

DEUTSCH-FRANZÖSISCH-  
SCHWEIZERISCHE  
OBERRHEINKONFERENZ



CONFERENCE  
FRANCO-GERMANO-SUISSE  
DU RHIN SUPERIEUR

## **Cadre d'orientation de la politique des transports dans le Rhin supérieur (2015)**

*Sur le fondement du rapport commun des groupes de travail Politique des transports et Aménagement du territoire ayant pour objet la synthèse des conclusions du cadre d'orientation de la politique d'aménagement du territoire et de l'étude sur les transports modaux dans le Rhin Supérieur achevée au printemps 2004, la 29<sup>e</sup> Assemblée plénière de la **Conférence franco-germano-suisse du Rhin Supérieur (CRS)** a pour la première fois chargé, le 3 décembre 2004, son groupe de travail Politique des transports de la définition d'un cadre d'orientation de la politique des transports dans le Rhin supérieur. Le 16 octobre 2009, le Comité directeur a adopté le cadre d'orientation. Il est présentement actualisé sur la base de la résolution de l'Assemblée plénière en date du 28 novembre 2014.*

### **Principaux objectifs**

L'objectif central d'une politique des transports durable pour le Rhin supérieur doit être de garantir, en veillant au respect de l'environnement, une **bonne mobilité à toutes les couches de la population et à l'économie** dans le Rhin supérieur. Il y a lieu par ailleurs d'**assurer** et de développer la position du Rhin supérieur comme **région touristique et de loisirs**. Cependant, il ne faut pas que l'analyse soit limitée aux moyens de transport et aux infrastructures qui y sont liées. Le point de départ doit en être les besoins de la population et des acteurs économiques. Une optimisation dans le secteur des transports ne pourra réussir que par la mobilisation conjointe d'autres domaines du service public.

Une meilleure satisfaction des besoins ne signifie pas forcément davantage de trafic. La mobilité ne se définit pas non plus uniquement en termes de temps de voyage ou de transport. Loin d'être une notion intemporelle et statique, elle est en définitive bien davantage tributaire de l'évolution des valeurs sociales. Ainsi, pour les jeunes gens en ville, il est aujourd'hui beaucoup moins important qu'autrefois de posséder sa propre voiture. À la campagne en revanche, c'est l'inverse, cette tendance pouvant même s'accroître. Un cadre d'orientation de la politique des transports se doit, malgré toutes les inconnues, d'anticiper au mieux de tels facteurs.

Principale **région de transit au cœur de l'Europe**, le Rhin supérieur se voit par ailleurs investi d'une grande responsabilité dans le développement des États concernés et au-delà, notamment au regard du trafic de marchandises dans le corridor transeuropéen Rotterdam-Gênes. À cet égard, la Conférence du Rhin supérieur souhaiterait toutefois que des efforts soient également entrepris en

vue de réduire les besoins de transit. La réflexion devrait ainsi également être étendue à d'autres couloirs tel que le corridor mer du Nord-Méditerranée et au transport maritime.

**Des infrastructures de transport performantes, des nœuds de communication multimodaux, des offres de services attrayantes et pour le transport de voyageurs et de marchandises ainsi que des services complémentaires adaptés aux besoins** sont et demeurent la base d'une bonne mobilité. Elles sont utiles à la mobilité de tous les groupes de la population ainsi qu'à leur participation à la vie sociale et à l'échange de biens et de services. Les infrastructures sont mises en place pour le long terme et relient les espaces entre eux ; elles orientent l'évolution des structures de l'habitat et influencent le choix des lieux d'implantation dans l'économie. Elles rassurent sur la qualité durable des sites et assurent la stabilité.

### **Objectifs spécifiques**

Au nombre des priorités figure une volonté d'opérer durablement un **transfert de la mobilité sur des modes de transport écologiques**. Cela reviendrait à assumer la responsabilité de protéger la vie et la santé, le climat et les ressources naturelles. À cet effet, il est nécessaire de pouvoir disposer d'**offres attrayantes dans le transport public de voyageurs** en veillant tout particulièrement à l'accessibilité des personnes à mobilité réduite ainsi qu'à la sécurité des voyageurs comme du personnel face aux actes de violence.

