

Liaisons ferroviaires transfrontalières :

Favoriser la cohésion entre les régions et leurs citoyens

Cette publication fait suite à la conférence sur les liaisons ferroviaires transfrontalières organisée les 10 et 11 juin 2021, par la MOT et l'Eurodistrict PAMINA, avec le soutien du Comité européen des Régions. Prenant place dans le cadre de l'Année Européenne du Rail, son objectif est de mettre en avant les recommandations formulées par les intervenants, tous ayant plaidé pour une Europe plus «connectée» et plus «verte». Un corpus de fiches projets vient la compléter.

La mobilité transfrontalière en temps de crise sanitaire

Alors que l'Europe compte des réseaux ferroviaires transfrontaliers parmi les plus intégrés, la mobilité transfrontalière a subi de plein fouet les conséquences de la crise du Covid-19. Au printemps 2020, la pandémie a imposé un ralentissement, voire une interruption brutale, de la logique de libre circulation des flux au sein de l'espace européen, mettant en péril le modèle économique des réseaux ferroviaires transfrontaliers. En règle générale, des logiques nationales ont présidé aux décisions relatives aux restrictions de déplacement. Les travailleurs frontaliers ont été les premières victimes de ce manque de coordination entre les mesures prises de part et d'autre de la frontière. En témoignent les usagers quotidiens de la ligne de

l'Øresund, reliant Copenhague (DK) à Malmö (SE). Au plus fort de la crise, lorsque les Danois exigeaient un test négatif de moins de 72H, les Suédois se contentaient d'un test négatif de moins de 7 jours. Chaque jour, les résidents suédois travaillant à Copenhague devaient également présenter leur pièce d'identité, leur contrat de travail et leur dernier bulletin de salaire pour traverser le détroit de l'Øresund.

De la même manière, la lenteur de la reprise du trafic ferroviaire dans certains territoires transfrontaliers s'explique par les disparités entre les restrictions de déplacement d'un pays à l'autre. L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai a ainsi constaté une baisse de la fréquentation de son réseau ferroviaire, qu'elle attribue en partie aux différences entre les mesures françaises et belges, les premières ayant été plus strictes que les secondes (cf la limitation des déplacements dans un rayon de 30 km en mars 2021).

Les compagnies ferroviaires ont quant à elles été contraintes de revoir intégralement leurs horaires et d'assurer un service minimum de leurs



L'ØRESUNDSTÅG, ENTRE COPENHAGUE (DK) ET MALMÖ (SE)

trains de voyageurs en raison des confinements successifs, ce qui a eu un impact financier significatif. Toutefois, la pandémie semble avoir eu un impact bien moindre sur le transport de marchandises. La compagnie austro-hongroise GYSEV ne relève que des perturbations mineures. Une baisse soudaine du fret s'est opérée au tout début de la crise, mais elle a très vite été compensée par une hausse puis une stabilisation des flux entre les deux pays.

Enfin, depuis que le trafic ferroviaire a repris, les usagers habituels sont encore nombreux à hésiter à utiliser à nouveau les transports en commun, inquiets des risques sanitaires qu'ils pourraient encourir. À ce propos, Josef Doppelbauer, Directeur Général de l'ERA¹, soutient qu'au contraire « le train reste le moyen de transport le plus sûr aujourd'hui, risque sanitaire inclus »².

La pandémie a ainsi considérablement freiné la mobilité transfrontalière. Parallèlement, elle a néanmoins accéléré une prise de conscience citoyenne relative aux enjeux climatiques et à la nécessité d'opérer une transition écologique en Europe. On observe ainsi un intérêt accru pour les mobilités bas-carbone. À long terme, cela laisse espérer une reprise complète du trafic ferroviaire, voire un engouement pour le rail supérieur à celui d'avant la crise. Toutefois, le défi de la reprise s'ajoute souvent à des dysfonctionnements préexistants, parfois importants, en termes d'interopérabilité et de coordination transfrontalière.

