

- **Transports sans frontière.** Comment s'organisent les autorités organisatrices de part et d'autre des frontières ?
- **Desserte.** Le tram Strasbourg - Kehl au service d'une ambition européenne
- **Coordination des transports.** Le défi du Grand Genève
- Livres
- Agenda

[TRANSPORTS SANS FRONTIÈRE]

Comment s'organisent les autorités organisatrices de part et d'autre des frontières ?

Par **Olivier Denert**, secrétaire général et **Françoise Schneider-Français**, responsable de l'expertise juridique à la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT)

Les premières dessertes de proximité en transport en commun traversant les frontières françaises ont été inaugurées au XIX^e siècle. Elles ont toutes disparu pendant la deuxième guerre mondiale ou peu après. La question de l'organisation des transports publics transfrontaliers n'est revenue sur le devant de la scène que depuis la fin des années quatre-vingt-dix avec la croissance des déplacements transfrontaliers. Comment les autorités organisatrices de chaque côté de la frontière répondent-elles à ces besoins de déplacement ? La création d'une autorité organisatrice commune dédiée aux transports transfrontaliers est-elle envisageable ?

→ Comment organiser les transports dans les agglomérations transfrontalières

• De nouvelles lignes pour favoriser le report modal

Les services de transport transfrontaliers assurant une desserte de proximité de l'autre côté de la frontière (en bus, en tramway ou en train) qui se développent depuis une quinzaine d'années aux frontières françaises sont à la fois des services publics locaux organisés par des collectivités territoriales et des lignes de transport internationales circulant sur des territoires nationaux différents.

Les premières dessertes de proximité traversant des frontières françaises, comme les dessertes ferroviaires Stras-

bourg - Mulhouse - Bâle (1840) et Strasbourg - Kehl (1861), sont deux lignes où des TER transfrontaliers circulent toujours.

L'ouverture des frontières en 1992 a conduit à un regain d'intérêt pour le développement de lignes de transport en commun transfrontalières, celles-ci favorisant le report modal face à la croissance des déplacements quotidiens via les frontières.

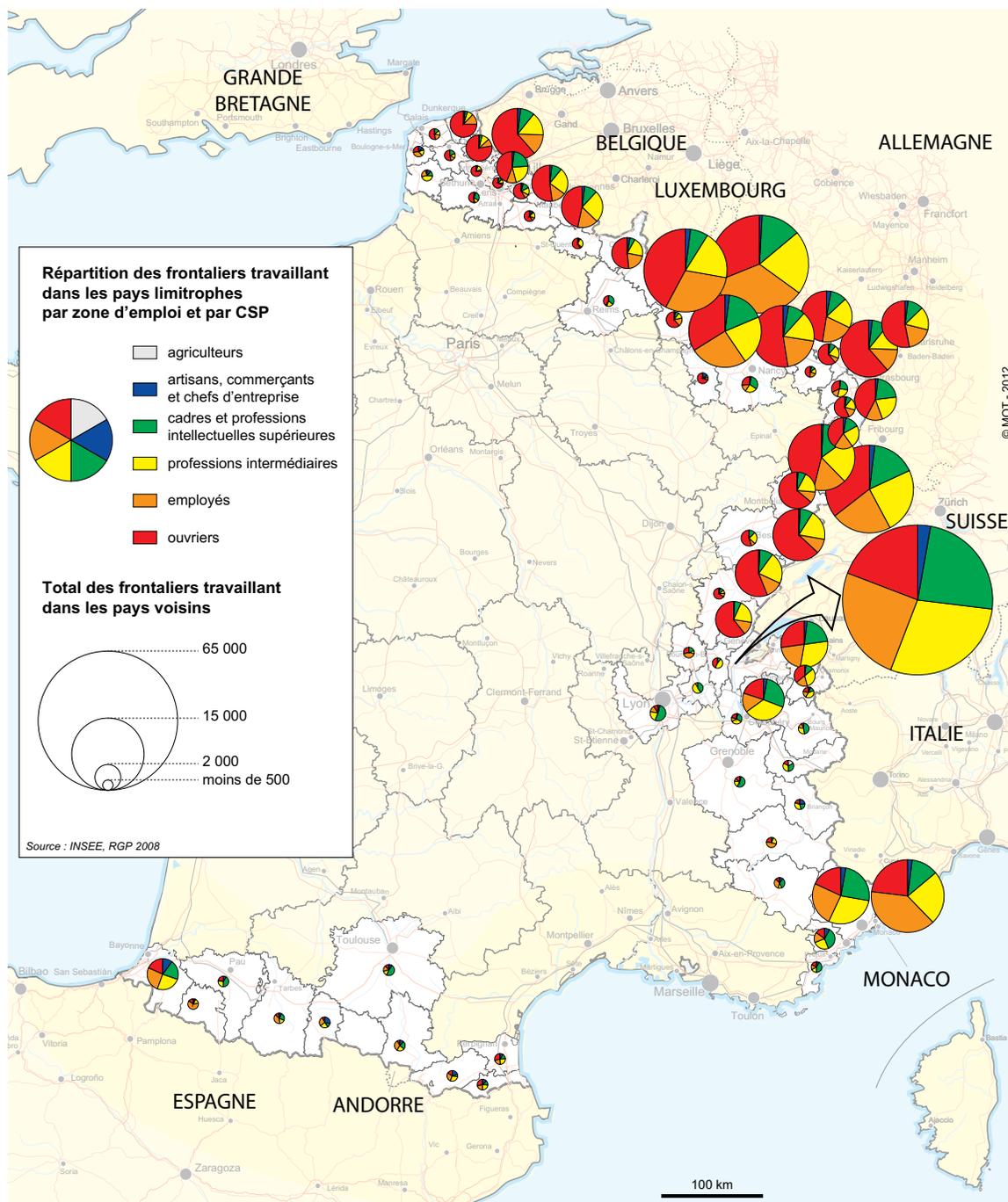
La croissance du nombre de travailleurs frontaliers (de 260 000 en 2002 à 360 000 en 2012), habitant d'un côté de la frontière et travaillant de l'autre, à 90 % de la France vers les Etats riverains (voir carte 1), est l'un des princi-