Il s'agit de plus en plus de dissocier de la croissance économique, les **effets négatifs** des activités de transports nécessaires et de les **réduire**. Il n'est pas souhaitable dans la région du Rhin supérieur, déjà fortement encombrée, que les populations résidant à proximité des grands axes de communication payent notamment le prix d'une évolution économique positive en subissant les gênes occasionnés par le trafic de transit.

Il y a lieu en particulier de poursuivre une politique ambitieuse pour réduire les nuisances sonores liées aux infrastructures de transport routières, ferroviaires et aéroportuaires dans le respect des réglementations européennes. Une action particulière est à conduire concernant les wagons de marchandises pour les équiper de dispositifs de freinage plus silencieux. Par la suite, il faudra continuer de réduire le bruit généré par les véhicules ferroviaires en mettant en œuvre des techniques appropriées. Pour le trafic de transit, il conviendra par ailleurs de rechercher activement des itinéraires de remplacement empruntant d'autres couloirs, en intégrant notamment le transport maritime. Cela permettrait également de délester certains espaces particulièrement sensibles. L'optimisation au niveau européen est un travail de longue haleine.

Il faut suivre avec attention le **développement de l'électromobilité** de façon à pouvoir exploiter au plus tôt les chances et les avantages qui en résultent pour une mobilité respectueuse de l'environnement. La politique des transports doit globalement être davantage axée sur la promotion des énergies renouvelables.

Dans le domaine des infrastructures, il est essentiel d'**éliminer les goulets d'étranglement** et d'**achever les projets structurants engagés**. Les bénéfices en sont considérables en général. Il faudrait toutefois accorder la priorité à l'**entretien** et à la **rénovation** du réseau existant. La construction et l'aménagement de nouvelles voies de transport devraient se concentrer sur les projets indispensables. Les conséquences de l'unification européenne et en particulier l'ouverture vers les États

d'Europe de l'Est et au-delà imposent de nouvelles exigences à l'organisation des **infrastructures de transport** et en particulier une prise en compte des déplacements suivant l'axe Ouest – Est. Les corridors européens RTE-T « Atlantique » et « Rhin-Danube » répondent à cette préoccupation.

Il est nécessaire, à la fois pour limiter les effets sur l'environnement et **garantir un haut niveau de sécurité**, que les installations et les véhicules se trouvent dans un bon état, quel que soit le mode de transport. Tout particulièrement, les exigences de la population en matière de sécurité des transports de produits dangereux requièrent des efforts constants pour réduire les risques.

Il faut évoquer tout particulièrement le soin qu'il convient d'apporter à la protection du système de transport toujours plus exposé aux perturbations en raison de sa complexité technique et logistique. La **fiabilité de fonctionnement** devient essentielle dans une production fractionnée intégrant des chaînes d'approvisionnement sur des distances quelquefois considérables avec un faible volume de stockage. Dans la mesure du possible, le système transports doit rester en état de marche même en cas de catastrophe ou de situations de crise. Des solutions de repli doivent permettre de compenser les éventuelles pannes et aléas. A ce titre, le rôle de l'État est déterminant. Aussi, il est recommandé de se concerter par-delà les frontières, d'adopter des mesures préventives et de procéder à des exercices impliquant les services de la sécurité civile.

