

FAIRE PRÉFÉRER LE TRAIN AUX EUROPÉENS



© Peter Wormstetter on Unsplash. Bernina, Suisse

■ **MATTHIAS RUETE**

Chercheur senior associé, Institut Jacques Delors, Paris.

Ce Policy paper reflète mon opinion personnelle et n'engage personne d'autre. Il se base sur mon expérience mais n'est nullement lié à ma fonction de coordinateur européen pour les réseaux transeuropéens de transports RTE-T (ERTMS).

Résumé

Le chemin de fer est né en Europe. Cette Année européenne du rail doit être l'occasion de faire du transport ferroviaire l'acteur majeur d'une mobilité européenne propre alors que sa part globale dans les différents modes de transports est devenue relativement faible. Le ferroviaire n'a pas un problème de décarbonisation mais d'attractivité.

Renforcer cette attractivité exige, à l'échelon européen, d'améliorer les conditions d'égalité avec les autres transports selon le principe du pollueur/payeur. Cela nécessite aussi d'importants investissements publics, que le plan de relance européen devrait faciliter. Faire du rail un pourvoyeur majeur de mobilité et de logistique demande également qu'il puisse opérer dans un cadre unique européen et que s'accélère la numérisation du secteur, dans la signalisation ferroviaire comme dans la gestion du trafic notamment. Le rôle majeur de l'Europe dans l'industrie ferroviaire doit être protégé contre la concurrence déloyale du reste du monde. Enfin, le chemin de fer doit se montrer attractif pour les usagers, en particulier par de meilleures interconnexions et la relance en cours des trains de nuit. L'extension des infrastructures de connexion devrait y contribuer, faisant déjà de ces corridors de réseau notre 'route de la soie' européenne. L'ambition est aussi de bâtir un réseau ferré européen plus résilient face aux crises afin d'éviter les ruptures de chaînes de d'approvisionnement dans le fret.

Une Année européenne ne suffira pas à entraîner de bouleversement majeur. Cependant, si elle est prise au sérieux, l'année 2021 pourrait devenir celle du lancement d'actions essentielles pour la renaissance du ferroviaire en Europe comme acteur majeur du réseau de transports.

1 ■ 2021 EST L'ANNÉE EUROPÉENNE DU RAIL¹

Les « Années européennes » sont souvent des slogans vides, fortement médiatisés en début d'année mais pratiquement oubliés avant sa fin.

L'Année européenne du rail en 2021 devrait pourtant rester bien plus longtemps dans la mémoire des citoyens européens. En effet, nous sommes à un tournant de la mobilité en Europe. La multimodalité des transports va se développer, sur la base des concepts de mobilité et de logistique, et sera considérée comme un service porte-à-porte (ou B2B).

Le Pacte vert et la numérisation constitueront les vecteurs majeurs de la transformation des transports dans la période d'après-Covid, alors que la pandémie elle-même a déjà modifié considérablement la mobilité.

Le transport ferroviaire peut figurer en bonne place dans cette évolution majeure de la mobilité et de la logistique, qui aura lieu dans les dix prochaines années et sera centrée sur les utilisateurs. Mais il peut aussi être le grand perdant.

Désormais, la priorité consiste plutôt à rendre les autres modes de transports aussi écologiques que le rail, et non à augmenter la part du ferroviaire dans les transports et à le rendre plus efficace et plus réactif.

L'industrie ferroviaire (opérateurs, gestionnaires des infrastructures et fournisseurs) doit se saisir des futures opportunités et créer une alliance forte avec les citoyens et les autorités publiques. Il faut donner vie au concept d'Année européenne du rail et faire du transport ferroviaire un acteur majeur, reposant sur une approche intégrée en termes de transports, développant rapidement la numérisation et tirant profit de ses avantages sur le plan climatique.

ENCADRÉ 1 ■

L'Année européenne a été précédée d'une communication de la Commission sur la mobilité durable et intelligente (décembre 2020)² annonçant une révision du règlement sur les réseaux transeuropéens de transport RTE-T, des initiatives sur les corridors ferroviaires européens (passagers et marchandises) (en 2021) et la révision des normes relatives à la numérisation de la signalisation, à la gestion du trafic et au fonctionnement automatique des trains (en 2022). Le tout s'accompagnant de ressources substantielles affectées au transport ferroviaire et issues du programme *NextGenerationEU* et du cadre financier pluriannuel de l'UE³.