paux marqueurs du développement des déplacements de proximité par des frontières.

Si le travail constitue le premier motif de déplacement, les études, les loisirs, les commerces génèrent également des flux de proximité qui vont cohabiter sur les routes avec des flux de plus longue distance qui utilisent les mêmes infrastructures (voir carte 2).

Ces flux seront d'autant plus denses qu'il existe une concentration urbaine de part et d'autre de la frontière, comme à Sarrebruck, Strasbourg, Bâle ou Genève, autant d'agglomérations qui envisagent l'ouverture ou la réouverture de lignes de tramway transfrontalières.

1. Flux sortants de travailleurs frontaliers par catégorie socio-professionnelle



• Les acteurs des transports urbains dans les agglomérations transfrontalières

Les frontières françaises, notamment au nord et au nord-est, se caractérisent par de nombreux territoires présentant une

continuité urbaine de part et d'autre de la frontière (Lille, Strasbourg, Bâle, Genève) ou traversés par des flux domicile/travail (notamment vers la Flandre, le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse). A partir des années quatre-vingt-dix, les agglomérations et conurbations trans-

frontalières ont conduit des travaux visant à définir une stratégie commune, prenant la forme de chartes, de livres blancs...

Ces démarches ont permis une prise de conscience de la réalité des déplacements frontaliers et souligné l'intérêt

2. Transports collectifs transfrontaliers de voyageurs

Modes et motifs de déplacements

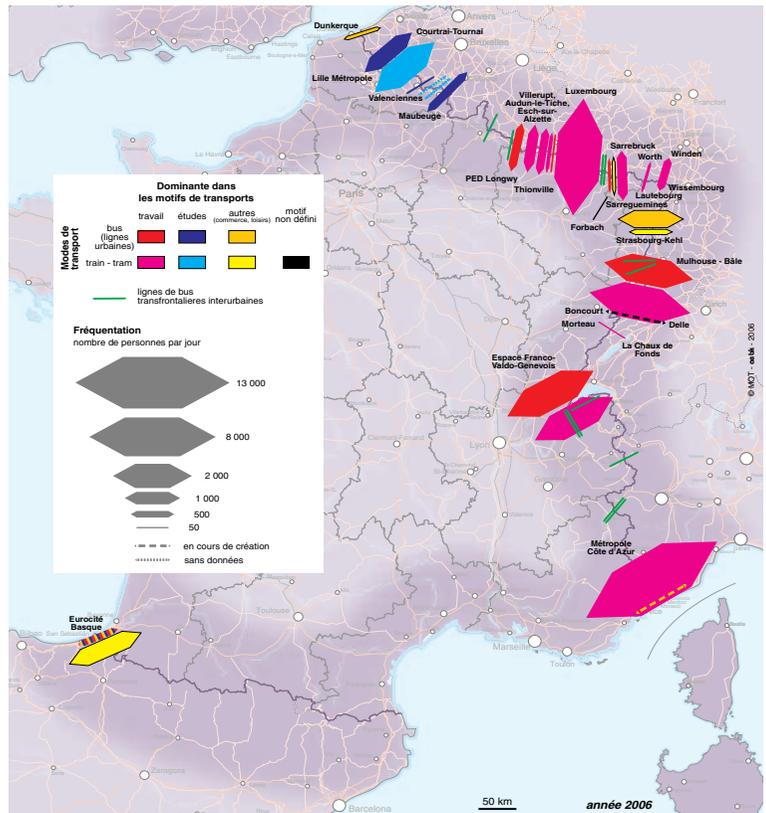
d'organiser des services de transports transfrontaliers.