Dans ce contexte, toutes les mesures liées au transport dans la région du Rhin supérieur doivent viser à :

- s'agissant de la mobilité, influencer durablement les comportements,
- réduire la pollution due aux émissions des différents moyens de transport à un niveau ne nuisant ni aux populations, ni à l'environnement,
- éliminer les goulets d'étranglement gênant l'accessibilité interne et externe de la région du Rhin supérieur, notamment par le biais de liaisons transfrontalières attractives recourant aux transports en commun, si possible par le biais de l'harmonisation d'horaires cadencés intégrés,
- promouvoir la densification urbaine avant d'envisager de nouvelles extensions en périphérie,
- orienter le développement suivant les axes des transports publics,
- encourager les déplacements à pied et à vélo, en particulier à l'intérieur des localités,
- améliorer l'accessibilité des villes en intégrant l'emploi et les offres de services nombreuses et variées,
- réaliser un traitement de qualité des espaces publics et des infrastructures de transport pour le bien être des usagers,
- harmoniser et assurer la cohérence dans le développement des infrastructures par-delà les frontières pour assurer une gestion efficace du trafic de transit et des déplacements des usagers,
- harmoniser les conditions de concurrence nationales et transfrontalières,

- améliorer la coopération transfrontalière dans les procédures administratives, l'analyse des besoins, l'organisation et la mise en œuvre, avec une participation adaptée de la population dès la phase initiale,
- favoriser le développement et entretenir les services complémentaires liés au transport et répondant aux besoins, par exemple en mettant des surfaces à la disposition des entreprises de réparation, notamment à proximité des points d'échanges multimodaux importants comme les ports ou les gares,
- améliorer la sûreté et la sécurité,
- mettre en œuvre rapidement les technologies modernes.

### Champs d'action

La politique des transports dispose d'instruments dans différents champs d'action :

Tout devrait commencer par le **développement de concepts de transport et de scénarios durables**. La société et les représentants de la population doivent définir les objectifs de développement à atteindre et évaluer la place que les transports seront susceptibles de tenir en tant que service dans la société de demain. C'est à ce niveau en particulier que des jugements de valeur et des priorités sont exprimés. Les procédures d'évaluation doivent être transparentes et démocratiquement légitimes.

En matière de **prévisions de projets de transport et de constitution de réseaux**, il faut avant tout citer les programmes de transports nationaux, régionaux et communaux au regard de leurs imbrications mutuelles et de leur financement, les programmes de développement ainsi que les plans d'aménagement du territoire. S'agissant des prévisions, il y a lieu de tenir compte de l'évolution démographique et des principes directeurs pour un développement respectueux de l'environnement. Il ne s'agit nullement de prescriptions face à une obligation d'action, mais d'aides à l'évaluation de concepts dans le cadre d'un processus itératif. La constitution de réseaux doit être harmonisée par-delà les frontières. Parmi les exemples positifs, on peut citer ici l'interconnexion des réseaux à grande vitesse français (TGV Rhin-Rhône et TGV-Est) et allemand ainsi que les projets de transports en commun dans l'agglomération de Bâle ou encore le prolongement du tramway de Strasbourg vers Kehl. Il n'existe pas encore d'équivalent dans le transport ferroviaire de marchandises.

Le **choix d'un mode de transport** à privilégier d'un point de vue écologique et économique ne peut que rarement être imposé. C'est pourquoi, il faut dans la mesure du possible agir sur le contexte général de telle manière que les utilisateurs et décideurs y découvrent également des avantages pour eux-mêmes. Des offres sont par ailleurs à mettre en place en conséquence. Les systèmes de location de vélos dans les villes en représentent un exemple. Ils concourent en effet à l'utilisation de la bicyclette au lieu - ou en plus - d'un moyen de transport motorisé. Une gestion cohérente de l'espace de stationnement participe à une gestion durable du trafic. Les embouteillages ne semblent toutefois pas indiqués comme instruments de régulation. Souvent, c'est l'**association de plusieurs moyens de transport** qui offre la solution optimale. À cet effet, les collectivités régionales et communales devraient, dans le contexte de la libéralisation du transport longue distance par autocars, veiller à

mettre en place de bonnes correspondances avec les autres offres de transports en commun en aménageant des gares routières bien équipées, adaptées aux besoins et facilement accessibles.

Le **développement de moyens de télécommunication performants** permet d'éviter les déplacements physiques. Les effets négatifs des transports sont ainsi réduits. Des économies de temps peuvent par ailleurs être réalisées et des pôles ruraux valorisés et stabilisés.

