étude de PEM à l'horizon 2027. Il y a un changement d'approche sur la question des PEM, les territoires se saisissant notamment des enjeux urbains.

Cinq PEM sont prévus à Clermont-Ferrand, avec trois ou quatre projets de PERM pilotés par des groupes projets en dialogue avec les communautés de communes.

À Lyon, cet enjeu d'intermodalité est bien pris en compte avec une centaine de gares qui sont concernées en lien avec Gares et Connexions mais le nombre de gares qui feront l'objet d'intervention n'est pas encore identifié. Les contrats opérationnels pourront être l'outil pour accompagner ces réflexions et la coordination locale.

La maîtrise d'ouvrage d'un certain nombre de PEM est assurée par le SMMAG pour une dizaine d'études d'intermodalité et sans besoin de la SGP. Ces études sont financées par le 4e appel à projets sur les PEM. Ces pôles sont à différents stades opérationnels. Des difficultés sont évoquées dans le portage des projets de PEM, en raison de contraintes administratives (environnementales, compensation zones humides). Les travaux de la SGP peuvent aider notamment sur l'ordonnancement et l'identification des différentes procédures afin de bien calibrer les calendriers.

En Centre-Val-de-Loire, la mécanique d'investissement sur les PEM est bien intégrée. En effet, les agences d'urbanisme coordonnent les études d'intermodalité. Celles-ci ont caractérisé et cartographié les pôles d'échanges multimodaux potentiels autour de 44 haltes ferroviaires et 8 pôles d'échanges routiers sur l'A10. Une typologie des PEM a été effectuée, avec 20 pôles retenus et 10 pôles faisant l'objet d'orientation d'aménagement et de programmation (OAP). Cette typologie a permis de hiérarchiser ces pôles. L'agence d'urbanisme travaille avec les territoires sur ces PEM et recense également les schémas cyclables en rabattement vers les PEM ferroviaire ou routier. Pour le financement de ces pôles d'échanges d'autres sources de financement sont recherchées notamment au travers des partenariats construits avec les concessionnaires d'autoroutes et les aménageurs futurs des quartiers des pôles. Cette vision imbriquée entre aménagement et mobilité se traduit également dans le cadre des réflexions sur le PLUI et le SCOT.

En Grand-Est, un dispositif régional "DIRIGE" existe pour financer les études d'intermodalité. Ce dispositif est plus facilement approprié par les territoires métropolitains (mieux dotés en ingénierie) mais beaucoup moins bien pour les territoires périphériques (moins bien dotés en ingénierie). L'intégration billettique est nécessaire et fait partie également des réflexions.

En Normandie, 23 pôles d'échanges ont été identifiés. La SGP pourrait être mobilisée pour aménager des pôles d'échanges routiers.

La Région Occitanie dispose depuis plusieurs années d'un dispositif PEM, avec 85 projets lancés à l'échelle régionale. La hiérarchisation finale dépendra de l'aboutissement des différents scénarios et de leur intégration dans les travaux menés avec la SGP. On estime à une trentaine le nombre de PEM directement rattachés à l'étoile ferroviaire régionale. Ces points d'interconnexion concernent aussi bien des gares urbaines que périurbaines, et jouent un rôle clé dans l'organisation des mobilités.

Le SERM étant conçu comme un système intermodal, l'articulation entre modes lourds urbains et ferroviaires est essentielle.

Pour le territoire de Bordeaux, le projet comprend 54 gares au total, dont 17 étudiées sur la métropole et 11 projets de PEM réalisés et 6 en cours pour un coût de 55M€. Les partenaires du projet sont NAM, SNCF

Gare et Connexions et l'Agence d'Urbanisme. Il y a une volonté de travailler plus en partenariat avec les territoires notamment de périphérie.

Pour le Pays-Basque, trois nouvelles haltes seront prochainement créées et 10 pôles d'échanges sont à l'étude. Ces études et travaux sont en cours avec une volonté de renforcer les rabattements bus et cars sur les différentes gares. Le schéma classique de gouvernance est appliqué pour la conduite des projets de PEM qui implique SNCF Gares et Connexion pour le bâtiment ferré et la SPLBA pour les espaces publics.

Enfin, pour les SERM de Dijon et de Besançon, l'intermodalité se traduit par une attention renforcée portée aux points d'accès au réseau structurant, à travers des projets ciblés de nouvelles haltes ferroviaires et une meilleure articulation avec les réseaux urbains. À Besançon, la création d'une halte ferroviaire adossée à un pôle de santé majeur illustre cette logique de desserte fine et directement connectée aux pôles générateurs, tandis qu'à Dijon, des réflexions sont engagées sur des haltes et gares secondaires en lien étroit avec le tramway. Dans les deux cas, l'interconnexion avec les lignes de tram et les parcs-relais existants ou à renforcer constitue un levier essentiel pour organiser le rabattement, optimiser les parcours usagers et renforcer l'efficacité globale du système de mobilité, sans recourir à des infrastructures lourdes disproportionnées.

Sur l'intermodalité, l'écueil majeur réside dans l'éclatement des compétences, partagées entre les différents acteurs, avec des maîtrises d'ouvrage plurielles.

Les fonciers autour des gares ne sont pas tous maîtriser, la nouvelle réglementation sur la zéro artificialisation nette doit également être prise en compte tout comme le besoin d'intégrer urbainement ces nouvelles centralités en répondant aux enjeux de densification. Les compétences voirie et stationnement sont partagées entre communes, métropoles et départements, avec un enjeu de coordination des différentes entités compétentes et un besoin d'accompagnement de l'acceptabilité sociale des projets notamment, la transition vers les mobilités douces et la réduction de la place de la voiture.

Tout ceci complexifie les approches et ne facilite pas l'aboutissement rapide à des consensus de projet. Par souci d'efficacité, de mise en cohérence et d'unification de traitement des pôles, certaines compétences peuvent faire l'objet de délégation de maîtrise d'ouvrage.

Cette coordination des maîtrises d'ouvrage tant sur l'infrastructure que sur le volet serviciel est essentiel pour garantir la réussite de l'intermodalité.

2.4. Infrastructures et étoiles ferroviaires, matériels roulants, chocs d'offre, le besoin criant d'un nouveau modèle de financement

Le financement est le nerf de la guerre. A date, près de 50 M€ sont mobilisés pour les études de préfiguration des 26 projets labélisés. Au total, 2,7 Md€ sont inscrits dans les avenants 'mobilités' des CPER pour 2023-2027, dont 891 M€ de l'État, à engager d'ici fin 2027 pour les SERM.