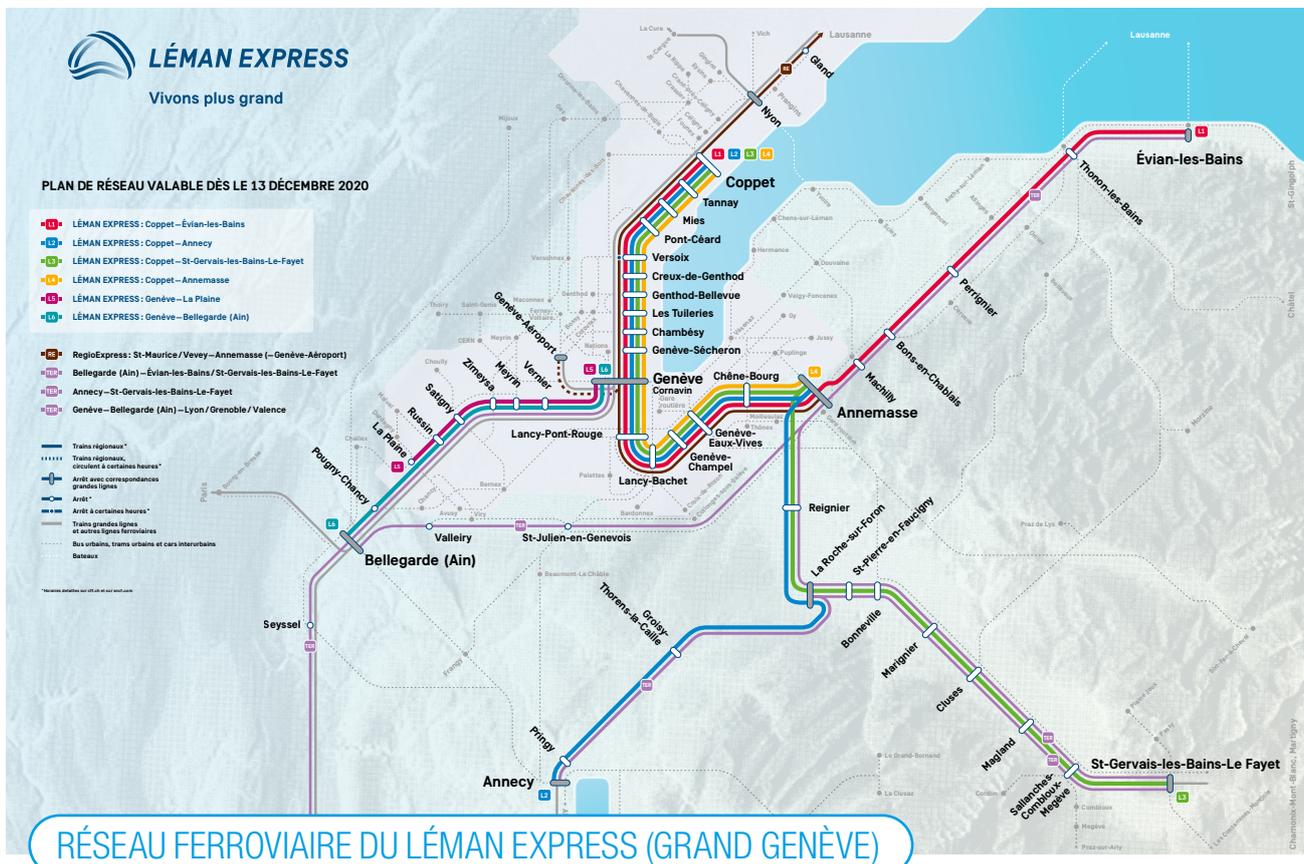
Les aires fonctionnelles transfrontalières

En Europe, les frontières tendent à disparaître au sein des zones urbaines fonctionnelles transfrontalières au profit d'un développement socio-économique partagé à l'échelle du bassin de vie transfrontalier. Essentiellement transfrontalière, la stratégie de développement de ces espaces caractérisés par d'importants flux pendulaires est indissociable d'un réseau de transport dense, efficace et durable. Dans ce contexte, le rail se présente comme un moyen évident de satisfaire les besoins de mobilité de proximité, tout en répondant aux exigences actuelles en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de qualité de l'air. C'est pourquoi plusieurs projets de création de lignes et de modernisation de réseaux ferroviaires transfrontaliers ont vu le jour ces dernières années.