La **planification des projets d'infrastructures** concerne les plans d'occupation des sols et documents d'urbanisme communaux mais également projets de conception de transport et d'aménagement de l'espace public. La phase de conception devrait faire l'objet de concours et être abordée sous l'angle d'une mise en valeur à long terme. Les espaces publics font en effet la renommée d'une région et marquent son identité pour des générations. Les centres-villes ne doivent pas concentrer les ménages à plus faible revenu. Cela passe par l'association et l'intéressement **des populations concernées** sur la base d'une information globale via internet et d'autres médias appropriés.

L'**offre de prestations de transports**, notamment de transports en commun, est à la base de la mobilité quotidienne des citoyens et leur facilite la participation à la vie sociale et sociétale. S'agissant du transport de voyageurs longue distance, il est nécessaire de prévoir une offre globale, avec de bonnes correspondances internes ainsi qu'avec les transports régionaux, qui ne soit pas uniquement axée sur les résultats économiques des opérateurs, mais également sur l'intérêt général. Dans la mesure où il est recouru à des fonds publics, l'offre sur une base concurrentielle peut présenter des avantages. C'est ce qu'exige en règle générale le droit communautaire. Ce faisant, la garantie de standards sociaux doit faire l'objet d'une attention toute particulière, notamment dans les zones frontalières. La **prestation fournie** doit être de bonne qualité, c'est-à-dire en tout premier lieu avec ponctualité et fiabilité. En zone rurale, des formes alternatives de services peuvent s'avérer nécessaires.

Le volet du **droit relatif au maintien de l'ordre et de la sécurité** régit, par le biais de lois et de dispositions administratives, l'accès au marché, les compétences, les contrôles aux frontières et les formalités douanières, les droits et obligations des usagers des transports et des entreprises ainsi que la surveillance correspondante par les services de l'État. Cela concerne les réglementations relatives aux interdictions de circuler, aux places de stationnement, aux valeurs limites d'émission et de nuisance, aux standards techniques pour les véhicules ainsi qu'aux exigences en matière de formation du personnel. Le **respect des prescriptions** doit être **contrôlé** efficacement. Mais il y a lieu également de surveiller les espaces publics aux fins d'améliorer le sentiment de sécurité et de prévenir le vandalisme. Le développement de l'électromobilité dans les villes doit se faire au bénéfice de tous les usagers sans compromettre les transports en commun. Dans le Rhin supérieur, il est particulièrement important d'**harmoniser les réglementations** et de supprimer les obstacles douaniers, pénalisant pour les déplacements à l'intérieur du Rhin supérieur.

Il convient également d'insister sur la simplification administrative. Dans le cadre d'une bonne concertation transfrontalière, on pourrait à l'avenir, dès l'adoption de nouvelles dispositions de droit communautaire, agir contre la réglementation excessive sans rapport avec les missions assignées. En matière d'interopérabilité, dans le cas d'activités transfrontalières, il serait important de préserver des marges de manœuvre décisionnelles et organisationnelles régionales.

Les **infrastructures de transport** sont en principe **financées** par les impôts et les droits d'utilisation. Lorsque la ressource manque, il convient de clairement définir les priorités. La règle de base est d'assurer la maintenance avant de construire. Pour toutes les infrastructures de transport, l'ensemble des frais que celles-ci génèrent ultérieurement devrait être pris en considération et des réserves appropriées constituées pour assurer les remises en état. Une gestion pluriannuelle des fonds devrait permettre à la fois l'entretien des infrastructures actuelles et l'achèvement rapide des projets déjà engagés. Certains modèles de financement ont ici fait leurs preuves. Le programme de financement sur fonds européens INTERREG V 2015\_2020 constitue une opportunité pour soutenir ces projets.