Si ce diagnostic a été réalisé sur de nombreux territoires, la mise en place de lignes transfrontalières s'est néanmoins heurtée à la grande complexité technique et réglementaire du montage des lignes, du fait de la coexistence de normes juridiques et techniques nationales et européennes de part et d'autre de la frontière, et de la diversité dans l'organisation des réseaux de transports urbains et périurbains.

• Des textes pour encadrer la coopération

Les autorités organisatrices sont-elles condamnées à regarder les voitures saturer les axes transfrontaliers ? S'il n'existe actuellement aucun cadre opérationnel et financier dédié aux transports urbains transfrontaliers, la France et les Etats riverains se sont engagés depuis le début des années quatre-vingt-dix dans l'élaboration d'un cadre juridique générique dédié à la coopération transfrontalière des collectivités et groupements de collectivités. Il fournit un cadre suffisant pour encadrer le montage de lignes transfrontalières.

Ce corpus de texte, dédié à la coopération transfrontalière, est issu de différents textes élaborés sur une trentaine d'années (loi de décentralisation, accords internationaux, règlement européen...) et permet aux collectivités, de part et d'autre des frontières, de signer des conventions de coopération, et sur certaines fron-



tières, de créer des établissements publics dédiés à la mise en œuvre de services publics transfrontaliers. La Loti, reprise ultérieurement dans le code des transports, précise que les régions peuvent signer des conventions

TER avec les régions frontalières compétentes pour organiser des TER transfrontaliers, où à défaut d'interlocuteur régional, la SNCF peut signer directement l'accord avec le transporteur de l'Etat riverain.

→ Comment organiser les transports dans les agglomérations transfrontalières

Dans le contexte évoqué ci-dessus, le concept français d'autorité organisatrice peut-il être transposé en transfrontalier ? Comment un réseau transfrontalier peut-il s'articuler avec les réseaux existant de part et d'autre de la frontière ?

• Une palette d'outils et de démarches au service des transports transfrontaliers

En l'absence de cadre opérationnel dédié aux transports urbains transfrontaliers, chaque territoire a développé ses

propres solutions pour les mettre en place. Les lignes de transports transfrontalières routières et ferroviaires mises en place entre les années 60 et le début des années 2000 fonctionnent. Elles sont financées selon des schémas qui leur sont propres, en fonction de l'antériorité des accords négociés entre exploitants, autorités organisatrices et gestionnaire du réseau (pour les lignes ferroviaires). La mise en place de ces lignes s'est faite sans mise en concurrence compte tenu des éventuels monopoles d'exploitation

détenus par les différents exploitants des réseaux concernés. Encore aujourd'hui, les conventions de coopération entre autorité organisatrice ou entre opérateurs restent l'outil de droit commun pour organiser les transports transfrontaliers ligne par ligne. Or une réelle organisation transfrontalière nécessite, pour les autorités compétentes de part et d'autre de la frontière, de définir une politique commune transfrontalière et l'offre de transports correspondante (lignes, véhicules, fréquence, tarification), de financer, organiser (choix du transporteur)

Les échanges avec le Luxembourg

Aujourd'hui, au Luxembourg, plus d'un salarié sur cinq (78 000 sur 351 000) réside en France et franchit quotidiennement la frontière pour aller travailler au Grand-duché. Ils n'étaient que 35 000 à effectuer cette navette en 1997. L'offre de transport ferroviaire et routière transfrontalière a suivi cette tendance ; en 2012, l'axe TER Nancy - Metz - Thionville - Luxembourg, le long du « sillon lorrain », a transporté plus de 8 000 voyageurs par jour et bénéficie de plus de 20 allers-retours cadencés au quart d'heure en heure de pointe. Ces voyageurs peuvent bénéficier d'un abonnement transfrontalier et multimodal dénommé Flexway. Il existe également des lignes ferroviaires desservant l'ouest du Luxembourg vers le Pays haut (bassin de Longwy). L'offre ferroviaire est complétée par une offre routière d'une quinzaine de lignes, principalement sur les bassins de Longwy et de Thionville. Elles sont