Parmi eux, certains font aujourd'hui figure d'exemples, à l'image du Léman Express. Desservant Genève et son agglomération transfrontalière, ce réseau (cf. carte ci-dessous) ne compte pas moins de 230 km de voies. Pour le Grand Genève, son succès tient essentiellement à un système de tarification unique et simplifié pour les voyageurs, une intermodalité opérationnelle entre trains, trams et bus, ainsi qu'un système de gouvernance franco-suisse efficace. Des disparités de développement persistent néanmoins, le manque de financement ne permettant pas une modernisation du réseau aussi rapide côté français que côté suisse.

¹ EU Agency for Railways (ERA) – Agence européenne pour le chemin de fer.

² Josef Doppelbauer, TR1, 10 juin 2021.





LE LÉMAN EXPRESS

© CFF

A contrario, le manque de communication entre opérateurs et acteurs décisionnels locaux ainsi que l'absence de gouvernance transfrontalière sur les questions de mobilité entravent le développement du rail. En dépit de sa position stratégique de carrefour européen, l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai peine à ce titre à développer son réseau ferroviaire transfrontalier, pointant du doigt l'absence d'une tarification intégrée à l'échelle du territoire. Néanmoins, des négociations sont actuellement en cours entre la SNCF, la SNCB et la Région Hauts-de-France pour avancer vers une meilleure intégration du réseau eurométropolitain.

Des dysfonctionnements surviennent également en cas de désaccord entre les gouvernements nationaux, notamment lorsque certains ne souhaitent pas pleinement s'engager en faveur de l'espace ferroviaire européen unique. Le développement hétérogène de l'ERTMS³, le système européen de gestion du trafic ferroviaire visant à harmoniser le langage technique à l'échelle de l'Union européenne, en témoigne. Les ambitions de certains pays se retrouvent ainsi jugulées par le refus de leurs voisins de participer à cette harmonisation, à l'instar du Danemark qui porte un vaste projet destiné à développer l'ERTMS sur son territoire, ralenti par son voisin suédois pour qui l'ERTMS n'est pas une priorité. En cas de désaccord entre les États, l'ERA, agence communautaire en charge de l'interopérabilité et la sécurité ferroviaire, peut intervenir en tant que médiateur technique et encourager le développement de solutions communes aux problèmes de connexions transfrontalières. Toutefois, l'adoption de l'ERTMS dépend de la seule volonté des gouvernements et des fonds que ceux-ci veulent bien lui allouer.

³ Aujourd'hui, on dénombre 23 systèmes différents pour la signalisation ferroviaire en Europe. Voir intervention de Josef Doppelbauer, TR1, 10 juin 2021.

L'ouverture à 360° des territoires périphériques

De nombreux territoires frontaliers à faible densité de population sont également devenus d'importantes zones de trafic transfrontalier, au sein desquelles le recours à la voiture individuelle reste dominant. Les liaisons ferroviaires régionales, reliant les bassins d'emploi de part et d'autre de la frontière, répondent au défi du désenclavement, tout en s'inscrivant dans la logique de la décarbonation des transports. La modernisation, voire la création de petites lignes ferroviaires et leur soutien à tous les niveaux politiques sont donc nécessaires pour stimuler la croissance économique et la création d'emplois, tout en réduisant les inégalités sociales et territoriales.

