

N° 2021

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 juin 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI *autorisant l'approbation du protocole d'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif au renforcement de la coopération en matière de transports transfrontaliers*,

PAR Mme ISABELLE RAUCH
Députée

ET
**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. 3 000 FRONTALIERS SUPPLÉMENTAIRES AU LUXEMBOURG TOUS LES ANS : LES TRANSPORTS SOUS PRESSION !	7
A. L'ÉCONOMIE LUXEMBOURGEOISE REPOSE DE PLUS EN PLUS SUR LE TRAVAIL DES FRONTALIERS	7
B. CETTE SITUATION ENTRAÎNE DES COÛTS PUBLICS IMPORTANTS POUR LA FRANCE	9
C. L'OFFRE DE TRANSPORTS A DU MAL À SUIVRE CETTE ÉVOLUTION ..	10
II. LE PRÉSENT ACCORD PRÉVOIT POUR LA PREMIÈRE FOIS UN COFINANCEMENT LUXEMBOURGEOIS DE L'AMÉLIORATION DE LA DESSERTE TRANSFRONTALIÈRE	11
A. LES DIFFÉRENTS MODES DE COFINANCEMENT INTERNATIONAL EXISTANT DANS UN CONTEXTE TRANSFRONTALIER	11
1. Les dispositifs de compensation fiscale	11
2. Les règles européennes concernant la sécurité sociale et l'indemnisation du chômage	12
3. Le cofinancement direct de projets d'infrastructures de transports ayant un intérêt transfrontalier	13
B. L'ORIGINALITÉ DU PRÉSENT ACCORD, SA DIMENSION MULTIMODALE	14
1. La définition d'un programme d'études et de travaux qui devra encore être précisé	15
2. Le principe d'un financement paritaire franco-luxembourgeois comprenant une contribution luxembourgeoise de 120 millions d'euros	17
3. Les points qui restent à préciser	18
a. L'éligibilité au cofinancement des dépenses antérieures à l'entrée en vigueur de l'accord	18
b. Le traitement des éventuelles subventions européennes	19
c. Les phases ultérieures en cas de dépassement de l'enveloppe actée	20

d. Le partage de la prise en charge de la part française des engagements	20
4. La gouvernance de l'accord	21
5. L'entrée en vigueur de l'accord	21
C. ET APRÈS ? LA NÉCESSITÉ D'AUTRES PROJETS COMMUNS FRANCO-LUXEMBOURGEOIS	21
TRAVAUX DE LA COMMISSION	25
ANNEXES	29
ANNEXE N° 1 : TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	29
ANNEXE N° 2 : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE	30
ANNEXE N° 3 : CARTES	31

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Très dynamique, l'économie luxembourgeoise repose de plus en plus sur l'emploi de travailleurs frontaliers qui résident dans les pays voisins, Belgique, Allemagne et plus encore France. 46 % de tous les salariés employés sur le sol luxembourgeois sont des frontaliers ; 24 % viennent de la seule France, faisant la navette tous les jours. Ces frontaliers français au Luxembourg sont maintenant plus de 100 000 et leur nombre augmente de plus de 3 000 par an. Ils contribuent massivement, non seulement à la prospérité économique du Grand-Duché, mais aussi à son aisance fiscale, puisque ce dernier prélève à la source l'impôt sur leurs salaires : les frontaliers français contribuent sans doute pour environ 500 millions d'euros par an à l'impôt luxembourgeois sur le revenu.

Signé en mars 2018, à l'occasion de la visite d'État du Grand-Duc de Luxembourg à Paris, le protocole d'accord qui nous est soumis est innovant pour plusieurs raisons : pour la première fois, les autorités luxembourgeoises acceptent de cofinancer à parité (50/50) et à hauteur de 120 millions d'euros les travaux sur le sol français d'un programme de mobilité transfrontalière de proximité (le Luxembourg avait déjà participé au financement de la LGV Est) ; pour la première fois aussi, un tel cofinancement étranger n'est pas apporté pour un projet ponctuel (une LGV par exemple), mais pour un ensemble d'investissements constituant un programme multimodal. Ce caractère multimodal implique un degré de partenariat, de coordination entre les autorités des deux pays, mais aussi de chaque côté entre les différentes administrations, collectivités et entreprises de transports publics, qui est tout à fait nouveau et particulièrement prometteur.

Le présent protocole d'accord est une sorte d'accord-cadre. Il fixe des grandes lignes, mais devra être décliné par une série d'accords particuliers plus techniques, puis mis en œuvre sur le terrain. Il laisse donc ouvertes plusieurs questions importantes, sur lesquelles votre rapporteure reviendra. Sa réussite reposera sur la qualité de la gouvernance partenariale qui sera mise en place pour le mettre en œuvre.

Le programme d'investissements prévu par l'accord aura un impact significatif sur l'offre de transports transfrontaliers. Dans le domaine ferroviaire, qui est le principal concerné, il devrait permettre de doubler à tripler (selon la manière dont on compte) la capacité de transport de voyageurs sur la ligne Metz-Luxembourg : on passerait ainsi d'ici 2030 de 12 000 à 34 000 voyageurs/jour ; la capacité horaire maximale (destinée aux heures de pointe) dans les TER passerait de 4 000 à 8 000 places assises.

Si cet accord est un grand pas en avant et témoigne de la volonté manifeste du Grand-Duché de contribuer au règlement des difficultés auxquelles sont confrontés les travailleurs transfrontaliers, il reste encore de nombreux chantiers à faire avancer. En effet, *quid* de la pérennisation et de la reproductibilité d'un tel accord ? Pour mémoire, les autorités luxembourgeoises refusent depuis toujours de mettre en place un mécanisme récurrent de compensation fiscale comme il en existe souvent dans les situations transfrontalières de ce type, alors que dans le même temps, les collectivités de la zone frontalière française sont confrontées à des difficultés et à des coûts importants. Elles doivent notamment investir pour répondre aux besoins croissants de mobilité qui accompagnent mécaniquement l'augmentation du nombre de frontaliers.

Mais il est loin d'être certain que cela suffise à répondre à l'évolution exponentielle de l'emploi frontalier. Votre rapporteure appelle à la co-construction d'autres projets franco-luxembourgeois complémentaires dans le domaine des transports, ainsi que dans d'autres domaines tels que la formation.

En attendant, elle vous invite à adopter sans tarder le présent projet de loi. Les institutions luxembourgeoises ont procédé à la ratification de l'accord en un temps record – moins de six mois après sa signature. Nous devons également ratifier sans retard ce texte, afin de mettre en œuvre ce programme d'investissements qui est très attendu dans le Nord lorrain !

I. 3 000 FRONTALIERS SUPPLÉMENTAIRES AU LUXEMBOURG TOUS LES ANS : LES TRANSPORTS SOUS PRESSION !

Le nombre de personnes (de nationalité française ou non, au demeurant) qui travaillent au Luxembourg tout en résidant en France ne cesse de s'accroître : ces travailleurs frontaliers, dits aussi « navetteurs » – ils traversent quotidiennement la frontière –, sont désormais plus de 100 000.

Le développement du travail frontalier a certes un impact démographique favorable dans les communes proches de la frontière. Mais il entraîne aussi, outre des coûts publics importants pour la France – État et collectivités –, une congestion croissante des transports.

A. L'ÉCONOMIE LUXEMBOURGEOISE REPOSE DE PLUS EN PLUS SUR LE TRAVAIL DES FRONTALIERS

Le Luxembourg se caractérise depuis plusieurs décennies par un très grand dynamisme économique. Il a reconverti son économie, historiquement assise sur la sidérurgie, vers les services à haute valeur ajoutée. Aujourd'hui, les services apportent près des neuf dixièmes du produit intérieur brut (PIB) du pays, les seuls services financiers un quart. Sur les deux dernières décennies (1999-2018), la croissance annuelle moyenne du PIB a été plus de deux fois plus élevée au Luxembourg qu'en France : 3,3 % contre 1,5 % ⁽¹⁾.

Le Luxembourg affiche aujourd'hui un niveau de PIB *per capita* très important : près de 97 000 euros en 2018 ⁽²⁾, contre 36 000 euros pour la France. Ce résultat n'a pas été obtenu seulement du fait de la productivité des travailleurs luxembourgeois : il repose également sur un recours massif à la main d'œuvre étrangère (européenne essentiellement), soit installée au Luxembourg, soit vivant dans les pays voisins, France, Belgique et Allemagne, et passant quotidiennement la frontière pour travailler ⁽³⁾.