1. Décision du Parlement européen et du Conseil sur la proposition de la Commission européenne, décembre 2020 : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-48-2020-INIT/fr/pdf> et liens vers les sites de l'Année européenne du rail : Commission : https://europa.eu/year-of-rail/index_fr et Parlement européen : <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/headlines/eu-affairs/20210107ST095106/2021-annee-europeenne-du-rail>. Voir aussi le Septième rapport de suivi sur l'évolution du marché ferroviaire, COM (2021) 5 final

<https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/com20210005-7th-rmms-report.pdf> et Agence ferroviaire européenne, Rapport « Fostering the Railway Sector through the European Green Deal » [Promouvoir le secteur ferroviaire européen grâce au Pacte vert pour l'Europe], juillet 2020 : https://www.era.europa.eu/content/report-fostering-railway-sector-through-european-green-deal_en

2. COM(2020)789 final du 9.12.2020 : et document de travail des services de la Commission, SWD(2020)331 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0331&from=EN>

3. Cependant, aucune ressource communautaire spécifique n'a été affectée à l'Année européenne.

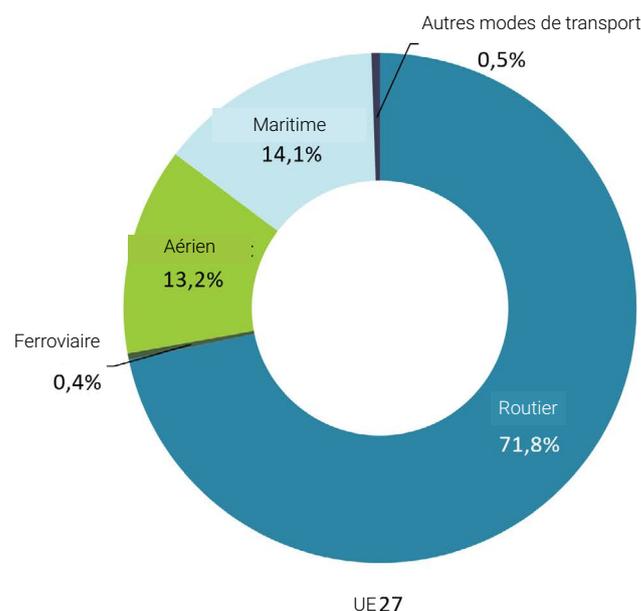
2 . LE TRANSPORT FERROVIAIRE DISPOSE DE NOMBREUX AVANTAGES MAIS RISQUE DE SE RETROUVER PERDANT DANS LE PACTE VERT EUROPÉEN

L'Union européenne est sur le point de se fixer l'objectif d'une réduction des gaz à effet de serre (GES) d'au-moins 55% d'ici 2030 et de parvenir à la neutralité climatique d'ici 2050.

Le secteur des transports génère 25% de tous les gaz à effet de serre de l'Union européenne⁴ et devrait réduire ses émissions de GES d'au-moins 90% d'ici 2050. En effet, les transports constituent le seul secteur ayant augmenté sa proportion d'émissions de GES depuis 1990 (passant de 15 à 25%), par rapport aux autres secteurs et industries.

La part du **transport ferroviaire** dans les émissions de GES est très faible (0,4%⁵), contrairement à la route (passagers et marchandises), qui constitue le principal contributeur et dont la part représente plus de 70% des émissions de GES du secteur des transports.

GRAPHIQUE 1 . La part du transport ferroviaire dans les émissions de GES en Europe



Source : EC 7th RMM Report

4. À l'exclusion du transport maritime international, Statistical Pocketbook 2020 https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2020_en

5. Ce faible chiffre s'explique en partie du fait que les émissions de GES de l'électricité sont prises en compte ailleurs, dans la rubrique « énergie », qui est déjà soumise au système d'échange des quotas d'émissions (SCEQE). Cependant, de manière générale, cela dépend de la capacité à supprimer totalement les émissions lors de la génération d'électricité.

En outre, le ferroviaire constitue l'un des modes de transport les plus efficaces sur le plan énergétique. Cependant, **sa part dans la répartition modale des transports est relativement faible**, comptant pour 7,8% du transport de passagers et pour 18,7% du transport de fret⁶. Au fil des années (de 2007 à 2018), l'évolution a été lente, la part des passagers ferroviaires n'augmentant que de 0,5% dans l'UE et celle du fret allant même parfois jusqu'à baisser⁷. En l'absence d'augmentation forte de cette proportion, le transport ferroviaire risque de rester relativement marginal et ce sont les transports routier, maritime et aérien qui devront réduire les émissions de GES.