La voiture individuelle demeure néanmoins le moyen de transport privilégié des habitants des territoires frontaliers. Souvent, les petites lignes ferroviaires ne sont pas unanimement considérées comme une alternative efficace, et leur utilisation systématique pour les trajets quotidiens n'est pas ancrée dans les mentalités. Pour autant, selon David Asséo, Délégué aux transports du Canton du Jura, dans ce type de territoires, il ne s'agit pas tant de satisfaire une demande que de la provoquer, en créant une offre de transport public simple et adaptée aux besoins spécifiques de la population locale. Sur la ligne Belfort-Bienne, les différences franco-suisse en termes de fréquence des trains, de régularité des horaires et d'interopérabilité expliquent ainsi la plus forte fréquentation des trains côté suisse, où l'utilisation des transports publics est simple et adaptée aux besoins des travailleurs frontaliers. Un projet de modernisation de la portion française de la ligne est toutefois en cours, coordonné par une gouvernance franco-suisse, introduite en 2020. A terme, le but est d'avoir un véritable système de gouvernance intégré entre les deux pays, couvrant l'ensemble des aspects techniques, les horaires, la billetterie, l'interopérabilité, etc.



LIGNE BELFORT (FR) - BIENNE (CH)



© <https://www.ita-slo.eu/en/crossmoby>

LE TRAIN CROSSMOBY, PROJET PILOTE ENTRE TRIESTE (IT) ET LJUBLJANA (SI)

Bénéficiant d'une visibilité réduite, les petites lignes transfrontalières nécessitent un soutien politique et économique particulier. Lorsque les investissements nationaux portent davantage sur les grands projets de mobilité et délaissent les transports du quotidien, la politique de cohésion de l'Union européenne peut ainsi venir en appui à la mobilité transfrontalière. Ainsi, les programmes européens sont souvent une aide incontournable pour rendre possible ou pour initier la création ou la modernisation des petites lignes, à l'image du programme INTERREG V-A Italie-Slovénie 2014-2020 qui cofinance le projet CROSSMOBY. Les fonds européens servent ainsi à la mise en place de services de transport efficaces entre les deux pays, afin de remédier au manque d'options de mobilité durable et d'améliorer l'accessibilité transfrontalière. C'est dans ce cadre que le train CROSSMOBY reliant Trieste à Ljubljana a été lancé en septembre 2018.

Si les programmes européens offrent plusieurs avantages aux porteurs de projet, des obstacles inhérents à la situation transfrontalière de ces petites lignes demeurent. Slawomir Tokarski (DG REGIO) insiste sur un préalable indispensable pour les acteurs locaux : convenir d'une approche commune à long terme ainsi que d'une gouvernance spécifique et durable. Plusieurs acteurs locaux européens insistent également sur le besoin de pouvoir disposer d'un outil tel que l'ECBM – European Cross-Border Mechanism - pour simplifier la résolution des obstacles juridiques, dans le cadre de projets de mobilité transfrontalière.

Les chaînons manquants

En mars 2018, la DG REGIO a publié une étude identifiant les chaînons manquants transfrontaliers en Europe. Depuis, l'intérêt pour ces missing links n'a cessé d'augmenter et leur potentiel au regard du développement économique et social des territoires transfrontaliers est de plus en plus mis en avant aux niveaux local, national et européen.

⁴ «Comprehensive analysis of the existing cross-border rail transport connections and missing links on the internal EU borders», Commission européenne, DG REGIO, Mars 2018