Comme le montre le graphique ci-après, **sur quatre emplois localisés au Luxembourg, il n'en reste qu'un à être occupé par un Luxembourgeois ; un autre l'est par un résident étranger du pays ; un troisième par un travailleur frontalier qui vient quotidiennement de France ; le dernier enfin, par un frontalier belge ou allemand.**

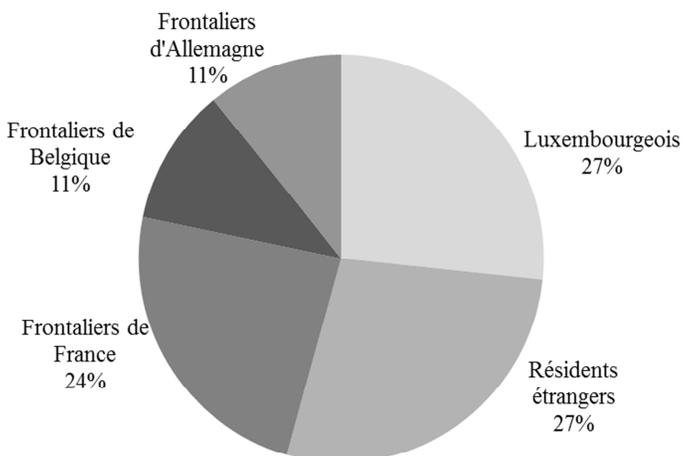
(1) Calcul effectué d'après les données de la World Economic Outlook Database du Fonds monétaire international.

(2) Même source.

(3) Ces frontaliers non-résidents ne sont pas pris en compte au dénominateur du calcul du PIB *per capita* : cela explique son niveau hors-norme au Luxembourg.

Structure de l'emploi salarié au Luxembourg

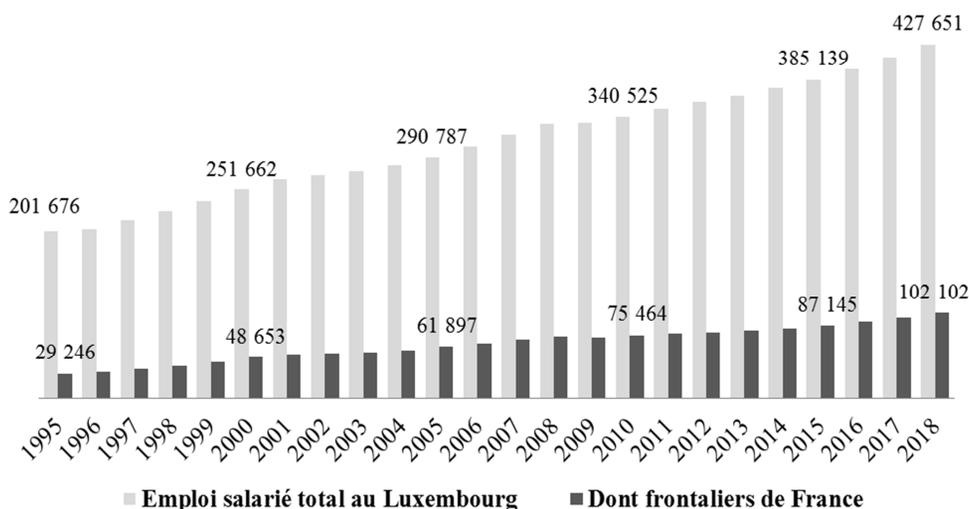
(selon le lieu de résidence et la nationalité – 4^{ème} trimestre 2018)



Source : graphique élaboré à partir des données du portail des statistiques du Grand-Duché de Luxembourg.

La France fournit donc le principal contingent de travailleurs frontaliers au Luxembourg. L'effectif de ces frontaliers a plus que triplé en moins d'un quart de siècle, de 1995 à 2018, passant de 29 000 à 102 000 (et il ne s'agit que des salariés). Dans le même temps, l'emploi salarié total au Luxembourg doublait (passant de 202 000 à 428 000).

Évolution de l'emploi salarié global au Luxembourg et de l'emploi de frontaliers venant de France



Source : idem (données du 4^{ème} trimestre pour chaque millésime).

En moyenne, sur les deux dernières décennies, l'économie luxembourgeoise a donc créé près de 10 000 nouveaux emplois salariés nets par an, dont plus de 3 000 ont été occupés par des frontaliers venant de France.

Si l'on reste sur la même tendance, on pourrait très bien décompter de l'ordre de 135 000 frontaliers résidents français travaillant au Luxembourg en 2030, comme le préambule du protocole d'accord en fait mention.

B. CETTE SITUATION ENTRAÎNE DES COÛTS PUBLICS IMPORTANTS POUR LA FRANCE

Il n'est pas contestable que le développement de l'emploi au Luxembourg offre des opportunités très intéressantes pour les habitants des régions frontalières. Cependant, il entraîne aussi des coûts publics importants, tant en termes de dépenses que de pertes de recettes fiscales.

Bien que résidant en France, les frontaliers travaillant au Luxembourg sont, conformément à la législation luxembourgeoise confortée par la convention fiscale bilatérale, **assujettis à l'impôt sur le revenu luxembourgeois, qui est prélevé à la source sur leurs salaires**. Il en est de même pour les retraités résidents français recevant des pensions luxembourgeoises, qui seraient environ 25 000 (s'ajoutant aux 100 000 travailleurs frontaliers). Un document officiel luxembourgeois ⁽¹⁾ évalue globalement les recettes d'impôt sur le revenu des personnes physiques versées par des ménages non-résidents au fisc luxembourgeois à 1,003 milliard d'euros (en 2017). Comme un peu plus de la moitié des frontaliers au Luxembourg résident en France, on peut en déduire que **ce sont plus ou moins 500 millions d'euros qui échappent ainsi au fisc français**.

Des coûts importants sont également imputables à l'**indemnisation-chômage des frontaliers** ayant perdu leur emploi, qui est à la charge du pays de résidence en application du droit européen et ne donne lieu qu'à un remboursement très partiel par l'ex-pays de travail. Pour 2017, l'assurance-chômage française (Unédic) a estimé le surcoût net (remboursements des pays tiers déduits) lié à la prise en charge des frontaliers ayant perdu leur emploi à 708 millions d'euros, dont les trois quarts imputables à la Suisse, mais aussi 13 % au Luxembourg ⁽²⁾; on aurait donc là encore **une centaine de millions d'euros** financés par les entreprises françaises (*via* leurs cotisations chômage) pour des demandeurs d'emploi qui ont cotisé au Luxembourg. En outre, en fin d'indemnisation, ces personnes sont susceptibles de rentrer dans les dispositifs de solidarité financés par le contribuable français.

(1) Conseil économique et social (du Luxembourg), avis « Analyse des données fiscales au Luxembourg 2018 », 22 novembre 2018, p. 103.

(2) Unédic, décembre 2018, « Les frontaliers – Dynamique de la population d'allocataires frontaliers et caractéristiques de leurs droits ».

Par ailleurs, les frontaliers français ont été (le plus souvent) **formés par le système scolaire et universitaire français, pour un coût cumulé qui serait de 7 milliards d'euros** pour les 100 000 qui travaillent au Luxembourg, selon un document du Sillon lorrain ⁽¹⁾.

C. L'OFFRE DE TRANSPORTS A DU MAL À SUIVRE CETTE ÉVOLUTION

Enfin, le développement du travail frontalier pèse lourdement sur les infrastructures et services de transports disponibles, obligeant l'État et les collectivités territoriales à d'importants investissements, qui ne suffisent cependant pas à éviter l'engorgement croissant des voies de circulation. La partie Nord de l'autoroute A31, reliant le « Sillon lorrain » au Luxembourg, est devenue **l'un des axes autoroutiers les plus chargés de notre pays**, avec par exemple un trafic journalier moyen de 104 000 véhicules (chiffre de 2016 ⁽²⁾) sur son tronçon le plus emprunté (Metz-Nord/Richemont). Comme on peut le voir sur la carte présentée en annexe, de larges segments de la branche de l'autoroute menant à la frontière luxembourgeoise *via* Thionville présentent une « réserve de capacité » nulle ou dépassée aux heures de pointe du matin et du soir, ce qui signifie qu'ils sont congestionnés ou proches de l'être.