majoritairement opérées par les transporteurs intervenants pour le compte des autorités organisatrices de part et d'autre de la frontière, et certaines assurent un rabattement sur les gares luxembourgeoises. Au total, moins de 12 % des déplacements liés au travail frontalier sont effectués via les transports en commun. Anticipant une croissance du nombre de frontaliers, les autorités françaises et luxembourgeoises (Etats, région) ont lancé dès 2008 une démarche de coordination de leurs outils de planification et d'investissements en matière de transport. Le résultat de ce travail, dénommé Smot pour « Schéma stratégique de mobilité transfrontalière Lorraine-Luxembourg » vise à renforcer le mode ferroviaire, créer de nouvelles lignes routières et favoriser le covoiturage afin de faire passer la part modale des transports en commun à 25 % à l'horizon 2030.

teur) et contrôler l'offre transfrontalière, de planifier et financer le développement du réseau transfrontalier.

La coopération transfrontalière étant basée sur le volontariat et le cadre juridique ne permettant pas d'adopter des documents contraignants (pas de plan de déplacement urbain transfrontalier) ni de prélever des impôts (pas de versement transport transfrontalier), les démarches de coopération conservent un caractère expérimental.

En comparaison avec les 17 000 établissements publics de coopération entre collectivités territoriales françaises, seuls

17 organismes de coopération transfrontalière relevant du droit public ont été créés ces quinze dernières années, dont une seule structure dédiée à l'organisation des transports transfrontaliers pour l'agglomération du « Grand Genève ».

• Vers des autorités organisatrices de transports transfrontaliers autonomes

A partir des années 2000, face à la croissance du nombre de déplacements transfrontaliers, l'agglomération du Grand Genève s'est engagée dans une

démarche globale de planification des déplacements transfrontaliers, tant routiers que ferroviaires.

Un comité stratégique pour le développement des transports publics régionaux (DTPR), créé en 2001, et réunissant toutes les autorités organisatrices de l'agglomération franco-valdo-genevoise a conduit l'élaboration d'une charte des transports publics, signée en juillet 2003, et a permis l'intégration des dessertes transfrontalières existantes dans une communauté tarifaire franco-genevoise dénommée Unireso en 2004.

Pour gérer les lignes transfrontalières dont les conventions arrivaient à échéance, le comité a impulsé la création d'un groupement local de coopération transfrontalière en 2007. La structure, qui fonctionne comme un syndicat mixte, permet de créer un donneur d'ordre unique pour l'attribution et la gestion de ces lignes.

Les neuf lignes de bus transfrontalières gérées par le GLCT ont transporté 4,7 millions de voyageurs en 2011, soit 23 000 voyageurs par jour. Entre 2011 et 2012, la fréquentation a augmenté de 8 %. Ces neuf lignes constituent aujourd'hui le plus grand réseau transfrontalier aux frontières françaises.

Cette structure, qui rassemble les autorités organisatrices des lignes de bus transfrontalières, ne se substitue pas aux dispositifs existants (réseaux propres à chaque autorité organisatrice, communauté tarifaire ou comité stratégique) mais complète le dispositif en permettant notamment de gérer l'attribution de l'exploitation de chaque ligne. Le comité stratégique continue de travailler sur le marketing et le développement des transports transfrontaliers du Grand Genève. □

→ Conclusion

La mise en place d'une autorité organisatrice des transports transfrontaliers dans les agglomérations urbaines ne vise pas à fusionner les réseaux existants mais à apporter une plus-value transfrontalière. Les démarches, bien qu'au stade expérimental, visent à fédérer l'ensemble des acteurs des transports autour d'objectifs communs afin de construire progressivement les éléments constitutifs d'une gestion partagée des lignes de bus ou de tramway transfrontalières, intégrées au réseau existant.

Créée en 1997, la MOT est à la fois une association et une structure interministérielle qui a pour objectif principal de faciliter la réalisation de projets transfrontaliers. Ces missions sont, en premier lieu, l'aide à la définition de stratégies transfrontalières d'ensemble pour l'Etat, l'assistance opérationnelle aux porteurs de projets transfrontaliers (montage de projets, structuration juridique, études, etc.), la mise en réseau... La MOT réunit au sein de son réseau des collectivités territoriales et leurs groupements, des associations, des structures transfrontalières, des grandes entreprises, des Etats... impliqués dans la coopération transfrontalière et situés de part et d'autre des frontières. Elle compte une soixantaine d'adhérents, issus de 11 pays européens.