Si ces phases de préfiguration constituent une première étape incontournable, elles vont prochainement débouchées sur des projets opérationnels et qui nécessiteront une mobilisation massive de ressources des différents acteurs.

Pour les SERM, Le rapport de l'IGF-IGEDD de 2025, ainsi qu'une estimation de SNCF Réseau, convergent autour d'un premier chiffrage d'investissement d'environ 20 à 25 Md€ à horizon 2040 pour le seul volet ferroviaire. Par ailleurs les scénarios évalués nécessiteraient, en exploitation, un montant total de contribution supplémentaire des régions, sur les seuls services ferroviaires, qui pourrait atteindre 580 M€₂₀₂₂/an à l'horizon 2040.

Pour Pays-de-la-Loire, dans le cadre du volet investissement du CPER, 82 millions d'euros sont prévus pour le ferroviaire, 28 millions pour l'intermodalité et 22 millions pour l'aéroport de Nantes Atlantique.

Cependant, pour le prochain mandat, la métropole est très inquiète quant aux capacités collectives d'investissement, notamment pour l'entretien et surtout en l'absence de nouvelles ressources.

En effet, sans recettes supplémentaires, le travail en cours risque de ne pas aboutir, bien qu'il permette de renforcer la coopération entre les territoires et donc la réalisation des projets.

Il apparaît donc nécessaire de revoir le panier de ressources des Régions, et il y a une forte attente vis-à-vis de la conférence de financements. Cela étant, la récente ouverture à la concurrence permet également d'augmenter l'offre à moindre coût, ce qui est considéré comme un succès en termes de gestion des deniers publics.

La Région PACA rappelle que l'Etat contribue à hauteur de 50% du financement des études dans le cadre du CPER. Dans la mise en œuvre des projets, les tantièmes de financement des parties prenantes seront définis au prorata des gains socio-économiques escomptés pour chaque territoire et après validation du statut par arrêté ministériel. A noter la réserve de la métropole de Nice qui pour le moment ne souhaite pas étendre son accompagnement financier au-delà de son champ de compétence. Différents scénarios sont étudiés pour se prémunir du risque financier, allant d'un scénario minimaliste à un scénario cible.

Il peut y avoir une certaine forme de défiance vis-à-vis des capacités réelles d'engagements de l'Etat qui va abonder à 50% dans le financement des études et donc de fait pourra être très présent dans la construction et la validation des schémas et plans d'actions issus des études, **mais pourrait finalement ne pas être ou partiellement être au rendez-vous des besoins de financements pour les travaux opérationnels.** Il y a donc une certaine forme de pragmatisme sur la conférence des financements, avec une réalité qui risquerait d'être décevante.

Si tout le travail réalisé ne se concrétisait pas faute de financement, il y aura un vrai risque d'épuisement des équipes techniques et des territoires ainsi qu'une perte de crédibilité dans ce type de démarche nationale. Pour Aix/Marseille, le VM n'est pas suffisant pour couvrir les nouveaux réseaux à venir. Il y a un fort besoin de déplaçonnement du VM pour construire la mobilité du territoire, notamment pour couvrir les autres projets urbains (tramway, métros...). **La Région s'inquiète des délais et de la date de remise des dossiers et craint une course à la remise des dossiers avec le risque de premier arrivé, premier servi.**

Pour le SERM bordelais, l'Etat est globalement au rendez-vous sur les financements du volet ferroviaire, notamment pour les infrastructures via SNCF Réseau. La répartition est à part égale à 1/3 entre Etat, Région et bloc local pour un coût global de 590 M€ pour les infrastructures auxquelles s'ajoutent 90M€ pour le matériel roulant et les dépenses d'exploitations entre 20 et 30 M€/an. L'Etat n'intervient pas sur le matériel roulant et les dépenses de fonctionnement. Cependant, certains plans de financement ne sont pas encore bouclés, notamment pour les pôles d'échanges multimodaux et certaines opérations ferroviaires. Il y a de fortes craintes sur les crédits de paiement et de vrais besoins de recettes additionnelles pour les Régions. Elles sont indispensables pour maintenir le rythme d'investissements. De plus la pénurie de source de financement à venir pourrait contraindre la Région Nouvelle Aquitaine à mettre un coup de frein au projet. Il y a un vrai mur des investissements à venir avec un besoin d'avenanter le CPER de 15 millions d'euros d'ici 2030. Il est crucial de pérenniser les financements par l'Etat. Les gros sujets financiers restent devant les territoires. **Il y a, en revanche des enjeux de valorisation du foncier, notamment des taxes notariales autour des gares.**

Il n'y a pas de ressources dédiées pour le SERM basquo-landais. Sur fond propre le territoire finance un chef de projet dédié. Ce dispositif atteint donc ses limites. Au Pays-Basque, d'ici 2032, il est donc prévu un projet de 300 millions d'euros d'infrastructures et jusqu'à 90 millions d'euros en matériel roulant avec des coûts de renforts d'offre compris entre 9 et 18 M€ par an.

Pour Normandie, dans le cadre du CPER, la Région disposait déjà de coup partis. Avec les SERM, le CPER a donc évolué et a été estampillé à cet effet à la demande de l'Etat. La capacité d'endettement de la SGP offre une réelle opportunité pour une vision à long terme (10 ans) au lieu de conduire des actions, par

à-coup et liées à la durée des CPER (3/4 ans). La conférence de financement est fortement attendue par les acteurs. Elle devra traiter du modèle de financement des transports public de manière globale mais aussi des SERM. Il sera nécessaire qu'elle soit conduite en association avec les territoires et non pas en « vase clos » uniquement par l'Etat. La métropole rappelle l'importance du déplaçonnement du VM et estime devoir mobiliser 2 milliards d'euros en investissements pour couvrir les projets envisagés et atteindre les objectifs nationaux de transition écologique.

La question du financement est donc complexe et risque d'être difficile à appréhender compte tenu du contexte politique national. Le risque de ne pas atteindre les objectifs, si l'Etat n'est pas au rendez-vous financier est réel. En l'absence d'accompagnement de l'Etat, il y aura un fort préjudice pour les projets qui seront soit « détricotés » et perdront de leur sens soit, dans le pire des cas, conduiront à un renoncement à la demande de statut. **La Région alerte sur le fait que dénaturés les projets pour des raisons budgétaires entraînerait un renoncement à des projets structurants d'infrastructures sur du temps long** (jusqu'à 80 ans de durée de vie).