Au cours des deux dernières décennies, alors que le nombre de travailleurs frontaliers triplait, le réseau routier et autoroutier n'a pas connu d'évolutions significatives, tandis que la desserte ferroviaire a été modérément améliorée et augmentée :

– une certaine coopération s'est développée entre la SNCF et les Chemins de fer luxembourgeois (CFL), notamment suite à un protocole d'accord intergouvernemental de 2002 concernant l'amélioration de la ligne Metz-Luxembourg et surtout après une collision dramatique survenue à Zoufftgen en 2006. Les voies et les installations entre Thionville et Bettembourg ont été rénovées. Un dispositif dit IPCS (installation permanente de contre-sens) a été mis en place en 2003 sur ce secteur, afin d'exploiter plus facilement la ligne en voie unique en cas d'incident sur l'une des voies ;

– l'achèvement de la première section (jusqu'en Lorraine) de la ligne grande vitesse (LGV) Est en 2007 a permis l'arrivée du TGV à Luxembourg, qui est désormais à 2 heures ¼ de Paris ;

– les liaisons par TER entre Metz ou Thionville et Luxembourg ont été renforcées. **On est ainsi passé de 37 allers-retours par jour en 2012 sur le trajet Metz-Luxembourg à 56 en 2019, de 7 000 voyageurs par jour en 2012 à 12 000 en 2018 ;**

– un pôle d'échange multimodal a été aménagé à Thionville, afin d'augmenter la capacité de report modal sur la gare de cette ville.

(1) *Le Sillon lorrain est un pôle métropolitain européen porté par les intercommunalités de Thionville, Metz, Nancy et Épinal, qui a publié en 2018 le document « Co-développement France-Luxembourg – Vers un juste équilibre ».*

(2) *Direction interdépartementale des routes Est, « Trafics routiers de la division d'exploitation de Metz – Tableau de bord des comptages 2016 », mai 2017.*

II. LE PRÉSENT ACCORD PRÉVOIT POUR LA PREMIÈRE FOIS UN COFINANCEMENT LUXEMBOURGEOIS DE L'AMÉLIORATION DE LA DESSERTE TRANSFRONTALIÈRE

Le protocole d'accord que nous examinons a été signé le 20 mars 2018 à l'occasion de la visite d'État du Grand-Duc Henri de Luxembourg à Paris et du séminaire intergouvernemental qui a alors été réuni.

Il existe avec d'autres pays des arrangements financiers prévoyant des transferts financiers récurrents destinés à tenir compte du partage entre États limitrophes des coûts publics et recettes fiscales afférents aux travailleurs frontaliers. Le Luxembourg a toujours refusé (et continue de refuser) d'entrer dans cette logique avec la France.

Il est également arrivé à plusieurs occasions que des pays limitrophes cofinancent « au coup par coup » des investissements d'infrastructure en France, quand ils présentaient un intérêt direct pour eux.

Le présent accord – c'est son originalité – porte une ambition plus large : il prévoit un financement paritaire franco-luxembourgeois, avec une contribution luxembourgeoise plafonnée à 120 millions d'euros, d'un ensemble de dépenses destinées à améliorer l'offre de transports transfrontalière dans une optique multimodale.

Mais il ne s'agit que d'un accord-cadre, qui laisse ouvertes plusieurs questions et devra être décliné par des textes d'application. Sa réussite dépendra de la gouvernance partenariale qui sera mise en place. Il devra certainement, en outre, être prolongé par d'autres projets communs transfrontaliers.

A. LES DIFFÉRENTS MODES DE COFINANCEMENT INTERNATIONAL EXISTANT DANS UN CONTEXTE TRANSFRONTALIER

1. Les dispositifs de compensation fiscale

La France et ses différents voisins ont signé des conventions fiscales qui précisent les modalités d'imposition des revenus du travail des frontaliers : selon les cas, ces revenus peuvent être imposés dans le pays de travail ou dans celui de résidence (certains accords, par exemple entre la Suisse et l'Allemagne, prévoient aussi une forme de double imposition). Très souvent, il est prévu une forme de rétrocession d'une partie du produit fiscal résultant de cette imposition, ou bien de la masse salariale imposée, par le pays qui en bénéficie.

Un exemple bien connu est celui du canton de Genève, lequel, percevant l'impôt à la source sur les salaires des frontaliers, rétrocède une fraction de cette masse salariale aux départements de la Haute-Savoie et de l'Ain (lesquels à leur tour en redistribuent la plus grande part aux communes ou intercommunalités).

Pour 110 000 frontaliers (chiffre comparable à celui des frontaliers français au Luxembourg), Genève a versé 260 millions d'euros de compensation en 2018.

Il faut savoir que, dans l'autre sens, la France opère des versements de compensation à la Belgique, à l'Allemagne et aux autres cantons suisses, dans la mesure où les accords fiscaux avec ces pays et entités prévoient l'imposition dans le pays de résidence et où l'essentiel des flux de frontaliers se font depuis la France vers eux.

Le Luxembourg a établi en 1975 un arrangement comparable au bénéfice de la Belgique. Le montant de cette compensation a été revu plusieurs fois et, depuis 2015, ce sont 30 millions d'euros qui sont versés annuellement par le Luxembourg aux communes belges de résidence des travailleurs frontaliers.

Cependant, il n'existe pas de dispositif comparable au bénéfice de la France et de l'Allemagne et les autorités luxembourgeoises refusent de l'envisager.

2. Les règles européennes concernant la sécurité sociale et l'indemnisation du chômage

Si le droit européen ne régleme pas le statut fiscal des travailleurs frontaliers, il est en revanche très présent en matière de droits sociaux.

Le dispositif dit de la coordination européenne de sécurité sociale prévoit de manière générale l'affiliation sociale des salariés dans leur pays de travail et oblige en conséquence, sous diverses limites, les États-membres à rembourser les soins de santé des frontaliers travaillant sur leur sol même quand ces soins sont dispensés dans un autre État-membre (celui de résidence le plus souvent).

En matière d'assurance-chômage, comme nous l'avons dit, l'indemnisation des frontaliers est en revanche à la charge du pays de résidence, l'ex-pays de travail ne remboursant ensuite qu'une fraction des dépenses, ce qui est actuellement très défavorable à l'assurance-chômage française. Toutefois, ce régime est en cours de réforme : suite à de longues négociations entre États-membres et entre institutions européennes, un accord a en principe été trouvé pour mettre à la charge de l'ex-État de travail (sous réserve que l'activité ait excédé six mois) l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Ce nouveau dispositif, applicable de manière générale en 2021, ne s'appliquerait toutefois au Luxembourg, qui a obtenu une dérogation, qu'en 2026. De plus, son vote définitif a été ajourné en avril dernier au Parlement européen du fait de divergences persistantes ; il appartiendra au Parlement nouvellement élu de parachever (ou non) cette réforme.

3. Le cofinancement direct de projets d'infrastructures de transports ayant un intérêt transfrontalier

Dans la période récente, des pays limitrophes ont accepté à plusieurs occasions, dans le cadre d'accords *ad hoc*, de participer au financement de projets d'infrastructures pourtant localisés en France.

On peut citer, sans que cette liste soit exhaustive :

– le cofinancement par le Royaume-Uni de travaux de sécurisation des accès au tunnel sous la Manche ;

– les financements apportés par la Suisse au titre de la LGV Rhin-Rhône (66 millions d'euros prévus par une convention de financement de 2006), du raccordement au réseau ferré français du « RER genevois », la ligne Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse, en gare d'Annemasse (15,7 millions d'euros prévus par un accord de 2014) et de la réouverture au trafic de voyageurs de la ligne Belfort-Delle (28 millions d'euros résultant d'un accord de 2014) ;

– le financement par l'Italie de travaux d'urgence sur la ligne Cuneo-Vintimille, qui traverse le territoire français (29 millions d'euros en 2015).

Le Luxembourg lui-même avait accepté, dans le cadre du protocole d'accord en vue de son raccordement au TGV Est, signé le 28 janvier 2002, de verser 117,4 millions d'euros qui représentaient 3,76 % du coût estimé de ce grand projet.

Ce qui différencie tous ces cofinancements transfrontaliers de celui prévu par le présent protocole d'accord, c'est leur caractère ponctuel : il s'agissait en général de prendre en charge une part du coût d'un projet précis d'investissement, le plus souvent à travers le versement d'une subvention forfaitaire (la maîtrise d'ouvrage de travaux en France relevant nécessairement d'un maître d'ouvrage français).

