

N° 36

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 octobre 2019

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)*  
*sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, 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 M. Olivier CADIC,

Sénateur

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, président ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Olivier Cigolotti, Robert del Picchia, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, vice-présidents ; Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, M. Olivier Cadic, secrétaires ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Rachid Temal, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) :** 1735, 2021 et T.A. 307

**Sénat :** 642 (2018-2019) et 37 (2019-2020)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	5
EXAMEN EN COMMISSION.....	7
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....	13



Mesdames, Messieurs,

À la suite de l'Assemblée nationale, qui l'a adopté sans modification le 8 juillet 2019 en première lecture, le Sénat est saisi du projet de loi n° 642 (2018-2019) 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.

Votre rapporteur a présenté ses conclusions sur ce texte à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées le 9 octobre 2019, sous la présidence de M. Christian Cambon, président. À l'issue de cette réunion, la commission, suivant la proposition de votre rapporteur, a adopté, sans modification, le projet de loi précité.

Conformément aux orientations du rapport d'information « *Redonner tout son sens à l'examen parlementaire des traités* »<sup>1</sup> adopté le 18 décembre 2014 par la commission, celle-ci a autorisé la publication du présent rapport sous forme synthétique : le compte-rendu de l'examen en commission qu'on pourra lire ci-après en tient lieu.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 204 (2014-2015).



## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le 9 octobre 2019, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Olivier Cadic sur le projet de loi n° 642 (2018-2019) 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.*

**M. Olivier Cadic, rapporteur.** – Monsieur le président, mes chers collègues, nous examinons ce matin le projet de loi autorisant l'approbation du protocole d'accord entre la France et le Grand Duché de Luxembourg relatif au renforcement de la coopération en matière de transports transfrontaliers.

Aujourd'hui, 100 000 Français vivent dans notre pays et travaillent au Luxembourg où ils occupent près du quart des emplois salariés du pays. Leur nombre, qui croît de 3 000 personnes chaque année, devrait atteindre les 135 000 personnes d'ici 2030.

Ces frontaliers, de plus en plus nombreux, font la navette chaque jour entre l'Hexagone et le Grand-Duché, ce qui pose inévitablement des problèmes accrus de transports : notre autoroute A31 est régulièrement congestionnée aux heures de pointe, et l'axe ferroviaire Metz-Thionville-Luxembourg est confronté à des incidents fréquents ainsi qu'à des irrégularités de service liés à la saturation de la ligne. J'ai pu m'en rendre compte lors de mes déplacements au Luxembourg en décembre 2015 – c'est à dire quelques semaines après la décision du président Hollande de fermer les frontières à la suite des attentats du 13 novembre – et en juin dernier.

Le protocole d'accord vise précisément à répondre à ces difficultés par la mise en œuvre d'une politique de transports multimodale et concertée entre les deux parties, qui s'inscrit dans une perspective de développement durable. Cette politique répondra aux besoins de mobilités préalablement identifiés, à travers des projets routiers et ferroviaires.

Dans le domaine ferroviaire, une série d'aménagements devraient pallier la saturation de l'axe qui pourrait intervenir d'ici 3 ans, et permettre d'anticiper les besoins de capacité à l'horizon 2030. À cet effet, sont notamment envisagés : la création de parkings relais, l'allongement des quais dans certaines gares, le doublement des places assises dans les TER aux heures de pointe et la suppression des passages à niveau entre Thionville et la frontière. Ces aménagements permettront de tripler le nombre de voyageurs quotidiens, qui passerait ainsi de 12 000 à 34 000.

Dans le domaine routier, l'objectif est de développer des cars transfrontaliers et le covoiturage, grâce à la création de voies dédiées, de parkings de regroupement et de gares routières. Les infrastructures routières existantes seront adaptées en conséquence :

- côté français, le projet A31 bis prévoit, pour sa partie Nord, l'élargissement à 3 voies de l'A31 entre le nord de Thionville et la frontière franco-luxembourgeoise, ainsi que la création d'un contournement de Thionville par l'Ouest ;

- côté luxembourgeois, une troisième voie de circulation sera créée sur l'autoroute A3, et sa bande d'arrêt d'urgence sera aménagée pour permettre la circulation de cars sur une voie réservée.

La solution retenue est donc multimodale : elle s'appuiera sur les transports collectifs et sera complétée, sur le territoire luxembourgeois, par le développement de moyens de transport plus propres comme le vélo électrique. Si cette solution semble satisfaisante au regard des besoins actuels, on peut toutefois s'interroger sur sa capacité à « préparer l'avenir » au regard de l'évolution rapide du nombre de frontaliers.