Cela empêcherait mécaniquement le développement de l'offre, ne constituerait que des économies de courts termes et enfin aggraverait la situation future avec un rattrapage beaucoup plus conséquent à couvrir.

Sur la question du financement, le SERM Hauts-de-France est évalué à 7,5 milliards d'euros pour les infrastructures traitant les radiales, mais cela ne comprend pas le matériel roulant ni l'intermodalité (gares et pôles d'échanges). 2,5 milliards supplémentaires sont nécessaires pour le matériel roulant et le coût d'exploitation est estimé à 250 millions d'euros par an.

Au regard de ses capacités de financement actuelle, la Région n'est pas en mesure d'apporter ces fonds. Il y a un gros sujet de maîtrise des coûts et des délais par les porteurs de projets, notamment quand cela relève de SNCF Réseaux ou Gares et Connexions sous gouvernance de l'Etat, alors que le financement est pris en charge pour majeure partie par les AOM régionales et locales. Dans ce modèle de gouvernance, les dérives des coûts ou des calendriers se répercutent très fortement sur les AOM régionales et locales.

Le transfert de compétence et de moyens des Départements n'est pas suffisant pour envisager les investissements nécessaires au déploiement des services routiers notamment. **Tous les programmes de subventions de l'Etat tombent les uns après les autres, ce qui entraîne un manque de fiabilité de l'Etat et une perte de confiance sur le financement.**

Il y a de forts enjeux sur le financement des services et du renouvellement du matériel, principalement pour la Région (réduction de services de TER en contrepartie ?).

Une convention cadre de financement entre la Région et Strasbourg prévoit que l'Eurométropole financera 50 % des services au-delà de son périmètre. A l'inverse la Région prévoit un financement de 40 % pour l'investissement dans l'intermodalité (pôles d'échanges, couloirs de bus, stationnement vélo). Le financement est un sujet important, mais il ne doit pas être le premier.

Il faut d'abord et en priorité, une logique de projet territorial et mettre tout le monde autour de la table. Il y a une réelle volonté d'aborder les sujets à l'échelle des bassins de vie. Le financement est un point dur, mais il peut varier selon les territoires. Il y a des enjeux de fiscalité et de compétitivité des entreprises avec le Luxembourg. Le risque identifié avec une augmentation du VM est une perte d'attractivité territoriale et une potentielle fuite vers le Luxembourg des entreprises. Il est donc crucial de chercher des financements européens.

La position des élus de la Région Centre-Val-de-Loire est très claire : il n'y aura pas de projet de SERM sans financement supplémentaire. **La Région confirme qu'elle a atteint le plafond de ce qu'elle pouvait conduire actuellement avec les ressources dont elle dispose.** En effet, un budget de 44 millions d'euros est prévu pour les premières études et travaux (études préliminaires/AVP/PRO et travaux) et réparti à parité entre les deux métropoles. Des premiers crédits, à hauteur de 4 millions sont financés à parité Etat/Région et permettent la conduite des études prospectives sur Orléans et Tours. La moitié de ces

crédits ont été consommés. Pour le projet global, les estimations des coûts sont en cours de finalisation. Un financement croisé Région et Syndicat des mobilités de Touraine permet la création d'un équivalent temps pleins dédié au projet. Plusieurs scénarios seront réalisés et mis à la concertation du public. Ils seront relativement équilibrés les uns par rapport aux autres avec une ambition progressive cependant il n'y aura pas de scénarios triplant l'offre par rapport au scénario minimal.

Le son de cloche est pratiquement le même en Bourgogne Franche Comté où les enjeux financiers constituent un point de vigilance majeur pour les SERM dans un contexte marqué par des marges de manœuvre budgétaires limitées et une forte tension sur les coûts de fonctionnement. **Il est fait état d'un poids croissant des péages ferroviaires et d'une situation fragile des lignes de desserte fine, dont la pérennité repose de plus en plus sur les Régions.** Le désengagement progressif de l'État sur le financement et la régénération du réseau a conduit **la Région Bourgogne-Franche-Comté à se substituer partiellement à celui-ci**, tant pour maintenir l'exploitation que pour éviter des ruptures de service sur des lignes structurantes pour les territoires ruraux.

Dans ce contexte, **le versement mobilité régional renforcé (VMRR) constitue un apport utile mais insuffisant**, son produit étant largement absorbé par la hausse des charges ferroviaires et ne permettant pas de dégager de réelles marges de développement. Cette contrainte structurelle pèse directement sur la soutenabilité des projets SERM et **appelle une clarification durable du partage des responsabilités et des financements** entre l'État et les collectivités.

Aussi, les deux projets s'inscrivent donc dans une **logique assumée de sobriété et de progressivité**, privilégiant **l'optimisation de l'existant et des investissements ciblés** plutôt qu'un déploiement d'infrastructures lourdes. La contrainte principale porte moins sur l'investissement que sur la soutenabilité du fonctionnement dans la durée, en particulier pour l'offre ferroviaire et les services routiers.

Cette situation renforce l'importance d'un phasage réaliste, d'une coordination interterritoriale accrue et d'une clarification des engagements financiers de l'État et des partenaires, condition indispensable à la crédibilité et à la pérennité des démarches SERM.

La Région Occitanie dispose désormais d'un inventaire relativement clair des besoins, tant en investissement qu'en fonctionnement, pour concrétiser le SERM. Une exception notable demeure toutefois : le domaine de la signalisation ferroviaire, particulièrement complexe et coûteux. À ce jour, la SNCF n'a pas encore pleinement éclairci les coûts à engager ni la stratégie à adopter sur ce point.