À côté de ces grands projets, on peut aussi rappeler qu'il peut arriver qu'un pays limitrophe organise et finance au-delà de sa frontière des services de transport. Par exemple, le Luxembourg a repris en 2016 l'intégralité de l'exploitation des lignes de car transfrontalières avec la France (auparavant exploitées pour partie par le syndicat mixte des transports de Thionville), qui transporteraient de l'ordre de 2 000 travailleurs frontaliers chaque jour. Les CFL assurent également la gestion de deux gares situées en France mais reliées directement au réseau ferré luxembourgeois, celles de Volmerange-Les-Mines et d'Audun-Le-Tiche.

B. L'ORIGINALITÉ DU PRÉSENT ACCORD, SA DIMENSION MULTIMODALE

Ce qui fait la spécificité du protocole d'accord que nous examinons, c'est la volonté qui y est affichée de **répondre globalement aux besoins de transports** de proximité entre la France et le Luxembourg.

Le protocole d'accord porte principalement sur la réalisation de travaux qui permettront d'accroître la capacité de la voie ferrée Metz-Luxembourg, mais présente aussi une **dimension multimodale** en traitant par exemple de la mise en place de parkings relais et de plateformes de covoiturage. Cela le distingue des accords précédents avec des pays limitrophes, rappelés *supra*, qui concernaient généralement la réalisation d'une infrastructure unique.

Cette ambition globale, multimodale, du protocole d'accord a eu **le mérite d'obliger des partenaires très divers, en particulier du côté français, à s'asseoir autour de la même table**. Les personnalités auditionnées par votre rapporteure ont de manière générale souligné l'intérêt de cette démarche, qui a conduit à construire un programme d'études et d'investissements qui est jugé réaliste et consensuel, même si, nous y reviendrons, il reste assez général et devra être complété pour répondre pleinement à l'évolution de la mobilité transfrontalière.

Cette dimension multimodale avec une dominante ferroviaire est aussi ce qui a permis d'obtenir l'adhésion du Luxembourg, lequel s'engage à verser jusqu'à 120 millions d'euros de cofinancement paritaire de travaux (et d'études) sur le sol français. Les représentants des autorités de ce pays rencontrés par votre rapporteure ont mis en avant la priorité donnée au développement des transports ferroviaires et plus généralement des transports publics – ce qui a amené le gouvernement luxembourgeois à décider tout récemment la gratuité générale des transports publics à compter du 1^{er} mars 2020 (laquelle profitera également aux frontaliers pour la fraction luxembourgeoise de leurs trajets). De manière plus précise, ils ont relevé que la stratégie pour une mobilité durable, dite « Modu », de leur pays identifiait la nécessité de renforcer l'axe Luxembourg-Metz.

Le protocole d'accord ne rentre pas dans le détail des opérations qui seront cofinancées. Il définit seulement un programme d'ensemble éligible au cofinancement luxembourgeois et constitue donc une sorte d'**accord-cadre**.

L'**article 1^{er}** du texte, relatif à son objet, est à cet égard explicite : il s'agit de « *définir les principes* » d'aménagements à réaliser sur la ligne ferroviaire Metz-Thionville-Luxembourg, de « *définir les besoins* » en matière de covoiturage et de transports en commun routiers transfrontaliers, enfin de poser des « *principes de financement* ».

Ce texte de « principes » devra donc être décliné par d'autres accords bilatéraux plus techniques et impliquera, pour sa bonne mise en œuvre, une gouvernance partenariale efficace.

Il laisse aussi ouvertes plusieurs questions importantes, sur lesquelles votre rapporteure reviendra.

1. La définition d'un programme d'études et de travaux qui devra encore être précisé

Les **articles 2 à 5** du protocole d'accord déterminent le programme d'études et de travaux que les deux pays s'engagent à mener et dont le Luxembourg accepte de cofinancer la part réalisée sur le sol français (**article 6**).

La carte sur la stratégie multimodale France-Luxembourg 2020-2030 reproduite en annexe 3 du rapport permet de visualiser cet ensemble d'aménagements.

L'**article 2** rappelle les principaux aménagements d'infrastructures visés et comporte un objectif en matière de circulation des trains sur la voie ferrée transfrontalière : il s'agit, à partir de 2028-2030, d'être en mesure de faire circuler (dans chaque sens) jusqu'à 10 trains par heure (en heure de pointe) : 8 TER – représentant 8 000 places assises –, un TGV et un train de fret. Selon un responsable de la SNCF, cet objectif, en retrait sur un objectif plus ambitieux initialement envisagé, serait donc « robuste » : il serait atteignable en conservant une bonne régularité du service.

Les **articles 3 et 4** définissent les grandes lignes des travaux à mener dans le domaine ferroviaire. Deux horizons temporels sont distingués.

- À l'horizon 2022-2024, il est convenu de conduire les travaux qui permettront d'obtenir le plus rapidement une première augmentation de la capacité de transports de voyageurs sur la ligne Metz-Luxembourg, capacité qui peut être augmentée de 50 % en passant de trains à deux automotrices (UM2) à des trains à trois automotrices (UM3). On remplacerait ainsi des trains offrant 660 places assises par des trains en comportant 990. Mais ceci implique :

- d'allonger les quais des gares de l'itinéraire ;
- de renforcer l'alimentation électrique de la ligne.

Selon des responsables administratifs auditionnés, ces travaux sont susceptibles d'être effectués rapidement, pour un achèvement peut-être dès 2021. La SNCF a engagé des études préparatoires et la région Grand Est a approuvé un budget de 100 millions d'euros pour l'acquisition auprès de la région Normandie de 16 rames d'occasion à deux niveaux ⁽¹⁾. Il est à noter que cet investissement en matériel, n'étant pas mentionné dans le corps du présent protocole, ne fait donc pas partie de l'enveloppe globale cofinancée par le Luxembourg ; il s'ajoute à cette enveloppe.

(1) Conseil régional, séance plénière des 28 et 29 mars 2019.

En revanche, le protocole d'accord mentionne bien, pour accompagner la montée en capacité des trains, la réalisation de deux parkings relais à Thionville et Longwy, de respectivement 700 et 660 places, qui seront donc cofinancés par le Luxembourg.

Il est également rappelé dans le protocole d'accord que des travaux sont en cours, corrélativement, au Luxembourg, notamment pour l'aménagement de deux nouveaux quais et la restructuration du plan des voies de la gare de Luxembourg.

● À l'horizon 2028-2030, le protocole d'accord mentionne les aménagements ferroviaires suivants :

– l'optimisation du cantonnement entre Thionville et Luxembourg, la création de nouveaux points de changement de voie, l'interconnexion des installations de signalisation à la frontière ;

– la suppression de passages à niveaux entre Thionville et la frontière ;

– la reprise du plan des voies de la gare de Thionville ;

– la création d'un segment de troisième voie sur quelques kilomètres de part et d'autre de la frontière (ce « sas fret » devant permettre aux trains de voyageurs, plus rapides, de dépasser ceux de fret) ;

– l'aménagement du nœud ferroviaire de Metz ;

– d'éventuelles interventions complémentaires.

Ce programme de travaux reste à préciser. Les listes figurant dans le protocole d'accord sont d'ailleurs introduites par une formule qui en montre le caractère indicatif : « *les études d'opportunité (...) ont mis en évidence l'intérêt de réaliser les aménagements suivants* ». Faisant suite à des études de capacité conduites en France et au Luxembourg, une étude d'ordonnancement de SNCF-Réseau, attendue pour septembre prochain, devrait permettre d'aller vers une définition et un planning détaillés des travaux en fonction de leur rapport coût/efficacité.

L'objectif de l'ensemble des travaux serait, selon la SNCF, de **passer de 12 000 voyageurs/jour sur la ligne aujourd'hui à 34 000 en 2030. Le nombre de places assises disponibles pendant la période de pointe passerait de 9 000 aujourd'hui à 13 000 en 2022-2024** (effet de l'allongement des rames), **puis 20 000-22 000 en 2028-2030** ⁽¹⁾ (effet de l'augmentation du nombre de trains permise par les autres aménagements – on passerait en période de pointe de 6 à 8 TER par heure). **Le nombre maximal de places assises en TER pouvant être**

(1) Source : présentation faite au Comité régional des services de transport, Sillon lorrain Nord, 14 juin 2018, Maizière-lès-Metz (qui avance le chiffre de 20 000 places assises disponibles en fin de période) ; une note interne du conseil régional évoque plutôt 22 000 places.

offertes pendant un créneau d'une heure passerait de 4 000 aujourd'hui à 6 000 en 2022-2024, puis à 8 000 en 2028-2030.