ENCADRÉ 2 ■ Répartition modale du transport ferroviaire dans une sélection d'États membres

La moyenne des chiffres dans l'UE27 cache de grandes différences entre les États membres :

- Pour le **transport des passagers** (moyenne de l'UE : 7,8%), l'Autriche (12,1%), les Pays-Bas (11,1%) et la France (10,5%) enregistrent les meilleurs résultats avec une répartition modale supérieure à 10%, suivis par la Slovaquie, la Suède, l'Allemagne, la République tchèque, la Hongrie, le Danemark, la Belgique et la Pologne dont la part, pour tous ces pays, est supérieure ou égale à la moyenne de l'UE.
- Pour le **transport des marchandises** (moyenne de l'UE : 18,7%), les trois États baltes se distinguent (plus de 45%), suivis par la Slovénie, la Slovaquie, l'Autriche et la Suède dont les volumes de fret dépassent les 30%. La Finlande, la Roumanie, la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Croatie, l'Allemagne et la Bulgarie se situent au-dessus de la moyenne. La France (9,93%), l'Espagne (4,97%) et la Belgique (10,48%) sont situées très loin de la moyenne, et même plus loin encore de la barre des 30% fixée par l'industrie elle-même pour 2030.

6. Tkm/pkm de l'UE 27 : chiffres pour 2018 de la répartition modale du ferroviaire par rapport à tous les modes de transport terrestres. En termes absolus, entre 2015 et 2018, le volume du trafic ferroviaire a augmenté de 2,5% pour les passagers et de 4,1% pour le fret.

7. La part du métro et du tramway augmenterait ce chiffre de 1,7% ; la part du fret varie selon les années entre 17,3 et 19,2%.

3 . LE TRANSPORT FERROVIAIRE DOIT AUGMENTER CONSIDÉRABLEMENT SA PART DANS LA RÉPARTITION MODALE POUR CONSTITUER LE PILIER D'UNE NOUVELLE STRATÉGIE DE MOBILITÉ

L'enjeu majeur, pour le transport ferroviaire, est donc d'**augmenter sa part dans la répartition modale**, et non de réduire les GES⁸. *Le ferroviaire n'a pas un problème de décarbonisation mais d'attractivité.*

Idéalement, la meilleure manière d'augmenter la part du transport ferroviaire serait de le rendre plus attractif et plus innovant, de s'assurer qu'il est plus fiable et plus ponctuel, que l'offre de services ferroviaires est meilleure et plus variée, que les coûts sont plus faibles et qu'il est mieux intégré dans un système multimodal dans lequel la connexion au dernier kilomètre est également assurée. Le ferroviaire doit également être plus attentif à l'utilisation d'autres modes de transports écologiques tels que le vélo, etc. Cela fait déjà partie des modifications récemment acceptées relatives au règlement sur des droits des voyageurs ferroviaires (en cours d'adoption) et devrait constituer l'une des priorités de la révision du paquet sur la mobilité urbaine annoncée par la Commission pour cette année⁹.

S'il s'agit là des **objectifs**, quels sont les **leviers** d'un point de vue européen ?

3.1 ■ Levier UN : améliorer les conditions d'égalité avec le principe du pollueur-payeur

Le **coût des transports** doit être fidèlement reflété. Les coûts externes et d'infrastructure de chaque mode de transports doivent être mesurés et internalisés : il s'agit du *principe de l'utilisateur-payeur/du pollueur-payeur*. La tâche n'est pas facile dans la mesure où cela implique des préoccupations en matière sociale et de cohésion. La Commission a récemment annoncé un « **ensemble complet de mesures afin d'assurer une tarification équitable et efficace dans tous les modes de transport** »¹⁰, comprenant l'extension du système SEQE, l'arrêt des subventions accordées aux combustibles fossiles, l'amélioration de la tarification efficace de l'utilisation des infrastructures¹¹ et une meilleure information sur le choix du mode de transport le plus durable. Le fait de donner un prix au CO2 pour tous les modes de transport (pas nécessairement en passant par l'extension du SEQE) permettra effecti-

8. Cependant, pour les lignes non-électrifiées, il conviendrait également de poursuivre l'évolution vers les systèmes à hydrogène propre et autres propulsions alternatives remplaçant le diesel.

9. Voir le document de travail des services de la Commission sur l'évaluation du paquet de 2013 sur la mobilité urbaine (SWD (2021)0047) : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52021SC0047>

10. COM (2020)789 du 9.12.20, p. 14.

11. Il s'agit de l'un des objectifs des négociations en cours sur la révision de la directive EUROVIGNETTE qui ont débuté en 2017.

vement de contribuer à créer des conditions plus équitables pour le transport ferroviaire¹². Cependant, d'autres éléments de coûts externes sont encore plus importants, tels que les accidents et les embouteillages.