La question qui se pose désormais, notamment en vue de la conférence de financement, est la suivante : **que peut-on faire, à quelle échéance, avec quels moyens, et selon quel ordonnancement ?** Faut-il avancer progressivement sur l'ensemble du territoire ou traiter les branches les plus prioritaires en profondeur, les unes après les autres ? **Le rythme dépendra des ressources mobilisables par les collectivités partenaires et l'État.**

En AURA et pour Clermont-Ferrand, un sujet est apparu dans le cadre de la convention de financement **avec un audit obligatoire des finances des collectivités territoriales** et une certaine forme d'injonction descendante visant arbitrairement à définir le niveau de participation attendu par les collectivités. Cette phase d'audit a été refusée à Clermont-Ferrand. Il faut donc bien être vigilant à cette tentation nationale à travailler en chambre sur cette question financière. **La Région confirme que sujet de la gouvernance financière est primordiale et va être bloquant si la conférence n'apporte pas de réponse.** Le modèle financier du ferroviaire reste un sujet complexe car il inclut l'infrastructure, le matériel roulant et l'exploitation. **A titre d'exemple, des échanges techniques peuvent conclure à un besoin de financement d'études à hauteur de 70 millions d'euros par le bloc local or à ce jour aucun territoire n'est en mesure de porter cette charge.** La Région confirme également le besoin colossal de développements d'infrastructures ferroviaires, évaluées à une dizaine de milliards d'euros sur tout le territoire.

Même si des projets peuvent se faire à infrastructures existantes, ce n'est pas le cas partout. Le recours à la SGP avec sa capacité d'emprunt et de mobilisation d'équipe technique présente une vraie plus-value en ce sens.

*Pour le SERM lyonnais, l'approche serait de s'appuyer sur le dossier de statut pour mettre en avant la capacité de financement des territoires avec la définition d'un certain plafond local puis, voir par la suite, comment l'État pourrait abonder pour boucler le projet. Il y a des inquiétudes fortes sur les modèles actuels de financement des infrastructures de mobilités notamment celles ferroviaires. C'est d'autant plus évident que **les limites ont pu être observées lors de la signature des dernier CPER** avec des difficultés à les conclure avec l'Etat. Dès lors les territoires perçoivent bien la nécessité de repenser le financement global de la mobilité.*

La conférence Ambition France Transport était fortement attendue, car elle se devait participative et aurait dû avoir vocation à aller au-delà des SERM, avec **un besoin de visibilité à moyen/long terme du financement des mobilités dans leur ensemble (investissement et fonctionnement) et éviter les « stop / and go »**. Le besoin de stratégie commune entre les AOM régionales et urbaines est clairement nécessaire pour répondre au choc d'offre et il aurait fallu arriver avec des pistes sérieuses à cette conférence. Le GART a tenté d'être force de proposition dans ce contexte. Le positionnement de l'Etat notamment sur la question de la fiscalité régionale et locale ainsi que sur l'accompagnement des collectivités locales va être observé notamment pour confirmer ou non les hypothèses actuelles qui sont posées dans le cadre des projets.

Sur le volet financier il est donc essentiel de retenir que le volet mobilité des CPER, permet généralement de financer les études d'avant-projet mais dès qu'il faut porter des projets d'infrastructures plus conséquents à plusieurs centaines de millions d'euros, il se retrouvent très rapidement dépassés.

En effet, dans ces enveloppes dédiées des volets mobilité des CPER 2023-2027, les besoins de financement sur les projets de SERM apparaissent, pour partie, couverts pour leur première phase et pour l'infrastructure, à hauteur de 2,7 Md€ (tous financeurs).

L'AFIT est également présente pour accompagner les territoires pour des projets d'infrastructures nationales, cependant quand on somme l'ensemble des projets cela reste insuffisant. Il peut donc manquer un maillon entre les CPER et l'AFIT.

Le SERM peut avoir une grille d'analyse très locale alors que dans les faits il peut aussi avoir des enjeux nationaux. L'enjeu est donc d'arriver à concilier financièrement l'ensemble des besoins.

Parmi les modalités de financement du volet investissement des projets de SERM figure le recours à l'emprunt. La loi permet à la SGP d'intervenir dans le financement des projets de SERM, ce qui permettrait en théorie de répliquer le modèle de financement du Grand Paris Express. La mission IGF-IGEDD alerte toutefois sur les risques posés, de nature financière ou organisationnelle, par un modèle d'endettement à très long terme pour les SERM, par la SGP ou un autre acteur : il conviendrait de ne recourir à cette modalité de financement que si la dimension du projet dépasse les capacités usuelles d'emprunt des collectivités.

En parallèle, il est observé que les réflexions avancent également avec la SGP sur une taxe additionnelle locale qui serait envisagée. La question est posée plus globalement sur les pistes de financement à l'étude à une échelle régionale et qui dépasserait le cadre simple de la taxe sur les habitants ou les entreprises.

Au demeurant, sans nouvelles ressources massives dédiées, il y a donc un risque majeur que l'ensemble des 26 démarches engagés ne puissent aboutir totalement ou partiellement. Sans une prise en compte globale des besoins le risque majeur identifié réside dans une priorisation de certains projets au détriment d'autres renforçant de fait l'iniquité et la fracture territoriale.

A l'occasion de la récente conférence des financements, l'Etat a confirmé qu'il prendra en charge intégralement la phase de préfiguration des SERM, au lieu des 50 % initialement prévus en cofinancement

avec les collectivités locales. Si cette décision est la bienvenue, elle ne saurait toutefois suffire à moyen terme et devra se poursuivre avec un engagement pluriannuel et sécurisé de l'Etat.

2.5. Une assise financière qui conditionnera les modèles des gouvernances stratégiques, opérationnelles et servicielles des SERM

Les accords de financement qui seront finalement conclus pour accompagner le déploiement des infrastructures et services des SERM, dessineront les modèles de gouvernance ainsi que la place de chaque décideur au sein du projet.

Différentes strates de gouvernance sont d'ores et déjà identifiées : un niveau stratégique qui coordonnera les orientations majeures du projet, un niveau opérationnel avec un besoin de coordination des différentes maîtrises d'ouvrage intervenant dans la réalisation des infrastructures et enfin un niveau serviciel où il s'agira d'organiser et de garantir la bonne interface entre les différentes offres de mobilités et leur outils inhérents (billettique, information voyageur, tarification...)

La gouvernance en Pays-de-la-Loire est ainsi organisée autour d'un comité de pilotage (COPIL) restreint des financeurs et d'un COPIL élargi aux parties prenantes (Département, EPCI, SNCF). Le Département est partie prenante mais n'est pas signataire du SERM. Le contrat opérationnel de mobilité a été signé assez tôt (premier de France). Il vise à réunir tous les élus du périmètre pour bien intégrer les besoins des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) locales et inscrire les projets à conduire en lien avec les clés de financement ad hoc. Sa durée est fixée à 5 ans.