L'**article 5** du protocole d'accord traite de la politique de covoiturage et de services routiers de transports en commun. Il est introduit par une formule qui donne une portée assez peu contraignante à son contenu : *« les parties s'accordent pour favoriser l'usage des transports en commun routiers et la pratique du covoiturage »* sur l'axe autoroutier Metz-Luxembourg. Suit une liste non exhaustive (précédée par l'adverbe *« notamment »*) de mesures sur lesquelles les parties s'accordent :

« – initier ou favoriser la mise en place de plateformes de covoiturage ;

« – définir, financer et mettre en œuvre un programme de parkings de regroupement à destination des covoitureurs ;

« – définir, financer et mettre en œuvre un programme de parc relais et de gares routières pour favoriser l'usage des transports en commun routiers transfrontaliers ;

« – étudier, évaluer et mettre en œuvre, sur l'autoroute A31 (côté français) et avant son élargissement si nécessaire, la création d'une voie réservée aux transports en commun en lieu et place de la bande d'arrêt d'urgence existante, en concordance avec le projet de la mise à 2 × 3 voies de l'autoroute A3 côté luxembourgeois. »

Ces dispositions doivent être lues en lien avec celles de l'**article 2**, qui mentionne la construction de parkings relais à proximité des gares, en particulier celles de Longwy, Thionville, Hettange-Grande, Uckange et Maizières-lès-Metz. Les deux premières de ces gares sont en outre visées à l'**article 3** et la construction des parkings devrait donc y être réalisée dès 2022-2024. Pour les trois autres, c'est implicitement l'horizon 2028-2030 qui est ciblé, mais leur mention implique bien que la réalisation de ces parkings fera partie de la masse des opérations cofinancées.

2. Le principe d'un financement paritaire franco-luxembourgeois comprenant une contribution luxembourgeoise de 120 millions d'euros

L'**article 6** du protocole d'accord traite du financement.

Il prévoit une contribution du Luxembourg d'un montant maximal de 120 millions d'euros au titre des aménagements sur le territoire français mentionnés aux **articles 2 à 5** (voir *supra*). Il est indiqué explicitement que les études et procédures préalables aux travaux seront couvertes. Il est également stipulé que le financement luxembourgeois ne sera grevé d'aucun impôt ou taxe. En réponse au questionnaire écrit adressé au Gouvernement sur l'accord, il a été indiqué que cela *« n'implique en revanche aucun régime particulier de TVA sur les opérations financées. Subsidiairement, il convient de souligner que les*

dépenses d'investissement sur le réseau ferré national, qui concernent plus de 90 % des financements à apporter par le Luxembourg au titre du protocole d'accord, ne sont pas soumises à la TVA ».

D'après les indications données par l'administration, cette contribution luxembourgeoise sera probablement gérée, du côté français, par une procédure (classique) de fonds de concours venant abonder le budget de l'État, qui l'affectera ensuite aux projets et collectivités concernées.

Sur le total précité, 110 millions d'euros seront affectés aux aménagements dans le domaine ferroviaire mentionnés aux **articles 3 et 4** (ce qui couvre aussi la réalisation de parkings près des gares de Thionville et Longwy, visée à l'article 3). 10 millions d'euros seront affectés à la promotion de la politique de mobilité durable telle que prévue à l'**article 5**.

Ce cofinancement sera engagé dans un cadre paritaire : la contribution totale du Luxembourg devra représenter 50 % des coûts d'investissement en France. C'est donc **une enveloppe financière totale de 240 millions d'euros** qui est envisagée, dont 220 millions d'euros pour les dépenses dans le domaine ferroviaire.

3. Les points qui restent à préciser

L'**article 6** du protocole d'accord renvoie enfin à des conventions (de financement) pour la mobilisation de la contribution luxembourgeoise sur les différents projets. Nous sommes bien en présence d'un accord-cadre qui sera décliné par des accords d'application. Cela ne rend que plus urgente la ratification du protocole, car elle conditionne la négociation de ces textes d'application.

Souvent flou, peut-être délibérément, le protocole d'accord laisse ouvertes plusieurs questions très importantes.

a. L'éligibilité au cofinancement des dépenses antérieures à l'entrée en vigueur de l'accord

Afin de conduire au plus vite les travaux envisagés, il serait opportun de lancer des études et des procédures préalables très vite, sans attendre la fin du processus de ratification du présent protocole ni *a fortiori* ses accords d'application. Les administrations françaises ont déjà identifié des études, voire des travaux, qui pourraient utilement être engagés dès l'année en cours (2019), concernant par exemple l'allongement des quais de certaines gares ou encore la réalisation d'un parking relais à Longwy.

Cependant, on sait que, classiquement, dans la gestion des deniers publics, les dépenses antérieures à l'acte juridique (par exemple la décision de subvention) permettant leur prise en charge ne peuvent pas être couvertes. Des dérogations sont possibles. Ce point devrait être précisé au plus vite, si possible par des annonces des deux gouvernements, avant d'être acté dans les accords

d'application, afin de ne pas retarder le lancement des divers projets. Cette situation constitue également un argument fort en faveur d'une ratification rapide du protocole d'accord.

b. Le traitement des éventuelles subventions européennes

L'**article 7** du protocole d'accord relève que l'axe Metz-Luxembourg est situé sur l'un des « corridors » européens du « réseau transeuropéen de transport » (RTE-T), à savoir le corridor « Mer du Nord-Méditerranée », lequel relie le Royaume-Uni et le Benelux à la côte provençale *via* Bruxelles, Luxembourg, Metz, Strasbourg ou Dijon (deux branches) et la vallée du Rhône. Il s'agit de l'un des neuf « corridors de réseau central » identifiés par ce programme européen, dont cinq traversent ou jouxtent la France.

Cette politique donne lieu au versement de subventions d'équipement européennes dont la France, compte tenu de sa situation géographique notamment, a su bénéficier. Sur une enveloppe globale de 12,3 milliards d'euros figurant dans la programmation budgétaire 2014-2020 au bénéfice des pays européens hors cohésion, notre pays a obtenu 2,3 milliards d'euros, en particulier au titre du tunnel ferroviaire Lyon-Turin et du canal Seine-Nord Europe.

Même si l'on ne connaît pas encore le montant global qui lui sera alloué, cette politique sera poursuivie durant la période 2010-2027. Les taux de subvention peuvent atteindre jusqu'à 50 % pour les études, 40 % pour les travaux sur des sections transfrontalières et 30 % pour ceux sur d'autres sections.

Situé sur un « corridor », à dominante ferroviaire tout en étant multimodal et transfrontalier, le programme de travaux que nous examinons devrait logiquement être largement éligible à ces subventions, et ce à un taux favorable.

Le présent **article 7** comprend l'engagement de principe des parties signataires de faire leurs meilleurs efforts pour obtenir ces subventions européennes. Logiquement, même si cela n'est pas stipulé, les dossiers devraient être présentés conjointement par les deux États, ce qui fera ressortir leur caractère transfrontalier.

Le texte n'est pas explicite quant à l'articulation de ces éventuelles subventions avec l'enveloppe de 240 millions d'euros de dépenses résultant de l'article 6. Doivent-elles être comptées dans celle-ci (soulageant les engagements luxembourgeois et français) ou s'y ajouter ? Au regard du coût prévisible des travaux, votre rapporteure considère que la seconde option doit s'imposer. On constate qu'**un taux maximal de subvention européenne, soit 40 %** (le taux potentiel de 50 % ne concerne que les études, qui sont une petite part des dépenses), **s'ajoutant aux engagements des deux États (soit 220 millions d'euros), conduirait à environ 150 millions d'euros de fonds européens sur la part ferroviaire. Cela donnerait un total disponible de 370 millions**

d'euros ⁽¹⁾ ; or, cela semble, d'après les auditions conduites, **le minimum pour couvrir les travaux mentionnés dans l'accord.**

c. Les phases ultérieures en cas de dépassement de l'enveloppe actée

La question de l'éventuelle insuffisance de l'enveloppe actée de 240 millions d'euros a été envisagée par les signataires du protocole d'accord : l'**article 6** dispose que « *la partie française n'est pas contrainte de poursuivre les aménagements [prévus] une fois le plafond de la contribution paritaire luxembourgeoise (...) atteint* ».