ENCADRÉ 3 ■ Coûts externes en matière de transport

Selon la dernière enquête, en 2016, les coûts externes du secteur des transports¹³ dans l'UE s'élevaient à 987 milliards d'euros (pour l'UE28, hors coûts d'infrastructure), dont plus de 80% pour la route (820 milliards d'euros) et moins de 20 milliards d'euros pour le rail (2%, correspondant essentiellement au bruit). Les coûts les plus importants pour le transport routier sont les accidents¹⁴, les embouteillages et les émissions de GES. Les coûts d'infrastructures s'élevaient à environ 265 milliards d'euros pour le transport routier et ferroviaire, dont 66% pour la route et 33% pour le rail.

Les voyageurs ferroviaires contribuent bien plus aux coûts externes que les voyageurs recourant au transport routier. Si l'on exclut les coûts d'infrastructures fixes, les usagers des trains couvrent environ 80% des coûts du transport ferroviaire par le biais de taxes et de redevances alors que les usagers des transports routiers n'en paient qu'environ 58%. Le fret ferroviaire ne couvrait en revanche que 39% des coûts et le fret routier entre 36% (poids lourds) et 44% (véhicules utilitaires légers).

3.2 ■ Levier DEUX : s'assurer de fonds publics suffisants

La pandémie de la COVID a également affecté le secteur ferroviaire en raison d'une baisse des volumes de voyageurs et de marchandises. Il est encore trop tôt pour donner une vue d'ensemble, mais il est d'ores et déjà clair que le secteur ferroviaire lui aussi, et notamment les opérateurs privés et les nouveaux acteurs sur le marché, auront besoin d'une certaine forme de soutien public national (comme le secteur aérien) pour garantir leur survie et leur capacité à assurer le développement futur du transport ferroviaire. Certaines des grandes entreprises ferroviaires ont déjà publié les premiers chiffres des pertes dues à la COVID (et à d'autres facteurs), comme la SNCF (3 milliards d'euros en 2020), Deutsche Bahn (5,6 milliards d'euros), SNCB (400 millions d'euros) et ÖBB (environ 800 millions d'euros)¹⁵. Certains États membres ont prévu d'accorder un soutien aux entreprises.

Des contrats de services publics supplémentaires pourraient également être nécessaires pour susciter, au moins initialement, des services innovants. Par ailleurs, un débat est en

¹². Étant donné que l'électricité est déjà couverte par le système SESE. Le ferroviaire, encore plus que la navigation intérieure, constitue l'un des deux modes de transports ayant considérablement réduit ses émissions au cours des dernières années, en passant de 12,7 (1990) à 4,3 (2018) millions de tonnes par an.

¹³. Accidents, embouteillages (pour la route), coûts environnementaux (pollution, climat, bruit, habitat, « well-to-tank » [logistique du puits au réservoir]). « Study on sustainable transport infrastructure charging and internalisation of transport externalities » [Étude sur la tarification des infrastructures de transport durables et l'internalisation des externalités des transports] <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e0bf9e5d-a386-11e9-9d01-01aa75ed71a1>

¹⁴. Avec 23 374 morts sur les routes en 2018 contre 13 liés au transport ferroviaire.

¹⁵. La CER (Community of European Railways) estime dans son récent rapport annuel que les pertes de revenus dans l'UE27 liées à la COVID s'élèvent, au cours du premier semestre 2020, à 35% pour le transport de passagers et à 15% pour celui de marchandises. https://www.cer.be/sites/default/files/publication/CER_Activity-Report-2020_0.pdf

cours sur la réduction des redevances d'accès aux voies pour les opérateurs¹⁶ ; elle ne devrait toutefois pas se faire au détriment des investissements par les gestionnaires d'infrastructures.

Les aides d'État feront l'objet d'un contrôle et plusieurs procédures sont d'ailleurs déjà en cours. Parallèlement, les règles européennes relatives aux aides d'État dans le domaine ferroviaire sont en cours de révision et devraient également contribuer à l'émergence d'un nouveau mode des transports dans la période post-COVID. De nombreux fonds communautaires sont disponibles pour le financement du ferroviaire durant la prochaine programmation financière (2021-2027).