En PACA pour la gouvernance opérationnelle à terme, les différentes typologies de structures sont étudiées par des cabinets juridiques. Les avantages/inconvénients de chacune des formes (Syndicat Mixte SRU, Groupement d'Intérêt Public, Contrat Opérationnel de Mobilité...) s'étendant entre l'intégration totale jusqu'à la simple coordination, seront étudiés et présentés pour arbitrage aux élus.

La poursuite de la collaboration avec la SGP en phase opérationnelle sera évaluée le moment venu. Pour SNCF Réseaux, un enjeu de respect des coûts et des délais, dans la conduite des travaux d'infrastructures est identifié. La Région pousse aussi pour que SNCF Gares et Connexions soient le plus souvent possible MOA des PEM sous couvert d'une capacité à mobiliser les moyens humains adéquats. A noter que SNCF Gares et Connexions peut être très légitime et performant sur la partie gare, mais peut avoir plus de difficultés techniques pour traiter les enjeux urbains et d'espaces publics autour des bâtiments gares et sur les parvis.

Pour Avignon, le Contrat Opérationnel de Mobilité (COM) existant permet les échanges entre les territoires, notamment sur les enjeux du SERM.

La méthodologie employée autour des COM par la Région, peut permettre de préfigurer celle de la gouvernance des SERM, en ce sens, qu'elle apporte une vraie vision et une logique de projet de territoire grâce à la richesse de la co-construction et du rassemblement de ces derniers autour d'un même projet.

En Nouvelle Aquitaine, les deux projets bénéficient d'un engagement politique fort avec une gouvernance bien établie et une feuille de route partenariale qui est en place. La gouvernance comprend un Comité exécutif (décideurs), des comités de pilotage, des comités techniques et **un plateau commun de travail entre techniciens des différentes collectivités**, notamment pour la métropole bordelaise. La SGP est jugée davantage utile pour la création de nouveaux ouvrages, mais moins pour l'adaptation d'ouvrages existants.

En Normandie, avant la loi SERM, la première démarche s'était basée sur un groupe de travail volontaire regroupant collectivités, opérateurs (différentes entités de la SNCF) et agences d'urbanisme. Elle avait été initiée pour mieux utiliser le mode ferroviaire comme un mode de transport urbain. Après la COVID, une tentative de constituer un Comité d'orientation stratégique a été interrompue par la loi SERM.

Les travaux sur la gouvernance ont été, par la suite, menés dans le cadre de l'étude de préfiguration de la SGP. **Initialement, les territoires limitrophes n'étaient pas inclus dans le projet, mais ils sont maintenant bien associés au niveau de la réflexion au travers d'ateliers de concertation de la mission de préfiguration.** Les territoires périphériques se montrent même pour certains ouverts au financement.

Les premières hypothèses de schéma de gouvernance commencent à émerger. La loi SERM propose la création d'un GIP ou une autre forme, mais la Région n'envisage pas cette option qui est plus adaptée pour les maîtres d'ouvrage or ce ne sera pas le cas de la Région sur les infrastructures ferrées.

La gouvernance est très liée au financement des services et de son périmètre : jusqu'à quelle limite le SERM ira ? Inclura-t-il des réseaux urbains ? Le projet envisage à ce stade différents maîtres d'ouvrage et en fonction, pourrait même évoluer vers un schéma de mobilité et s'inscrire au-delà du périmètre métropolitain. La Région juge trop prématurée la décision de confier la maîtrise d'ouvrage opérationnelle des infrastructures à réaliser à la SGP ou SNCF Réseaux. A noter toutefois que le recours à la SGP a permis également de challenger la vision du projet et d'apporter un regard nouveau.

En Hauts-de-France, les acteurs s'accordent sur la bonne évolution de la gouvernance avec le temps, notamment dans l'inclusion des territoires de périphéries qui ont néanmoins été intégrés tardivement. Concernant la SGP, elle apporte un savoir-faire sur la concertation et la coordination des maîtrises d'ouvrage, ce que maîtrisait moins SNCF Réseau. La SGP est pour le moment perçue comme un outil d'assistance à maîtrise d'ouvrage avec une capacité de financement des projets.

En Bourgogne Franche Comté, le dialogue territorial a été conçu dès l'origine comme un levier structurant du projet, avec la **volonté affirmée d'associer largement les territoires au-delà des périmètres institutionnels stricts.**

Cette approche s'est traduite par des rencontres bilatérales approfondies avec l'ensemble des EPCI concernés, complétées par des **cycles d'ateliers thématiques** visant à construire un diagnostic partagé, hiérarchiser les enjeux et identifier des solutions adaptées aux bassins de vie réels. Ces travaux ont favorisé le dépassement des logiques administratives au profit d'une lecture fonctionnelle des mobilités, fondée sur les flux quotidiens, les corridors et les lieux de convergence.

Dans cette dynamique, **un travail spécifique est engagé sur l'élaboration d'une charte SERM, pensée comme un document fondateur à destination des EPCI.** Cette charte vise à formaliser les intentions, les principes et les engagements partagés autour du projet, en complément de la convention déjà signée entre les partenaires « cœur de cible » que sont la Région, la Métropole et l'État.

La démarche s'inscrit également **dans une logique inter-SERM**, avec une attention particulière portée aux interfaces entre Besançon, Dijon et, plus largement, les dynamiques régionales, afin d'assurer la cohérence des projets, l'interconnexion des réseaux et la mutualisation des réflexions à une échelle dépassant celle de chaque territoire pris isolément.

Enfin, les acteurs rencontrés ont exprimé des interrogations fortes sur la **gouvernance cible du SERM, au-delà de la phase actuelle.** Si le fonctionnement en mode projet est jugé pertinent et apprécié, la question de l'évolution institutionnelle (syndicat mixte, GIP, autre forme juridique) reste ouverte.

En Grand-Est, la gouvernance est un travail commun piloté avec une comitologie dédiée des Présidents qui se réunissent tous les trois mois. La méthode de dialogue utilisée pour les SERM est jugée comme étant la bonne pour faire collaborer les territoires entre eux et approfondir les réflexions d'aménagement des bassins de mobilités. Les dialogues territoriaux se déroulent principalement au niveau technique, avec quelques COPIL rassemblant les élus, mais plutôt sur des périmètres centraux (cœur des métropoles).

Il est jugé indispensable de revenir vers les territoires périphériques pour les associer aux évolutions du projet. Le choix d'organisation autour d'un périmètre de décideurs resserré, peut s'expliquer par le fait que certains EPCI viennent de prendre la compétence et sont en train de s'étoffer techniquement pour

conduire les réflexions. Une des pistes de structure de gouvernance en réflexion réside dans la création d'un Syndicat Mixte qui réunirait l'ensemble des intercommunalités AOM concernées par le projet.