Le coût total de ces travaux est estimé à 220 millions d'euros pour le volet ferroviaire, et à près de 20 millions d'euros pour le volet routier.

Le Luxembourg, qui avait participé au financement de la ligne à grande vitesse Est européenne reliant nos deux territoires, a accepté de cofinancer les nouvelles infrastructures réalisées sur le sol français. Le Grand-Duché prendra ainsi à sa charge la moitié du montant des travaux, plafonné, à ce stade, à 120 millions d'euros. En cas de dépassement du budget prévisionnel, les deux Gouvernements sont convenus d'établir un avenant au protocole d'accord, précisant les modalités retenues pour la poursuite et la finalisation du programme.

La part française sera quant à elle cofinancée par l'État et les collectivités territoriales, conformément aux règles classiques des contrats de plan État-Région. La majeure partie des travaux est déjà prise en compte dans le plan de financement du projet de loi d'orientation des mobilités.

En outre, des subventions européennes seront recherchées, *via* des instruments qui contribuent à la réalisation du réseau transeuropéen de transport (RTE-T), comme le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) par exemple.

J'ai auditionné l'ambassadrice du Luxembourg en France et évoqué avec elle la question du financement des projets intéressant nos deux pays, en rappelant l'absence de mécanisme de compensation fiscale, faute d'accord du Grand-Duché. Son pays a une approche pragmatique, portée par son Premier ministre Xavier Bettel, qui me paraît tout à fait intéressante : plutôt que de verser une contribution fixe qui ne bénéficierait pas nécessairement à la coopération transfrontalière, le Luxembourg accepte d'étudier toute proposition



de projet franco-luxembourgeois et d'apporter, s'il le juge pertinent, une contribution financière. Cette solution permet d'apporter des réponses concrètes à des problématiques locales, et de démontrer aux contribuables la pertinence de la démarche grâce à des résultats tangibles, sans toutefois compenser le manque à gagner fiscal pour notre pays. Une telle approche mériterait alors d'être étendue à d'autres domaines comme la formation du personnel infirmier qui, une fois diplômé en France après des études financées sur nos deniers publics, choisit d'aller travailler de l'autre côté de la frontière où les conditions de travail et de rémunération sont plus favorables.

Enfin, s'agissant de la gouvernance du dispositif, les projets ferroviaires transfrontaliers sont suivis par un groupe de travail franco-luxembourgeois composé notamment de représentants de la région Grand-Est, des gestionnaires d'infrastructures et des entreprises de transport ferroviaire. Un groupe de travail routier a également été créé pour le suivi des projets autour de l'axe autoroutier A31 - A3 ; il est composé, entre autres, des autorités organisatrices de la mobilité par transports collectifs routiers et covoiturage.

La question de la gouvernance est essentielle puisqu'elle conditionnera la réussite des différents projets prévus par le protocole d'accord qui devra être décliné par des textes d'application.

Pour conclure, ce protocole d'accord contribuera, d'une part, à dynamiser l'économie locale en favorisant les échanges transfrontaliers de marchandises, et d'autre part, à améliorer la qualité de vie de nos frontaliers en facilitant leur mobilité quotidienne.

À la lumière de ces observations, je préconise l'adoption de ce projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 8 juillet dernier. La partie luxembourgeoise a, quant à elle, déjà ratifié ce protocole d'accord, moins de six mois après sa signature, preuve de l'importance qu'attache le Grand-Duché à l'amélioration de la desserte transfrontalière.

L'examen en séance publique au Sénat est prévu le jeudi 17 octobre prochain, selon la procédure simplifiée, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, ont souscrit.

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** - Merci pour ce rapport très complet. Le développement des réseaux routiers et ferroviaires en Europe est une excellente initiative qui pose toutefois la question des contrôles aux frontières pour lutter contre toute forme de trafic, notamment humain, et contre le terrorisme ; il existe en effet quelques foyers au Nord de l'Europe qui pourraient migrer vers la France. Pourriez-vous nous éclairer sur ce point ?

**M. Jacques Le Nay.** - Le financement de ces infrastructures - en particulier des plateformes de covoiturage - est-il pris en compte par le projet de loi de finances pour 2020 ainsi que par le projet de loi d'orientation des mobilités ? Par ailleurs, pourquoi la France a-t-elle négocié un accord bilatéral plutôt qu'un accord européen incluant les autres pays frontaliers ?