ENCADRÉ 4 ■

Le **Mécanisme pour l'interconnexion en Europe II** (environ 25 milliards d'euros) continuera à fournir des fonds importants au secteur ferroviaire ; néanmoins, ils devront également servir à financer le déploiement d'infrastructures à combustibles alternatifs et la numérisation des autres modes de transport.

Dans le cadre de la Facilité **pour la reprise et la résilience**, les États membres allouent certains fonds communautaires au transport ferroviaire. Il reste à préciser leur montant et s'ils seront limités aux infrastructures ferroviaires ou s'ils pourront aussi financer le renouvellement et la modernisation de la flotte.

Les **fonds régionaux et de cohésion** contribuent également au financement du transport ferroviaire (notamment pour l'amélioration et le renouvellement de la flotte) ; à l'avenir, l'accent sera fortement mis sur les transports urbains.

L'**Agence ferroviaire européenne** (ERA), basée en France, aura un rôle central croissant à jouer dans la renaissance du ferroviaire et il sera crucial de doter l'ERA d'un budget adapté.

Le fonds pour la recherche **Horizon Europe** affectera un montant important à la recherche et au développement dans les domaines du climat, de l'énergie et de la mobilité, et il devrait donc aussi contribuer au secteur ferroviaire (notamment par le biais du partenariat « Rail européen »).

Enfin, la **Banque européenne d'investissement** (BEI) mobilisera aussi des financements pour des projets ferroviaires, par le biais de divers instruments tels qu'*InvestEU*.

Les projets ferroviaires remplissent clairement les critères relatifs aux dépenses publiques liées à la reprise et à la résilience, en luttant contre le dérèglement climatique et en contribuant aussi très souvent à la numérisation du rail. Cependant, les projets ferroviaires seront concurrencés par d'autres modes de transport et, dans la majorité des cas, la maturité du projet sera importante.

¹⁶. Le règlement 2020/1429 permet aussi de réduire les coûts financiers du secteur ferroviaire en assouplissant temporairement les règles relatives aux redevances, afin d'atténuer l'impact économique de la pandémie de COVID-19.

3.3 ■ Levier TROIS : un espace ferroviaire unique européen opérationnel

La conception des réseaux ferroviaires européens a évolué, passant d'une timide tentative d'ouverture des différents marchés nationaux au concept d'un espace ferroviaire unique dans lequel le transport ferroviaire constitue un pourvoyeur européen majeur de mobilité et de logistique, permettant aux entreprises ferroviaires de proposer des services sur tout le réseau de l'Union européenne, en se basant sur les règles concurrentielles ou sur les obligations de service public ; un paramétrage unique du train lui permet de fonctionner partout dans l'UE grâce à la suppression des obstacles techniques et opérationnels. Alors que les services de fret ferroviaire et de trafic international de passagers ont déjà été libéralisés (respectivement en 2007 et 2010), le quatrième paquet ferroviaire (2016) permettait de finaliser le cadre juridique européen de cet espace unique de transport de passagers¹⁷. Parallèlement, le rôle de l'Agence ferroviaire européenne à Valenciennes-Lille a été considérablement renforcé.

La mise en œuvre et l'utilisation du cadre européen sont essentiels à l'ouverture des services ferroviaires. Les opérateurs ferroviaires devraient mieux répondre aux besoins des consommateurs, améliorer la qualité de leurs services, les moderniser et les rendre plus rentables. Le recours à des procédures d'appels d'offre pour les contrats de services publics devrait permettre une meilleure utilisation des fonds publics.

Il est également important de s'intéresser aussi aux questions liées à la situation sociale du personnel et à l'accessibilité. Le secteur des services ferroviaires de l'UE27 (opérateurs et infrastructures) emploie plus de 916 000 personnes. Au cours des dernières années, le nombre de jeunes employés dans ce secteur a lentement augmenté, mais le vieillissement de la main d'œuvre reste problématique, tout comme le fait qu'il s'agisse d'une main d'œuvre essentiellement masculine.

ENCADRÉ 5 ■

Le **pilier « marché »** du quatrième paquet ferroviaire permet une ouverture progressive du marché en offrant le droit aux entreprises ferroviaires établies dans un autre État membre d'opérer tous les types de services de passagers partout dans l'UE, avec des règles améliorant l'impartialité dans la gouvernance des infrastructures ferroviaires et prévenant toute discrimination, ainsi que des procédures obligatoires d'appels d'offre pour les contrats de services publics dans le secteur ferroviaire. Il est composé d'une directive (2016/2370) relative à l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et à la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire, du règlement (2016/2338) sur l'attribution de contrats de services publics pour les services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et du règlement (2016/2337) abrogeant un règlement précédent relatif aux règles communes pour la normalisation des comptes des entreprises de chemin de fer.