Pour Centre-Val-de-Loire, les deux projets historiques de Tours et d'Orléans ont vu leur gouvernance formalisée en 2023 dans la continuité de la conclusion des CPER validant un engagement financier de l'État. **Il n'y a pas d'outil de gouvernance type GIP ou Syndicat mixte SRU, mais un pilotage classique COTECH/COPIL, avec l'association dès le départ de tous les territoires.** Des réflexions sont en cours pour structurer cette gouvernance, avec le lancement d'une étude juridique pour stabiliser le périmètre. **Il y a un enjeu financier pour aligner la gouvernance sur la meilleure assise fiscale** et l'étude financière sur la création d'un Syndicat mixte SRU permettrait **d'envisager jusqu'à 5 millions d'euros de financement supplémentaires.** Outre l'ouverture sur tous les territoires concernés, il y a néanmoins un travail resserré entre les Métropoles et les Régions. Certains territoires périphériques sont plus ou moins moteurs que d'autres mais la participation augmente avec l'avancement du projet et la proximité ou non des métropoles. **L'échelle actuelle des contrats opérationnels de mobilités n'est pas cohérente avec celle du SERM,** avec actuellement un bassin de mobilité et un COM par EPCI. La question du recours à la SGP a été étudiée et le choix actuel est de conserver la main localement et de ne pas recourir à un prestataire extérieur. Les projets d'infrastructures restent modestes et ne justifient pas pour le moment l'implication de la SGP.

Ceci pourra être réinterrogé à l'aune de l'obtention du statut mais d'avantage sur une capacité d'accompagnement opérationnelle dans la coordination ou la réalisation d'infrastructures.

En AURA, la priorité est de ne pas mettre la structure de gouvernance avant le projet. **Un historique de collaboration efficace existe avec "un club" des cinq bassins territoriaux.** Trois axes de gouvernance sont identifiés, le premier pour l'accompagnement et le suivi quotidien des services de mobilités. **En ce sens, la SPL lyonnaise qui pilote certains services de mobilités est regardée par les autres métropoles.** Le second aspect réside dans le portage des investissements et de la co-maitrise d'ouvrage qui va lier les partenaires sur des remboursements d'emprunts sur du long terme. Le dernier consiste à s'assurer du pilotage de la stratégie d'ensemble. Pour chacun de ces axes, c'est bien à l'étude de préfiguration d'y apporter des éléments de réponse.

Au regard de ces enjeux, le territoire clermontois est très interrogatif sur les modèles nationaux de gouvernance présentés par la SGP. **Ces modèles ne peuvent se décliner aussi simplement par la SGP sans que les spécificités et le principe de différenciation territoriale soit pris en compte car cela peut mettre en difficulté les territoires.**

Pour Grenoble, un travail sur la gouvernance a déjà été engagée depuis 2020 entre la métropole et trois EPCI limitrophes de première couronne. Les démarches de gouvernance, même si elles sont fortement attendues, par les élus du territoire, **restent des travaux de long-haleine.** Le projet de SERM est donc, en ce sens, un **accélérateur particulièrement sur la gouvernance ferroviaire.** Une des particularités du SERM grenoblois réside dans la présence d'acteurs économiques stratégiques de la micro-électronique au niveau national et européen et garantissant l'indépendance numérique du pays. Ce qui justifie largement les coûts engagés afin d'améliorer l'accessibilité des salariés vers ces sites.

Un point d'alerte est mis en avant dans la **relation avec la SGP et la SNCF avec une vraie obligation de résultats qui est fortement attendue par les élus** du territoire envers ces deux structures notamment sur les questions de financement et de gouvernance.

Ces résultats sont attendus avant la fin du mandat 2020-2026 et les élus ne comprendraient pas de ne pas y voir plus clair sur ces aspects à cette échéance. **Il y a donc un enjeu fort sur le suivi des prestations de la SGP** au regard des attentes qui sont aussi formulées par d'autres territoire sur la SGP et donc sa capacité réelle à mobiliser ces équipes techniques pour répondre à tous les projets qu'elle conduit.

Il est rappelé que **les territoires ont collectivement joué le jeu sur les dossiers de labélisation**, ont délibéré et validé un financement en faveur de la SGP pour conduire ce projet. Elle doit donc être au rendez-vous.

Sur les contrats opérationnels, ils sont en cours de réflexion. **Ces contrats sont dans la plupart des cas bien calibrés sur les périmètres des SERM** et vont permettre d'identifier les actions nécessaires à coordonner avec les actions locales. Des travaux sont déjà initiés à Lyon et St-Etienne. Ils vont viser à identifier les priorités à donner en matière d'offres de mobilités, d'intermodalité, d'organisation des rabattements. Ils permettront une contractualisation de partenariat sur ces enjeux mais ce ne sera pas une contractualisation financière.

Enfin, une réflexion sur un ou plusieurs syndicats mixtes SRU est en cours d'analyse au niveau régional. Cependant la capacité à mobiliser de nouvelles ressources pour les Régions via le VMR notamment peut amener à questionner cette hypothèse. **Le choix final du mode de gouvernance dépendra donc de l'issue de la conférence des financements.**

Pour la Région Occitanie, le SERM de Toulouse s'appuie sur une démarche préexistante lancées en 2016 avec les mêmes partenaires qu'aujourd'hui. Il existe donc une comitologie historique permettant aux acteurs de bien travailler ensemble et garantissant le cadre de gouvernance du SERM.

Chaque membre avait son pilotage propre d'une partie des études et partageait les résultats avec tout le monde. La démarche SERM est donc venu consolider et renforcer cette organisation.

La SGP s'est intégrée à cette démarche existante en devenant l'acteur coordinateur de l'ensemble, avec une équipe dédiée. Cette équipe technique de la SGP va mettre en commun de toutes les études déjà produites. Elle va également se mobiliser sur la question de la gouvernance et du collectif d'acteurs publics à mobiliser et poser aussi la question de financement global du SERM. Le cadre de la convention qui lie les partenaires à la SGP permet de travailler au long cours pour l'obtention du statut dans un premier temps, puis pour l'ordonnancement du calendrier de réalisation, le calcul de la capacité financière globale de l'ensemble afin de mener la totalité des projets.