La question des **prix, impôts et taxes** porte sur les tarifs, les réglementations relatives aux péages, les redevances d'utilisation des voies ainsi que les redevances de quais et de gares, les taxes sur l'énergie et la TVA, les coûts d'autorisation et de contrôle administratifs ainsi que les mesures incitatives au moyen d'avantages fiscaux. En font également partie, les redevances d'utilisation des voies modulées en fonction du niveau sonore dans le transport de marchandises. Elles sont en principe appropriées pour favoriser l'utilisation de véhicules plus silencieux. Sur ce plan, l'activité économique transfrontalière est tout particulièrement tributaire d'une harmonisation des différentes réglementations. Les systèmes tarifaires mis en place par chaque Etat pour l'utilisation des infrastructures influencent le choix des trajets et des modes de transport. Les distorsions de concurrence nuisent ici aux résultats économiques et potentiellement, aux échanges transfrontaliers. Au regard des budgets insuffisants consacrés au maintien en l'état des systèmes de transport et des retards dans la régénération des infrastructures de transport – routes, voies ferrées et navigables, l'extension du **financement par l'utilisateur** est d'urgence nécessaire. Il faut toutefois tenir compte ici de la situation des populations à revenu modeste. Il conviendra d'intégrer les coûts externes aux tarifs afin de répercuter les charges économiques générales (externalités) liées au transport sur ceux qui en sont à l'origine. Les recettes qui en proviendront devront systématiquement être affectées au financement du système de transport dévolu à l'État ainsi qu'à la réduction des effets négatifs.

Les outils d'**information et d'organisation** sont par exemple les centrales de mobilité, les syndicats de transport, les structures et coopérations administratives, l'information sur les transports au moyen d'indicateurs horaires, la télématique, les systèmes de renseignement ainsi que les enquêtes sur le trafic et les informations diffusées par les médias. Il faut, sur ce dernier point, être particulièrement attentif à l'harmonisation transfrontalière. Des possibilités de régulation permettant une optimisation des déplacements sont en effet souvent offertes ici sans qu'il soit nécessaire de procéder à des investissements importants. L'internet doit également être utilisé et les informations proposées en plusieurs langues.

Par le biais de **mesures d'aide économique**, les développements souhaités peuvent être soutenus et orientés dès leur phase initiale. En périodes de crise, elles permettent d'éviter certains effets négatifs pour l'économie des transports et le marché, à tout le moins de les atténuer. Les mesures d'aide économique doivent (en France et en Allemagne) être au plus tôt évoquées avec la Commission Européenne au regard de leur admissibilité et de leur structure afin de ne pas se trouver en contradiction avec les dispositions relatives aux aides d'État. À l'inverse, il faut veiller à ce que les coopérations économiquement judicieuses telles que celles actuellement menées entre les ports du Rhin su-

périeur ou celles destinées à proposer des services de transport en commun, ne soient pas empêchées par des dispositions excessives en matière de concurrence ou d'aides publiques.

L'**éducation et la sensibilisation** des décideurs comme des acteurs et des usagers des transports sont déterminantes afin de définir le contexte et de rendre possible une action ciblée et respectueuse de l'environnement. Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre spécialisée compétente, il est important aussi pour les autorités et les entreprises de transport de s'engager davantage en faveur de la formation et de proposer des conditions de travail attrayantes. Il faut éviter par ailleurs que le savoir ne se perde. Dans le Rhin supérieur, les compétences linguistiques sont à cet égard particulièrement importantes. Elles peuvent en effet générer un avantage spécifique pour les espaces de coopération transfrontaliers. Les autorités devraient y être attentives et en tenir compte dans le développement des ressources humaines. Les organismes de formation dans le Rhin supérieur doivent être sensibilisés à ce besoin par les acteurs du secteur des transports et coopérer plus étroitement. La sensibilisation des citoyens afin de privilégier une mobilité durable tout au long de la vie, est également une démarche à intensifier