Si l'on considère la part de marché de toutes les entreprises, à l'exclusion des principales, comme un indicateur de l'ouverture du marché, la réalité varie fortement d'un État membre de l'UE à l'autre.

La **part de marché moyenne du fret ferroviaire** des différentes entreprises concurrentes dans l'UE27 est passée de 34% à 42% (2015-2018). En 2018, les nouveaux opérateurs étaient en concurrence avec des opérateurs nationaux historiques dans la majorité des États membres de l'UE (excepté en Grèce, Irlande, Lituanie, Luxembourg). La part de marché de ces concurrents était supérieure à 30% dans de nombreux États membres. Les chiffres étaient de 46% en France, 51,3% en Allemagne et 18,2% en Belgique¹⁸.

¹⁷. Alors que le transport ferroviaire de marchandises est international à 52% en 2018, le transport international de passagers ne représente que 6,8% de l'ensemble du trafic dans l'UE27.

¹⁸. Rapport de suivi sur l'évolution du marché ferroviaire, p.13.

Pour les **services relatifs au transport intérieur de voyageurs**, la liberté d'accès et les appels d'offre pour les contrats de services publics ne sont devenus obligatoires que récemment. Certains États membres avaient néanmoins libéralisé plus tôt ces services. En moyenne, les concurrents avaient une part de marché de 10% sur les marchés commerciaux nationaux de transports de passagers dans l'UE27 en 2018 et de 16,2% pour les contrats nationaux de services publics. Les appels d'offre n'avaient été utilisés que pour 26% de tous les contrats d'obligations de services publics en vigueur en 2018 dans l'UE27.

3.4 ■ Levier QUATRE : un programme ambitieux pour le ferroviaire numérique

La numérisation du transport ferroviaire constituera un élément clé de l'augmentation de la part du rail dans la répartition modale. Elle contribuera à augmenter les capacités d'infrastructures, à rendre le rail plus efficace grâce à l'amélioration de la répartition et de la gestion des incidents, à l'automatisation et à une meilleure réponse aux exigences des voyageurs, y compris en termes de multimodalité.

Le principal facteur de changement pour la numérisation du ferroviaire est le déploiement à l'échelle européenne du système européen de signalisation ferroviaire (ERTMS)¹⁹. Si son développement a été trop lent, beaucoup reconnaissent désormais qu'il n'y aura pas de ferroviaire numérique s'il n'est pas déployé. Le système européen de contrôle des trains (ECTS) est actuellement développé sur quelques 10 000 km et devrait l'être sur 50 000 km d'ici 2030. Parallèlement, quelques 4 500 locomotives et véhicules en sont équipés, et leur nombre devrait atteindre plus de 35 000 d'ici 2030.

Le secteur ferroviaire a toujours été ouvert à l'innovation, et guidé par elle. Cependant, les cycles de renouvellement (infrastructure et matériel roulant) sont longs et coûteux. C'est pourquoi l'innovation est souvent plus rapide dans d'autres secteurs du transport²⁰. L'accélération de l'innovation dans le transport ferroviaire, associée à une bonne gestion de la transition, contribuera à renforcer l'attractivité du rail, non seulement pour les usagers mais aussi en tant que futur employeur. L'innovation dans le ferroviaire est étroitement liée à la numérisation, mais ne s'y limite pas. Certaines autres évolutions technologiques d'avenir apparaissent déjà sur le marché ou sont en cours de développement, tels les trains à hydrogène, les matériaux de construction des trains plus légers, les modalités de réduction du bruit, mais aussi le développement de la prochaine génération de trains à très grande vitesse et des formes alternatives de transports, telles l'hyperloop.

¹⁹. L'ERTMS était à l'origine un concept visant à développer un système de signalisation ferroviaire comparable à celui du trafic aérien. Actuellement, il s'agit de la norme européenne de protection automatique des trains (ATP) qui rend le transport ferroviaire plus efficace et plus sûr, et qui constitue le point de départ pour le développement de futurs systèmes de commande et de contrôle. Il contribue à faciliter l'opérabilité entre les États membres, gère la question des quelques 30 systèmes en place dans l'UE, contribue à une amélioration de la sécurité et à un renforcement des capacités, et constitue donc un élément essentiel de l'espace ferroviaire unique européen. Il s'agit par ailleurs d'un projet industriel majeur en Europe et dans le monde. Voir le rapport du Parlement européen sur l'ERTMS, rédigé sur sa propre initiative (Mars 2021 : rapporteur : le député européen Izaskun Bilbao Barandica) et le plan de travail du coordinateur de l'ERTMS : https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/work_plan_ertms_2020.pdf

²⁰. Commission 2019, Final report: Study on the competitiveness of the Rail Supply Industry [Rapport final : étude sur la compétitivité de l'industrie de l'équipement ferroviaire].