**Mme Hélène Conway-Mouret.** - Il faut veiller à faciliter la mobilité vers l'ensemble de nos pays voisins ; ce protocole d'accord y contribue, et c'est heureux. Paradoxalement, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a décidé de diminuer le nombre d'agents consulaires au Luxembourg alors que le nombre de Français croît dans ce pays. Cette décision est regrettable car elle conduit à une détérioration du service public dans ce consulat.

**M. Jean-Marc Todeschini.** - Je m'abstiendrai sur ce projet de loi car je doute qu'il puisse améliorer une situation qui n'a pas évolué au cours des vingt dernières années. Le réseau routier est quotidiennement paralysé en direction du Luxembourg et ce, à différentes heures de la journée. Le gouvernement précédent, auquel j'ai appartenu, n'a hélas pas résolu la question, pas plus que les précédents.

Par ailleurs, le Luxembourg surimpose désormais les revenus des frontaliers qui travaillent sur son territoire mais dont le conjoint travaille en France ! Nous sommes tributaires de la bonne volonté de ce partenaire qui a pourtant mis en place un système de compensation fiscale avec la Belgique...

Le projet A31 *bis* est à l'étude depuis très longtemps et risque de couper la ville de Florange en deux, ce qui n'est pas acceptable. Cela tient au refus du Luxembourg de créer une nouvelle voie d'accès à son territoire, ce qui aurait pu résoudre le problème d'engorgement de l'autoroute A31 avant la frontière. La situation est devenue invivable pour les Français travaillant au Luxembourg, même si les conditions de rémunération y sont plus intéressantes. Comme l'a souligné le rapporteur, notre pays forme des infirmières, des universitaires, qui sont ensuite embauchés de l'autre côté de la frontière.

**M. Olivier Cadic, rapporteur.** - Pour répondre à notre collègue Sylvie Goy-Chavent, la France et le Luxembourg sont membres de l'espace Schengen ce qui implique une libre circulation des personnes de part et d'autre de la frontière. À la suite des attentats du 13 novembre 2015, le président Hollande avait décidé, le soir même, de la fermeture des frontières alors que des dizaines de milliers de Français devaient se rendre au Luxembourg dès le lendemain pour travailler. Cette décision a engendré d'importantes difficultés de circulation dues à la réduction du nombre de voies sur l'autoroute, et a triplé le temps de trajet quotidien des frontaliers.

Les aménagements ferroviaires éligibles au titre du protocole d'accord ont, pour l'essentiel, vocation à être financés au titre du volet ferroviaire du contrat de plan État-région ; à ce titre, ils entrent bien dans le champ de la loi d'orientation des mobilités. En revanche, je doute que le projet de loi de finances pour 2020 ait prévu des crédits pour ces travaux dans la mesure où la France n'a pas encore ratifié le protocole d'accord.

Les problèmes rencontrés par le consulat de France au Luxembourg ne lui sont pas propres. Les Français de passage dans un pays étranger se rendent parfois au consulat pour refaire leurs pièces d'identité, ce qui accroît la charge de travail des agents consulaires dont les effectifs sont en baisse. À l'occasion de

l'examen du programme 151, il faudra interroger le ministre sur la carte du réseau consulaire, son évolution et la stratégie du Quai d'Orsay.

La situation décrite par notre collègue Jean-Marc Todeschini correspond à celle qui m'a été décrite par les frontaliers. L'action de Bruno Théret, conseiller consulaire pour le Luxembourg, vise précisément à améliorer la circulation dans la zone frontalière et, par conséquent, la qualité de vie des frontaliers. Si le temps de trajet ne diminue pas, le Luxembourg aura des difficultés de recrutement en France malgré des salaires plus élevés. Cela explique probablement leur célérité à ratifier ce texte.

S'agissant enfin du système de compensation fiscale, les liens étroits du Luxembourg et de la Belgique, du fait du Benelux, ont favorisé sa mise en place. Pour que le Grand-Duché contribue financièrement à des projets sur notre sol, il faudra conclure des accords comme celui-ci.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le rapport et le projet de loi précité.*

*Conformément aux orientations du rapport d'information n° 204 (2014-2015) qu'elle a adopté le 18 décembre 2014, la commission a autorisé la publication du présent rapport synthétique.*



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

➤ *Ambassade du Luxembourg en France*

**Son Exc. Mme Martine Schommer**, ambassadeur du Luxembourg en France