Le secteur de la **recherche dans le domaine des transports** joue lui aussi un rôle extrêmement important dans le positionnement d'un territoire à travers ses structures d'enseignement et de recherche. Cela ne vaut pas uniquement pour les disciplines techniques, mais tout autant pour les sciences économiques, sociales et environnementales. Les personnels hautement qualifiés sont à attirer et conserver. L'image nationale et internationale de la région s'en trouvera renforcée. L'emploi ciblé de fonds publics permet de soutenir ce processus. Les chances et opportunités, mais aussi les risques des nouvelles technologies sont à évaluer et leurs conséquences à analyser. L'espace du Rhin supérieur dispose du potentiel pour être un leader dans ce domaine. La recherche de standards économiquement optimisés et de procédés moins onéreux gagnera sans cesse en importance. Il faut poursuivre le développement des technologies respectueuses de l'environnement, notamment l'électromobilité. Les potentiels du numérique doivent être étudiés et mis en œuvre pour développer une mobilité en réseau, fiable, finançable, durable et confortable.

La mise en œuvre d'une politique des transports conjointement harmonisée et intégrée dans le sens du cadre d'orientation ne se fera qu'au moyen d'une **coopération transfrontalière** intensive entre les administrations, les autorités organisatrices de transport et les entreprises de ce secteur. Pour cela, un soutien ferme de tous les décideurs ainsi que des gouvernements nationaux est indispensable. Des ressources appropriées en personnels et en matériels sont par ailleurs requises. Il faut y veiller en amont.

### **Mise en œuvre**

La prise en compte des éléments mentionnés ci-dessus, permettra d'adopter les mesures adéquates et d'atteindre un résultat optimal. L'association de spécialistes dans tous les domaines et des partenaires y contribue en mettant en lumière les interdépendances avec les champs politiques voisins, favorise la communication avec la population et l'économie et vise une optimisation globale. Une concertation très en amont des différents services est également nécessaire pour réussir la coopération transfrontalière. Plus la politique des transports parviendra à s'affirmer comme l'élément nécessaire d'un

tout situé à un niveau supérieur et à mettre en lumière les différentes corrélations, plus elle aura de chance d'être prise en considération comme il se doit dans la répartition des fonds publics.

La CRS doit faire connaître cette politique auprès du public et des Etats à travers une communication régulière et engagée vers l'extérieur ainsi qu'en sollicitant et en reconnaissant l'engagement des responsables dans les administrations concernées. L'expérience montre que la seule vision nationale n'est pas toujours adaptée à l'évaluation et la résolution des points durs dans les transports transfrontaliers. Dans certains cas particuliers, la CRS devrait pouvoir porter son soutien aux mesures nécessaires.

Le cadre d'orientation de la politique des transports n'est à cet égard pas un aboutissement, mais une impulsion évolutive. Il ne doit pas – comme c'est malheureusement le cas de nombreux travaux pourtant précieux – tomber rapidement dans l'oubli. Il faut au contraire veiller à s'y référer et à le compléter tous les cinq ans environ en y intégrant les expériences tirées de sa mise en œuvre. Au cœur de l'Europe, l'espace du Rhin supérieur entend se positionner comme une région modèle en matière de coopération par la suppression des obstacles que représentent les frontières intra-européennes et par l'exploitation des nouveaux potentiels d'une Europe moderne. Il est appelé à utiliser le cadre d'orientation comme pilier de ses aspirations dans son travail et sa communication.

Les partenaires associés au sein de la Conférence du Rhin supérieur n'ont pas la possibilité de prendre eux-mêmes un certain nombre de décisions relatives à la politique des transports. Ils peuvent toutefois, individuellement ou, mieux encore, conjointement, communiquer à leurs gouvernements nationaux et aux institutions européennes les objectifs qu'ils estiment justes. En s'associant à d'autres coopérations transfrontalières, leurs efforts de persuasion acquerront par ailleurs davantage de poids. La poursuite de l'unification européenne, même en ces temps d'opposition de forces contradictoires, dépend en grande partie du succès de ces coopérations. Les habitants de ces régions doivent être impliqués dans ce mouvement et leurs valeurs se rapprocher par-delà les frontières, quelles qu'elles soient.