ENCADRÉ 6

Le pilier technique du 4^e paquet ferroviaire de l'UE (pleinement opérationnel en 2020) facilite une **stratégie de l'innovation** à l'échelle européenne, l'**Agence ferroviaire européenne** étant dotée d'une fonction centrale en tant qu'autorité système. D'autres éléments sont financés par le programme de R&D de l'UE. **L'entreprise commune Shift2rail** fédère la recherche sur le ferroviaire en Europe. Son futur successeur (le projet Rail européen qui s'inscrit dans le cadre du programme Horizon Europe) devrait notamment proposer la plateforme nécessaire pour coordonner sa future évolution et sa contribution à l'ERA en tant qu'autorité système, pour aboutir à un **Système européen de contrôle et de commande des trains** allant au-delà des questions de signalisation et de sécurité basées sur le contrôle des trains, pour aboutir à un système intelligent de gestion du trafic.

Programme du ferroviaire numérique

La numérisation du transport ferroviaire contribuera à générer davantage de capacités, des cycles d'innovation plus rapides, davantage de modularité, une meilleure orientation des usagers, des connexions avec le réseau de transport au sens large ; elle contribuera aussi à transformer la manière dont le rail est organisé. La numérisation augmentera la fiabilité, la flexibilité dans l'offre des services et aidera à réduire considérablement les coûts. Parmi les prochaines étapes de la numérisation du rail, on peut citer :

- Introduction à l'échelle européenne d'un système de signalisation ferroviaire interopérable (ERTMS) comme pilier central de la stratégie du ferroviaire numérique ;
- Fonctionnement automatique des trains (jusqu'au niveau le plus élevé) ;
- Futur système de communication radio pour le rail (5G) ;
- Positionnement en temps réel pour les questions liées à la sécurité et à la logistique (y compris EGNOS/Galileo) ;
- Enclenchements numériques ;
- Amélioration de la cybersécurité ;
- Intelligence artificielle pour le fonctionnement et la maintenance ;
- Couplage automatique numérique ;
- Systèmes logistiques numériques pour le fret ;
- Systèmes de billetterie multimodaux et de services continus porte-à-porte, avec interopérabilité des données.

Un certain nombre de ces éléments permettrait de parvenir à une amélioration notable de l'intégration du trafic et du système de gestion des capacités au niveau européen et d'offrir une répartition des voies et une coordination à l'échelle européenne, en commençant peut-être par le fret (en intégrant le projet de révision de la législation sur les corridors de fret ferroviaire).

La numérisation nécessitera non seulement une réorganisation, mais aussi, à l'avenir, une meilleure coordination de la gestion du trafic²¹, et elle obligera également les autorités publiques, les gestionnaires d'infrastructure et l'industrie de l'équipement ferroviaire²² à se transformer.

²¹. Un Policy Paper de l'ERA évoque un EUROCONTROL pour le transport ferroviaire. EU Agency for Rail, Fostering the railway Sector through the European Green Deal [Agence ferroviaire européenne, Promouvoir le secteur ferroviaire grâce au Pacte vert pour l'Europe], July 2020.

²². Voir aussi Lotz, Ott, Stern, Vandieken, Digitizing Europe's railways: a call to action [Numérisation du transport ferroviaire en Europe: il faut agir], 2020, <https://www.mckinsey.com/featured-insights/europe/digitizing-europes-railways-a-call-to-action>

3.5 ■ Levier CINQ : une industrie européenne de l'équipement ferroviaire performante

Le marché international de l'équipement ferroviaire est immense²³. L'Europe dispose dans ce domaine de l'une des industries les plus performantes et les plus compétitives au monde (fabrication de locomotives et de matériel roulant, voies, électrification, équipements de signalisation et de télécommunication, pièces détachées, services), et l'accès au marché des équipementiers européens dans d'autres pays et régions du monde est d'une importance stratégique. Des PME mais aussi des entreprises industrielles majeures travaillent dans ce secteur. L'industrie européenne investit quelque 2,7% de son chiffre d'affaire annuel en R&D²⁴ et représente 46% du marché mondial de l'équipement ferroviaire. Elle emploie environ 400 000 personnes en Europe.