Dans la **déclaration conjointe** (officielle) concluant leur séminaire commun tenu à Paris le 20 mars 2018, les deux gouvernements sont convenus de ce qui se passerait alors en mettant en place une sorte de **clause de revoyure** : « *dans l'hypothèse où le montant maximal fixé dans le protocole (...) ne suffirait pas à financer à hauteur de 50 % l'intégralité des aménagements ferroviaires sur le territoire français évoqués dans le protocole, les deux Gouvernements conviennent d'établir un avenant à ce protocole précisant les modalités retenues pour la poursuite et la finalisation du programme* ».

d. Le partage de la prise en charge de la part française des engagements

Le protocole d'accord est **muet sur le partage de la prise en charge de la part française des engagements**, qui doit être égale aux 120 millions d'euros financés par le Luxembourg.

En application de la « règle d'or » applicable à SNCF-Réseau, laquelle, en plafonnant ses investissements en fonction de son endettement, revient à interdire les nouveaux « investissements de développement », cet opérateur ne devrait pas (ou guère) être mis à contribution.

La question du financement de la part française des travaux devra donc être négociée entre l'État, la région Grand Est, autorité organisatrice des transports ferroviaires, et les autres collectivités territoriales (notamment s'agissant de la construction de nouveaux parkings).

La région fait valoir qu'elle a déjà décidé d'importants investissements ferroviaires sur le secteur Metz-Thionville, qui sont en dehors (donc en sus) de l'enveloppe couverte par le protocole d'accord : la mise à la norme de sécurité ERTMS des 25 automotrices de la ligne (28 millions d'euros) ; la construction d'un nouveau centre de maintenance ferroviaire à Montigny-lès-Metz (90 millions d'euros) ; l'achat des 16 rames qui permettront de transporter assis 990 passagers au lieu de 660 (100 millions d'euros).

(1) Dont effectivement 40 %, soit 150 millions d'euros, de subventions européennes.

4. La gouvernance de l'accord

La gouvernance de l'accord constitue, nous l'avons dit, un enjeu essentiel, puisqu'il devra être décliné dans des conventions d'application et des projets concrets.

L'**article 8** du protocole institue un « *groupe de travail ferroviaire franco-luxembourgeois* » qui comprendra, outre des représentants des deux États, des représentants de la région Grand Est, des gestionnaires d'infrastructures et des entreprises ferroviaires concernées. Il est également instauré un « *groupe de travail routier franco-luxembourgeois* » pour suivre les sujets concernant l'axe autoroutier A31-A3.

5. L'entrée en vigueur de l'accord

Les **articles 9 à 12** du protocole d'accord reprennent les dispositions finales habituelles des accords internationaux en matière d'entrée en vigueur, de règlement des éventuels litiges, de modification ou de dénonciation.

Il faut souligner que **le Luxembourg a très rapidement parachevé sa procédure interne de ratification** : dès le 26 juillet 2018, soit quatre mois après la signature entre les deux gouvernements, la chambre des députés y a adopté, à l'unanimité, la loi portant approbation du protocole d'accord et autorisant le versement de la contribution de 120 millions d'euros. Cette loi a été promulguée le 7 septembre 2018. **Cette situation ne rend que plus nécessaire une ratification rapide du côté français.**

C. ET APRÈS ? LA NÉCESSITÉ D'AUTRES PROJETS COMMUNS FRANCO-LUXEMBOURGEOIS

Le programme d'investissements que le protocole d'accord doit permettre de financer a pour objectif principal de porter d'ici 2030 la capacité journalière de transport transfrontalier par le train, pendant les périodes de pointe (matin dans un sens et soir dans l'autre), de 9 000 à 20 000 ou 22 000. **C'est donc un gain de 11 000-13 000 places de train aux horaires qui intéressent les salariés frontaliers qui est visé. C'est très significatif.**

Mais, dans le même temps, si l'emploi de frontaliers français au Luxembourg continue à croître au rythme actuel, ce seront dans dix ans 30 000 frontaliers supplémentaires que l'on dénombrera. Ce programme ferroviaire risque donc de ne pas suffire à absorber la hausse des besoins de mobilité transfrontalière. Quant aux dispositions du protocole concernant la mobilité routière « vertueuse » (lignes de bus et covoiturage), elles restent d'une portée assez limitée. Hors du cadre du présent protocole, la **construction de l'autoroute A31 bis**, dont les travaux pourraient se dérouler vers 2023-2027, devrait toutefois en partie soulager le trafic transfrontalier.

Par ailleurs, il n'est pas certain que l'enveloppe financière actée suffise à couvrir tous les travaux listés, risque dont les deux gouvernements ont tenu compte, nous l'avons vu, en prévoyant une clause de revoyure.

Votre rapporteure espère donc que le présent accord sera suivi par d'autres projets partenariaux cofinancés par le Luxembourg. Ce pays continue à refuser de rétrocéder une fraction de l'impôt prélevé sur les frontaliers, au rebours des pratiques habituelles entre États qui se trouvent dans ce cas de figure : il doit donc au moins **accepter de contribuer régulièrement à des projets transfrontaliers co-construits.** De plus, cette demande ne relève pas seulement de l'équité financière : il est également évident qu'**un grand nombre de questions ne peuvent être traitées efficacement que dans un cadre transfrontalier.** On peut prendre l'exemple de l'**autoroute entre Metz et Luxembourg (A31-A3)** : réduire les congestions – par des mesures d'élargissement, à défaut d'éventuels changements d'usage localisés de bandes d'arrêt d'urgence ou de voies « véhicules lents », ou encore la réservation d'une voie aux transports en commun et/ou au covoiturage... – implique évidemment de raisonner sur la totalité du segment, en partenariat et en concertation constante entre les deux pays.

Le présent protocole d'accord n'est pas seulement innovant du fait de la contribution financière négociée avec le Luxembourg. Il l'est aussi en raison de sa dimension globale, multimodale. Il est souhaitable que les futurs projets à co-construire avec le Luxembourg développent cette dimension. Par exemple, pour rendre plus attractifs les parkings près des gares ou bien destinés au regroupement des covoitureurs, on pourrait développer des services de proximité (commerces, services publics...) sur ces sites.

Votre rapporteure appelle aussi nos partenaires luxembourgeois à faire évoluer certaines de leurs réglementations ou pratiques qui ont des effets préjudiciables. Pour favoriser le développement du covoiturage, il serait ainsi souhaitable qu'il soit autorisé avec les véhicules de fonction. De même, les employeurs luxembourgeois pourraient être incités à développer au bénéfice de leurs salariés des aides à la mobilité qui favoriseraient les mobilités « vertueuses » (transports publics, covoiturage...).

Parallèlement à l'amélioration des différentes formes de mobilité, pourrait être facilité le recours au **télétravail**, de sorte à limiter à certaines heures de la journée, ou certaines journées dans la semaine, la fréquentation des routes ou des infrastructures ferroviaires. Ce télétravail peut prendre la forme d'horaires présentiels décalés dans une même journée, ou de certaines journées travaillées au domicile ou dans des espaces dédiés, à l'instar du S-Hub créé par la communauté d'agglomération de Portes de France Thionville. Il répondrait ainsi à la fois à une limitation des flux de mobilité et à une amélioration de la qualité de vie des travailleurs frontaliers. Sa mise en place massive nécessiterait des ajustements de plusieurs natures : managériaux (pour organiser le travail, les connexions, le contrôle et la régulation), de l'ordre de la sécurité des données, fiscaux (les

revenus étant fiscalisés, en France, à compter du 30^{ème} jour dans l'année travaillé hors du sol luxembourgeois) et sociaux (la socialisation étant effective en France, à compter de 25 % du temps de travail effectué sur son sol). Aussi, votre rapporteure appelle-t-elle de ses vœux une sécurisation de ces différents aspects, de sorte à inciter les travailleurs, les employeurs et les États à développer ces pratiques de télétravail transfrontalier.

Le développement des partenariats transfrontaliers de projet devrait également concerner d'autres champs que celui des transports. On peut penser notamment aux **formations** à certains métiers dans lesquels on constate une captation massive par le Luxembourg des professionnels formés aux frais des contribuables français.