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cb_rail_connections_en.pdf

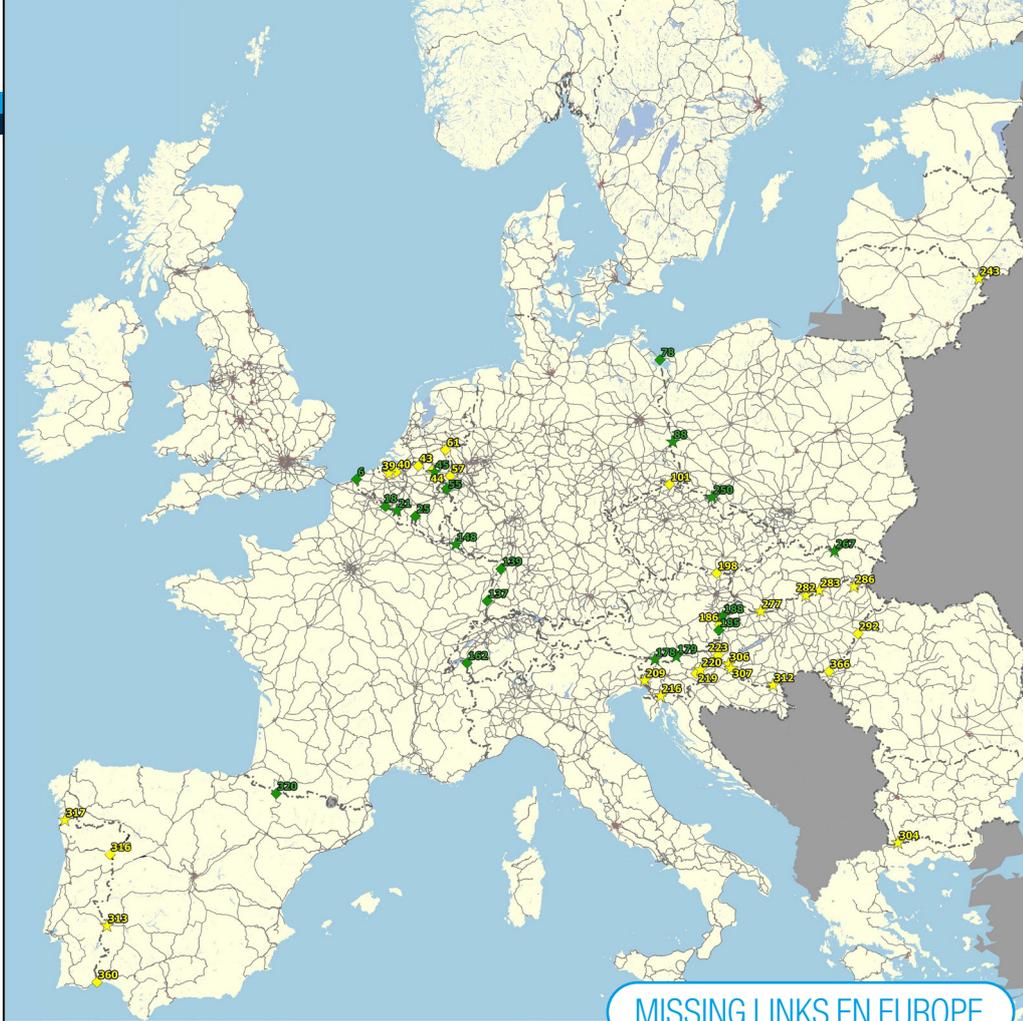
La réactivation des missing links a en premier lieu une plus-value à l'échelle locale. Plus que de simples projets techniques, ils accompagnent souvent de véritables projets de développement territorial. Leur réactivation contribuerait par exemple au renforcement de l'attractivité des espaces frontaliers, souvent périphériques. Certains représentent également un très grand potentiel de développement du trafic du fret. En Alsace du Nord, la liaison Karlsruhe-Rastatt-Haguenau-Sarrebruck permettrait de répondre aux besoins importants en matière de mobilité des marchandises, liée à la forte densité d'entreprises implantées sur le territoire. Dans les Pyrénées, la réouverture de l'axe Pau-Canfranc-Saragosse permettrait de rééquilibrer la part modale pour le ferroviaire, qui ne représente que 3 % du trafic des marchandises aujourd'hui, contre 15 à 20 % dans les Alpes, et jusqu'à 70 % côté suisse. Ces projets de réouverture entreraient d'ailleurs en adéquation avec le plan de soutien au fret ferroviaire de l'État français, qui s'est engagé à doubler la part modale du rail d'ici 2030. Dans les Pyrénées, territoire à fort potentiel touristique, l'axe Pau-Cafranc-Saragosse est aussi un formidable atout pour le développement du tourisme. Les porteurs du projet ont ainsi identifié plusieurs partenaires locaux, avec lesquels ils ont co-construit l'offre ferroviaire à venir, afin d'accompagner le développement de plusieurs projets touristiques à proximité de la ligne en vue de sa réouverture.