SNCF réseau, était déjà partie prenante du SERM et notamment en responsabilité sur les études préliminaires sur l'ensemble des branches. Les études sur le volet ferroviaire et le développement des infrastructures avaient donc été lancées au préalable de la loi SERM.

La concertation avec les territoires périphériques fait partie des missions qui ont été confiées à la SGP et elles démarreront incessamment avec des rencontres entre la SGP, les collectivités partenaires et les territoires desservis. Il s'agira de présenter le projet d'une part à son stade d'avancement actuel et de recenser, d'autre part, les besoins et projets territoriaux afin de s'assurer de leur bonne intégration dans le cadre du dossier de statut et que ce dernier présente bien une vision cohérente et partagée à l'échelle de la grande aire toulousaine.

La Région s'efforce de faire des comités de partenaires de véritables instances de concertation, permettant aux territoires, y compris ruraux, de s'approprier les enjeux du SERM. Les webinaires organisés par le GART Occitanie jouent un rôle important à cet égard, en facilitant le dialogue avec les techniciens des EPCI, souvent peu dotés en ingénierie et peu familiers de ces sujets complexes.

Sur la question de la gouvernance, la revue des territoires démontre que les solutions largement privilégiées s'appuient sur des comitologies existantes et/ou interne soit pour des raisons historiques soit pour mieux maîtriser le cadre décisionnel. La SGP et la SNCF sont des interlocuteurs toutefois bien identifiés qui peuvent suivant les cas de figure être amenés à prendre part plus ou moins activement au sein de ces instances de décisions.

Plusieurs structures de gouvernance sont d'ores et déjà envisagées (Syndicat mixte, GIP, Contrats Opérationnels de Mobilités) toutefois, la consolidation territoriale de l'assiette nécessaire au financement des SERM dictera, in fine, la structure la plus adéquate pour assurer les différentes gouvernances et

garantir la réussite des projets. Ce ne sera, semble-t-il, qu'à ce stade que le positionnement, en phase ultérieure, de la SGP, sera précisé.

A noter également que le rapport de l'IGF-IGEDD était fortement attendu par les territoires pour ce qu'il était censé apporter comme grille d'analyse, d'évaluation et de classification des différents projets. Ceci était considéré comme une clé d'entrée par les territoires afin de consolider les dossiers de statuts.

Dans ses recommandations, le rapport propose donc pour chaque dépôt de dossier de statut, la production d'une évaluation du report modal visé par le projet, un bilan socio-économique et un bilan carbone. Il propose un calendrier adapté à chaque projet pour l'obtention du statut et le déroulement. Il recommande que le dossier comprenne : une définition du périmètre du projet, une feuille de route partagée entre acteurs, un plan de financement répartis. Il invite également à un phasage intelligent permettant la mise en place de solutions souples et rapides dans un premier temps. Il invite enfin l'Etat à clarifier le schéma d'intervention de la SGP.

3. Conclusions

Les Services Express Régionaux Métropolitains s'imposent aujourd'hui comme une réponse stratégique aux défis contemporains de la mobilité, de la transition écologique et de la cohésion territoriale. À travers les auditions menées par le GART, une vision claire se dessine : celle d'un modèle de mobilité multimodale, accessible, durable et équitable, fondé sur une coopération renforcée entre les territoires.

Des projets multimodaux en quête d'équilibre

Si le ferroviaire reste l'armature principale des SERM, le volet routier prend une place croissante, en complément ou en substitution selon les contextes. Le développement des Cars Express, des voies réservées, et des pôles d'échanges routiers est essentiel pour garantir une offre performante, complémentaire et cohérente. Toutefois, des territoires soulignent des freins réglementaires persistant, des lenteurs administratives et un besoin d'un accompagnement renforcé de l'État pour lever les verrous techniques et culturels locaux.

L'intermodalité, clé de voûte de la réussite

Tous les territoires s'accordent sur l'importance de l'intermodalité comme condition de succès des SERM. Cela implique une approche intégrée des infrastructures (gares, pôles d'échanges multimodaux), des services (information voyageur, billettique, tarification) et des usages (rabattement, modes actifs, covoiturage). Les projets doivent surmonter des défis de coordination entre acteurs, de maîtrise foncière, et d'acceptabilité sociale, notamment dans la réduction de la place de la voiture.

Une gouvernance plurielle à structurer

Les projets SERM révèlent une diversité de modèles de gouvernance, souvent issus de comitologies existantes ou de démarches partenariales historiques. Si la SGP et la SNCF sont des acteurs identifiés, leur rôle dans les instances décisionnelles reste à être précisé selon les spécificités locales. La gouvernance des SERM devra s'articuler autour de trois niveaux : stratégique, opérationnel et serviciel, en intégrant les territoires périphériques et en assurant une coordination efficace des maîtrises d'ouvrage. Le choix des structures (syndicat mixte, GIP, contrat opérationnel de mobilité...) dépendra, in fine, de l'assiette financière consolidée au niveau du bassin de mobilité de chaque SERM.

Un financement à sécuriser pour éviter l'essoufflement

Pour garantir la réussite de ces projets, leurs financements constituent un enjeu central et critique. Si l'État s'est engagé à couvrir intégralement les études de préfiguration, les besoins pour les phases opérationnelles sont colossaux : plusieurs dizaines de milliards d'euros pour les infrastructures, le matériel roulant et l'exploitation. Durant les auditions, les Régions et les AOM locales ont fortement alerté sur le manque de ressources, les limites des CPER, et les incertitudes liées aux engagements de l'État. Sans une stratégie pluriannuelle, lisible et équitable, le risque est réel de voir certains projets ralentis, voire abandonnés, accentuant les fractures territoriales.

En somme, les SERM incarnent une ambition collective de transformation des mobilités à l'échelle des bassins de vie. Ils nécessitent une gouvernance adaptée, un financement sécurisé, une intermodalité fluide et une vision territoriale partagée. Le GART, à travers ces auditions, a souhaité faire émerger l'intelligence collective issue de ces réflexions et partager les pistes concrètes pour accompagner les territoires dans cette transition.

Il ne tient qu'aux acteurs de poursuivre ce dialogue, en s'appuyant sur les enseignements de terrain, pour faire des SERM un levier structurant de la mobilité de demain.

Remerciements

Pour la réalisation de ce travail de synthèse des 22 auditions que la GART a conduit auprès des territoires, 91 techniciens des différentes structures ont été sollicités et nous tenions à les remercier pour la transparence et la qualité des échanges qui sont venus consolider ce travail.