Votre rapporteure espère enfin que **l'Union européenne prendra des mesures pour faciliter les coopérations frontalières entre États-membres**. À cet égard, il faut saluer la proposition, par la Commission européenne, d'un futur règlement « *relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier* »⁽¹⁾ : il s'agirait d'inciter les États-membres, sur la base du volontariat, à envisager dans certains cas des règles dérogatoires dans les zones frontalières afin de pouvoir mener des projets communs avec leurs voisins.

(1) 29 mai 2018, {SWD(2018) 282 final} - {SWD(2018) 283 final}.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa séance du mardi 11 juin 2019, la commission examine le présent projet de loi.

Après l'exposé de **Mme Isabelle Rauch, rapporteure**, un débat a lieu.

Mme Olga Givernet. Merci pour ce rapport. Isabelle Rauch et moi-même venant de régions frontalières, nous nous sentons obligées de renforcer la coopération transfrontalière et nous nous retrouvons fréquemment sur ces sujets. Les zones frontalières ont des spécificités humaines et économiques. On y trouve une dynamique autour de l'emploi, de la compétitivité, de la croissance et évidemment de la population ; les voyageurs pendulaires que sont les travailleurs frontaliers créent des besoins particuliers en matière d'accès routiers et de transports. Il faut maintenir la libre circulation des personnes et des marchandises et ceci se fait au travers du transport multimodal que nous pouvons offrir. Il y a un héritage des frontières avec des voies de communication restreintes et nous devons travailler pour faciliter les flux. Nous avons déjà vu le cas d'axes avec d'un côté de la frontière une « deux fois deux voies » et de l'autre côté une route départementale. Il faut éviter ces incohérences et cela se fera dans la co-construction avec l'État et les collectivités territoriales dans le cadre du réseau transeuropéen. Je salue ces avancées et les délais qui sont tenus depuis la signature de ce protocole en mars 2018. Il faut montrer une certaine réactivité : nous sommes un peu plus d'une année après, j'espère que nous ferons mieux la prochaine fois où il y aura un protocole transfrontalier.

M. Pierre-Henri Dumont. Les Républicains n'ont pas de raison de s'opposer à cet accord. Étant député frontalier sur une autre frontière, celle-là maritime, je connais l'importance de ces accords bilatéraux. Il faut assurer la fluidité de la circulation et, à cet égard, on ne peut que saluer cette initiative. Je salue aussi les délais restreints de mise en œuvre, même s'ils peuvent paraître longs à nos voisins. Les Républicains voteront en faveur de cette avancée.

M. Michel Fanget. Nous discutons il y a quelques semaines de la coopération sur les questions sanitaires avec le Luxembourg. Cette fois, il s'agit de transports. Nombre de nos concitoyens, 100 000 chaque jour, se rendent sur leur lieu de travail au Luxembourg et les enjeux qui en découlent concernent le réseau routier, les transports ferroviaires, les infrastructures. Ce texte vise des projets significatifs et concrets : la ligne Metz-Luxembourg, l'alimentation électrique de celle-ci, la création de parcs relais peuvent être cités. Nous sommes convaincus de la nécessité de cet accord, tout en partageant les réserves et les interrogations de la rapporteure. Le Luxembourg refuse toujours de rétrocéder une partie de l'impôt prélevé sur les frontaliers, alors que cette pratique est courante dans l'Union

européenne. Il est important que l'Union soutienne ce genre d'accords, qui sont profitables aux citoyens européens.

M. Alain David. Pour la première fois, le Luxembourg accepte de financer un projet transfrontalier de proximité. C'est aussi la première fois qu'un tel cofinancement étranger est apporté sur un projet multimodal et non sur un projet ponctuel, donc pour un ensemble d'investissements. Cependant le protocole d'accord fixe les grandes lignes, tel un accord-cadre, et il faudra la mise en place d'accords particuliers plus techniques pour sa bonne application. Aussi cela laisse-t-il ouvertes plusieurs questions importantes et la réussite de l'accord reposera sur la gouvernance partenariale qui sera mise en place pour le mettre en œuvre. Nous voterons pour le projet de loi, mais ne serait-il pas utile de créer une mission flash de la commission des affaires étrangères pour évaluer l'efficacité du dispositif de gouvernance ?

M. Frédéric Petit. Je vais vous parler avec l'expérience de quelqu'un qui a vécu à Metz pendant de longues années et qui a connu d'autres expériences transfrontalières.

Je m'abstiendrai sur ce texte, car il ne s'agit pas d'un accord de rétrocession financière. Je pense qu'il aurait fallu mettre la gouvernance en tête de notre travail avec le Luxembourg. Vous avez parlé de la formation : la Lorraine finance et forme des gens qui vont travailler ailleurs. On pourrait parler aussi de la culture, avec l'Arsenal que l'État et la Lorraine financent et où des gens qui ne paient pas l'impôt en France, des Luxembourgeois, bénéficient de programmes culturels assez extraordinaires. Dans l'autre sens, les Luxembourgeois ont aussi des préoccupations prioritaires, concernant la centrale de Cattenom, et ils pourraient se servir d'un dispositif de gouvernance transfrontalière pour les mettre en avant.

Créer d'énormes parkings et transformer les campagnes en allongeant les quais, est-ce une chose nécessaire au développement de la Lorraine ou de la Moselle ? J'espère que vous avez raison et que c'est un premier pas pour obtenir des financements luxembourgeois. C'est pour cela que je m'abtiens, je ne vote pas contre ce texte. Mais je suis un peu plus prudent que sur le dernier accord avec le Luxembourg que nous avons examiné. On aurait dû commencer par régler la question de la gouvernance transfrontalière.

M. Jean-Paul Lecoq. Avant d'écouter Frédéric Petit, je regardais ce rapport avec l'enthousiasme du communiste écologiste que je suis en me disant que nous allions tracer des traits vertueux entre nos deux pays dans le respect de l'Accord de Paris. Je ne connais pas la mobilité routière « vertueuse », mais lorsqu'on développe le ferroviaire, cela me convient. De même, je préfère qu'on facilite le déplacement des personnes plutôt que celui des capitaux...

Reste la question des coûts d'usage. *Quid* des tarifs des parkings relais ? Seront-ils totalement gratuits ? Je l'espère, mais ce n'est pas le cas partout. Au

Havre, quand je prends ma voiture, je paie pour prendre le train. J'ai aussi été interpellé par le questionnement de Frédéric Petit sur la gouvernance.

Quand on parle de cerveaux qui s'en vont à l'étranger, je pense au cas de l'Allemagne de l'Est et au Mur. J'espère que l'on va plutôt trouver des solutions pour construire des ponts entre tous les pays, c'est ce message qui doit primer. C'est pourquoi j'ai plutôt tendance à soutenir ce texte même s'il n'est pas parfait.

M. Jean-Michel Clément. Au départ je ne pensais pas prendre la parole, puis, en écoutant les interventions des uns et des autres, je me suis mis à rêver que ma région soit frontalière avec le Luxembourg et qu'elle bénéficie des effets de cette situation. Mais chez moi, dans la « diagonale du vide », l'aménagement de la route nationale 147 a commencé en 1954 et n'est toujours pas achevé en raison de nos difficultés à mobiliser des fonds pour construire une « deux fois deux voies ». Faut-il être frontalier avec le Luxembourg pour obtenir les financements nécessaires aux aménagements routiers ?

Par ailleurs, je m'interroge sur la différence de prix entre le carburant français et luxembourgeois. Certains camions pourront traverser de l'Espagne au Luxembourg sans faire le plein en France puisque les réservoirs sont faits pour cela.

Mme Isabelle Rauch, rapporteure. Je remercie tous les députés qui comptent voter en faveur de cet accord car le Nord lorrain attend avec impatience son entrée en vigueur. Et je vais essayer de convaincre ceux qui hésitent !

La mobilité routière vertueuse, cela consiste par exemple à dédier des voies aux transports en commun et au covoiturage. L'un des problèmes que nous rencontrons sur cette question du covoiturage, c'est le « pack salarial » au Luxembourg, qui prévoit la plupart du temps une voiture de fonction, mais sans possibilité de covoiturage en raison de l'assurance. Il faudra peut-être à l'avenir engager des discussions avec nos partenaires à ce sujet. Le Luxembourg a avancé sur d'autres points : il a par exemple décidé la gratuité du train et des transports en commun, dont bénéficieront également les frontaliers. Cet accord est le résultat des négociations d'un groupe de travail pour lequel plusieurs partenaires se sont mis autour de la table, alors que ce n'était pas gagné d'avance.