L'activation ou la réactivation des missing links permettrait également plus d'équité sociale, en améliorant la qualité de vie des citoyens, notamment des travailleurs frontaliers, et en assurant un meilleur accès aux approvisionnements locaux. La liaison transpyrénéenne permettrait par exemple à de nombreux habitants de franchir le massif montagneux, qui ne compte que trois liaisons ferroviaires transfrontalières : une du côté atlantique et deux du côté méditerranéen.



© <https://www.canfraneus.eu>

LIGNE PAU (FR) - CANFRANC (ES)



MISSING LINKS EN EUROPE



Carte extraite de l'étude «Comprehensive analysis of the existing cross-border rail transport connections and missing links on the internal EU borders», DG REGIO, 2018

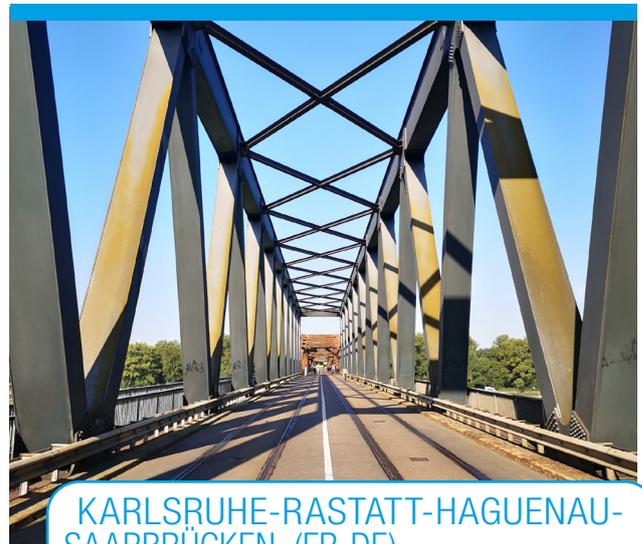
La (ré)ouverture de ces chaînons manquants transfrontaliers est aussi un enjeu important pour le marché intérieur et la cohésion de l'espace européen, à l'image de la liaison Colmar-Freiburg, qui figure parmi les quinze projets prioritaires du traité d'Aix-la-Chapelle. Les missing links contribueraient ainsi à l'approfondissement de la politique de cohésion, notamment en accélérant la création de l'espace ferroviaire européen, dont l'achèvement est prévu pour 2030. En raison de leur position stratégique au sein du territoire européen, certains jouent en effet un rôle majeur pour le RTE-T. La liaison Karlsruhe-Rastatt-Haguenau-Saarbrück se situe par exemple à la croisée de quatre axes majeurs et permettrait de mieux les relier entre eux : le corridor Atlantique, le corridor Rhin-Danube, le corridor Mer du Nord-Méditerranée et le corridor Rhin-Alpes.

L'intérêt accordé aux missing links s'inscrit également dans les engagements européens pris en faveur de la transition écologique, d'autant plus que le secteur des transports demeure le premier en termes d'émissions et le seul ayant connu une hausse au cours des dernières décennies.

Enfin, pour Josef Doppelbauer, favoriser les connexions ferroviaires entre les États participe aussi au retour de «l'état d'esprit européen». Alors que la crise sanitaire a brutalement rétabli des frontières là où de facto il n'y en avait plus, le développement d'une vision européenne commune semble indispensable, pour que les crises à venir n'affectent pas autant les territoires, notamment transfrontaliers.