SERM de la Région AURA :

- Delphine AVOCAT – **Région AURA**
- Jennifer CARDONNE – **Région AURA**
- Valérie CEYSSAT – **Région AURA**
- Patrice FILLAT – **Région AURA**
- Anne FOURNIER-MERCIER – **Région AURA**
- Gilles GALLAND – **Région AURA**
- Olivier LAURENT – **Région AURA**
- Julie BLAIS – **SMMAG**
- Vincent CAILLE – **SMMAG**
- Pierre HIRIGOYEN – **Communauté de Communes du Grésivaudan**
- Amy THOMPSON – **Communauté de Communes du Grésivaudan**
- Juliette DASTEL – **Grand Chambéry Agglomération**
- Violaine VACHE – **Communauté de Communes du Cœur de Savoie**
- Virginie CANAC – **Grand Annecy Agglomération**
- Jean-Louis MIGNOT – **Pays d'Evian Vallée d'abondance**
- Jean-Yves BECHLER – **SMTC Clermont**
- Céline HEKIMIAN – **SMTC Clermont**
- Christophe CASTAGNIÉ – **SMTUBT**
- Emilie GRILLE – **SMTUBT**
- Bertrand DEPIGNY – **SYTRAL Lyon**
- Emmanuelle GENTIL-MAURY – **SYTRAL Lyon**
- Sébastien RABUEL – **Métropole de Lyon**
- Armelle TOUZO-GAUTIER – **Saint-Etienne Métropole**
- Christelle CHEVRIER – **Vienne-Condrieu Agglomération**
- Sophie MALMANCHE – **Vienne-Condrieu Agglomération**
- Thibaut DESCROUX – **SMTAML**

SERM de la Région Bourgogne Franche Comté :

- Gabriel VATHONE – **Région Bourgogne Franche Comté**
- Gauthier GROSJEAN – **Région Bourgogne Franche Comté**
- Caroline MOLHERAT – **Région Bourgogne Franche Comté**
- Yann CHAUVIN – **Métropole de Besançon**
- Clément BILLET – **Métropole de Besançon**
- Anaëlle PIGNAUD – **Métropole de Besançon**
- Anne-Sophie GAMBLIN – **Métropole de Dijon**
- Arnaud DESSARCE – **Métropole de Dijon**
- Hanae ELGOIJ – **AUDAB (Agence d'urbanisme de Besançon Franche Comté)**

SERM de la Région Centre-Val-de-la-Loire :

- Béatrice DERENNE – **Région Centre Val de Loire**
- Timothée KLAEYLÉ – **Région Centre Val de Loire**
- Benjamin PAILLAUD – **Orléans Métropole**
- Franck CHARNASSE – **Tours Métropole**
- Sabine CARETTE – **Syndicat des mobilités de Touraine**
- Soazic LE GUEN – **Syndicat des mobilités de Touraine**

SERM de la Région Grand-Est :

- Julie BOCEREAN – **Région Grand-Est**
- Florian CHALUMEAU – **Région Grand-Est**
- Michael NIESS – **Région Grand-Est**
- Alain ABEYA – **Métropole de Metz**
- Mickaël DAVAL – **Métropole de Metz**
- Bertrand MAZUR – **Métropole de Nancy**
- David DUBOST – **Eurométropole de Strasbourg**
- Laurent STEMMELEN – **Eurométropole de Strasbourg**
- Christophe WOLF – **Mulhouse Agglomération**

SERM de la Région Hauts-de-France :

- Arnaud SEGARD – **Région Hauts-de-France**
- Stéphane TOPIN – **Région Hauts-de-France**
- Isabelle ANDRIVON – **Métropole de Lille**
- Céline DEPIERE – **Métropole de Lille**
- Adrien BARBAUD – **CU Dunkerque**
- Quentin DENOYELLE – **Artois Mobilités**
- Nathan DELGUSTE – **Artois Mobilités**

SERM de la Région Normandie :

- Samuel ANQUETIN – **Région Normandie**
- Blandine HALLE – **Région Normandie**
- Magalie RAGOT-HADJALI – **Région Normandie**
- Aurélien CAGNARD – **Métropole de Rouen**
- Julien DANIEL – **Métropole de Rouen**
- Carole MASSARI – **Métropole de Rouen**
- Bruno TISSERAND – **Métropole de Rouen**

SERM de la Région Nouvelle-Aquitaine :

- Estelle CRETOIS – **Région Nouvelle Aquitaine**
- Didier DUCHIER – **Région Nouvelle Aquitaine**
- Frédéric TOBLER – **Région Nouvelle Aquitaine**

- Marc BARRAU – **Bordeaux Métropole**
- Romain MATHEY – **Pays-Basque Adour**

SERM de la Région Occitanie :

- Elodie BOULOGNE – **Région Occitanie**
- Malik BOUTORA – **Région Occitanie**
- Bertrand BUINEAU – **Région Occitanie**
- Régis CHANTEAU – **Région Occitanie**
- Erwan LAMOINE – **Région Occitanie**
- Mathieu GARCIA – **TISSÉO - Toulouse Métropole**
- Nicolas DUVIC – **Montpellier Métropole**

SERM de la Région PACA :

- Nicolas ALLA – **Région PACA**
- Jeanne-Marie BREMOND – **Région PACA**
- Patricia HARINCK – **Région PACA**
- Marion PELLEGRINI – **Région PACA**
- Edouard BERGERET – **Grand Avignon Agglomération**
- Joëlle COUTURIER – **Aix/Marseille Provence Métropole**
- Christophe MAHOUE – **Aix/Marseille Provence Métropole**
- Sébastien MARÉCHAL – **Toulon Métropole**
- Alice BIGORNE – **Métropole de Nice**
- Déreck DIAMOND – **Métropole de Nice**
- Philippe PINOLI – **CA Riviera Française**

SERM de la Région Pays-de-la-Loire :

- Violaine ALLAIS – **Région Pays-de-la-Loire**
- Jean-François LEGRIS – **Région Pays-de-la-Loire**
- Bénédicte LEVIONNAIS – **Métropole de Nantes**
- Yann DUFOUR – **Communauté d'Agglomération de Sai**

Contact

Raphaël KRUG

Directeur intermodalité et aménagement espace public

GART

06 20 29 39 80 / raphael.krug@gart.org