Frédéric Petit a évoqué la rétrocession fiscale. Pendant des années, cela a été un point de blocage. Les Luxembourgeois n'en veulent pas. Donc, les élus du Nord lorrain pensent que d'autres voies peuvent être explorées avec le cofinancement de projets. Il s'agit surtout de mettre en place un système global qui prenne en compte le bassin de vie France-Luxembourg. Il ne faut pas reculer, car le développement de ce bassin doit avoir lieu des deux côtés de la frontière.

Les parkings de covoiturage n'ont pas vocation à dénaturer le paysage. Ils seront par exemple situés sur des friches industrielles. Par ailleurs, on pourrait développer des commerces autour de ces sites, afin de répondre aux besoins des usagers sans dégrader la qualité de vie des riverains.

La question de la formation est importante. Il va falloir se poser la question d'un accord postérieur concernant le bassin d'emploi transfrontalier.

Concernant la création éventuelle d'une mission-flash, je pense qu'il serait pertinent d'évaluer ce dispositif, mais aussi l'ensemble des dispositifs qui émanent des différents accords transfrontaliers récemment passés.

Je remercie tous ceux qui ont contribué à ce rapport. Il était vraiment important de mesurer l'avancée politique qu'il représente et d'éclaircir certaines zones d'ombre grâce aux auditions.

M. Frédéric Petit. Je ne fais pas de la rétrocession un mantra. Néanmoins, je constate que, le Luxembourg étant en manque de main-d'œuvre, il s'attaque en priorité au chantier de la mobilité, car c'est celui qui correspond le plus ses intérêts.

Mme Isabelle Rauch, rapporteure. C'est aussi une demande des Français, et pas seulement une priorité du Luxembourg. D'autres chantiers pourraient s'ouvrir rapidement, par exemple sur le télétravail. Le chantier de la mobilité était en effet le plus avancé, c'est pour cela qu'il a débouché le premier.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Pour répondre à Alain David, nous avons la capacité de produire des rapports d'évaluation sur la mise en œuvre des accords internationaux que nous avons approuvés. Cela pourrait être une bonne option.

*La commission **adopte** le projet de loi sans modification.*

ANNEXES

ANNEXE N° 1 : TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article unique

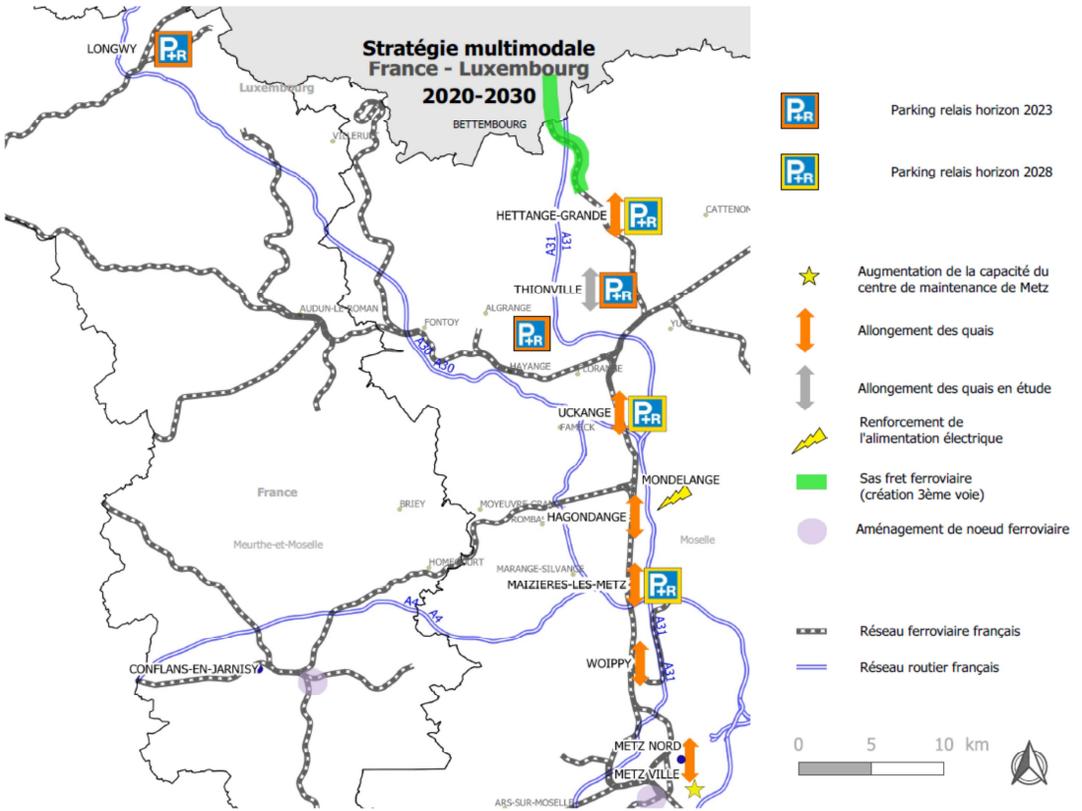
Est autorisée l'approbation du protocole d'accord entre le Gouvernement de la République Française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif au renforcement de la coopération en matière de transports transfrontaliers, signé à Paris le 20 mars 2018, et dont le texte est annexé à la présente loi.

ANNEXE N° 2 : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE

(par ordre chronologique)

- Pôle métropolitain frontalier Nord lorrain : **M. Christian Aries**, président, **M. André Parthenay**, vice-président, et **M. Michel Liebgott**, vice-président, représenté par **M. Éric Marochini** ;
- Autorités luxembourgeoises : **Mme Félicie Weycker**, chargée de coordination et Premier conseiller de gouvernement au ministère de la mobilité et des travaux publics, **M. Jeannot Poeker**, chargé de la direction des chemins de fer à ce ministère, et **Mme Peggy Frantzen**, chef de mission adjointe à l’ambassade du Luxembourg en France ;
- Ministère de la transition écologique et solidaire (administration centrale) : **MM. Jean Le Dall**, directeur adjoint des infrastructures de transport, **Christophe Amat**, chef du bureau de l’animation et du pilotage des projets routiers dans la zone Nord, et **Sylvain Glantenay**, adjoint au chef de bureau des opérations contractuelles et des grandes opérations ferroviaires, et **Mme Claire Bergé**, cheffe de la mission Union européenne et international à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer ;
- Direction régionale Grand Est de l’environnement, de l’aménagement et du logement : **M. Laurent Darley**, directeur régional adjoint ;
- SNCF-Réseau : **M. Marc Bizien**, directeur territorial Grand Est, et **Mme Laurence Nion**, conseillère parlementaire du groupe SNCF ;
- Région Grand Est : **M. Jean Rottner**, président, accompagné de **M. Benjamin Legrand**, conseiller.

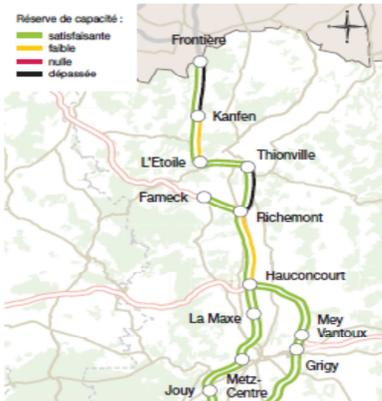
ANNEXE N° 3 : CARTES



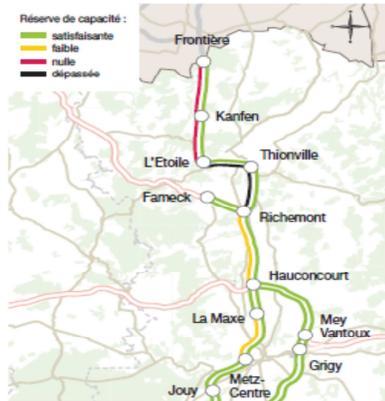
Source : ministère de la transition écologique et solidaire.

La congestion de l'autoroute A31

➤ Réserve de capacité actuelle à l'heure de pointe du matin



➤ Réserve de capacité actuelle à l'heure de pointe du soir



Source : DREAL Grand Est, dossier de concertation du projet A31 bis.