Malgré leur importance pour la politique de cohésion et leur potentiel indéniable pour le développement socio-économique territorial, les projets de réouverture des missing links manquent parfois d'un appui politique suffisant pour pouvoir voir le jour. À l'échelle européenne,

leur inscription au RTE-T est indispensable pour pouvoir prétendre aux fonds du Mécanisme d'Interconnexion Européenne, à l'instar de l'axe Pau-Canfranc-Saragosse, pour lequel l'appui de la Commission européenne et le classement dans le réseau global du RTE-T en 2011 ont été la clef du succès du projet. Néanmoins, cette inscription ne pouvant se faire sans une demande préalable des États auprès de la Commission européenne, le soutien politique des États conditionne souvent la réalisation des projets. Pourtant identifiées dans les missing links européens les plus prometteurs parmi plus de 350 tronçons transfrontaliers, les lignes transfrontalières Colmar-Freiburg et Saarbrück-Rastatt-Haguenau-Karlsruhe ne peuvent pas encore prétendre aux fonds du MIE. Pour ce faire, il faudra que France et Allemagne, engagées pour le renforcement des relations transfrontalières suite à la signature du Traité d'Aix-la-Chapelle, demandent conjointement l'inscription de ces deux lignes au RTE-T.



KARLSRUHE-RASTATT-HAGUENAU-SAARBRÜCKEN (FR-DE)

Les recommandations de la MOT



Réunissant experts, techniciens de la coopération transfrontalière et du ferroviaire, élus et acteurs institutionnels, la conférence des 10 et 11 juin a permis de formuler des recommandations pour améliorer la connectivité entre les territoires frontaliers. Afin de porter la voix de ces acteurs désireux d'améliorer la mobilité transfrontalière en Europe, la MOT soutient les recommandations suivantes :

- **Considérer les territoires transfrontaliers comme des territoires uniques**, pour faire en sorte qu'à chaque bassin de vie transfrontalier corresponde un réseau de transport multimodal intégré.
- **Impliquer davantage les décideurs régionaux transfrontaliers**, dans les politiques nationales relatives à la coopération transfrontalière et aux grands réseaux de transport.
- **Etablir une gouvernance multi-niveaux sur chaque frontière**, pour impliquer l'ensemble des acteurs (locaux, régionaux, nationaux et transfrontaliers) sur les enjeux de mobilité transfrontalière et résoudre les obstacles de toute nature.
- **Donner la possibilité de créer une autorité organisatrice unique de transports transfrontaliers**, lorsque le réseau local ou régional dépasse les frontières.
- **Mettre en place des forums transfrontaliers**, pour travailler sur un aménagement du territoire commun, en y associant les opérateurs de transports, les usagers, les comités de ligne, les employeurs et la société civile.
- **Favoriser le partage de données**, relatives au ferroviaire à l'échelle européenne et **harmoniser les standards de données** pour les informations aux voyageurs.
- **Se doter d'observatoires transfrontaliers** (offre de transports existante, flux réels et potentiels) **et d'outils de prospective** pour analyser les besoins et anticiper les évolutions en matière de mobilité transfrontalière.
- **Fournir un soutien politique accru aux missing links aux niveaux européen et national**, par l'inscription systématique au RTE-T des 19 missing links identifiés par la Commission comme «potentiellement bénéfiques».
- **Etablir des task forces de gestion de crise transfrontalières**, pour harmoniser les mesures et restrictions à l'échelle du bassin de vie transfrontalier afin d'éviter toute interruption de service en cas de restrictions aux frontières.
- **Stimuler la combinaison de fonds** entre INTERREG (études, actions 'soft'), et d'autres types de fonds -FEDER, MIE, prêts- dédiés à l'investissement dans les infrastructures.



Plus d'infos

- ▶ Sur la conférence sur les liaisons ferroviaires transfrontalières, des 10 et 11 juin 2021
<http://www.espaces-transfrontaliers.org/conference-eyr-06-2021-fr/>
- ▶ Sur l'Année européenne du rail
https://europa.eu/year-of-rail/index_fr