ENCADRÉ 7 ■

« L'industrie de l'équipement ferroviaire est cruciale pour l'UE. Son chiffre d'affaires s'élève à 50 milliards d'euros, tandis que les montants de la valeur ajoutée représentent un tiers du chiffre d'affaires (respectivement, environ 49 milliards d'euros et 15,2 milliards d'euros en 2017). Depuis 2011, le secteur a connu une croissance continue. L'industrie de l'équipement ferroviaire de l'UE est leader à l'échelle mondiale, enregistrant constamment une balance commerciale nette, mais l'augmentation de la concurrence est visible. Les évolutions des technologies et du marché ont une grande influence sur l'industrie européenne de l'équipement ferroviaire »²⁵.

Le rôle majeur de l'Europe dans l'industrie ferroviaire doit être protégé contre la concurrence déloyale du reste du monde. Alors que l'industrie européenne de l'équipement ferroviaire a clairement montré qu'elle peut maintenir une présence forte sur le marché mondial, les politiques industrielles doivent être renforcées pour s'assurer qu'aucune subvention déloyale n'est accordée à des équipementiers de pays tiers²⁶ et que les investissements directs étrangers sont dans l'intérêt de l'Union européenne²⁷. Parallèlement, des politiques sont nécessaires pour s'assurer que les prix sont compétitifs et que les nouveaux entrants peuvent accéder au marché de l'équipement ferroviaire qui est de plus en plus informatisé. C'est dans ce contexte qu'a été annoncée la fusion de Siemens et Alstom, refusée en 2019 par la Commission, ce qui a conduit à la fusion désormais approuvée d'Alstom et Bombardier. L'industrie ferroviaire, et notamment ses futures technologies, constituent un atout stratégique pour l'Union européenne.

²³. Le volume annuel actuel du marché de l'équipement ferroviaire pour les années 2017-2019 est estimé à 177 milliards d'euros par an.

²⁴. Commission, Study on the competitiveness of the rail supply industry [Étude sur la compétitivité de l'industrie de l'équipement ferroviaire], Sept. 2019 : <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/38025>. Dans le secteur du transport, c'est l'industrie automobile qui enregistre la part la plus importante d'investissement en R&D, suivie par l'aviation. Voir JRC Technical report, Innovation capacity of the transport sector [Rapport technique du Centre de recherche commun (JRC), Capacité d'innovation dans le secteur des transports], 2019.

²⁵. Report of the expert group on competitiveness of the European rail supply industry [Rapport du groupe d'experts sur la compétitivité de l'industrie européenne de l'équipement ferroviaire], 2019, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/37829> [traduction non officielle]

²⁶. Voir aussi le Livre blanc de la Commission européenne relatif à l'établissement de conditions de concurrence égales pour tous en ce qui concerne les subventions étrangères, COM/2020/253.

²⁷. Règlement 2019/452 et Communication de la Commission sur les orientations à l'intention des États membres concernant les investissements directs étrangers, C(2020)1981.

3.6 ■ Levier SIX : renforcer l'attractivité du rail pour les citoyens et les usagers

La mobilité, en tant que service, est devenue un facteur clé du transport de passagers, tout comme la logistique pour le transport des marchandises. L'Europe reste l'un des meilleurs acteurs mondiaux en termes de logistique, mais elle s'appuie essentiellement sur d'autres modes de transport que le rail²⁸.

La qualité des services ferroviaires doit être considérablement améliorée dans l'UE27. La numérisation, les droits des passagers²⁹, l'interopérabilité et l'ouverture du marché devraient y contribuer fortement³⁰.

ENCADRÉ 8 ■

D'après le 7^e Rapport de suivi sur l'évolution du marché ferroviaire³¹ :

- « La **ponctualité** moyenne [moins de 5 minutes de retard] des services locaux et régionaux de transport de voyageurs dans l'UE-27 a légèrement diminué, passant de 93 % en 2015 à 90% en 2018. La ponctualité moyenne des services de transport de voyageurs à longue distance et à grande vitesse a baissé, passant de 85 % en 2015 à 79 % en 2018.
- La **fiabilité** moyenne des services locaux et régionaux de transport de voyageurs a reculé entre 2015 et 2018, la part des services annulés passant de 1,4 % à 1,9 %. La fiabilité moyenne des services de transport de voyageurs à longue distance et à grande vitesse a augmenté entre 2015 et 2018, la part des services annulés passant de 1,5 % à 1,3 %.
- La **ponctualité** moyenne du **fret** ferroviaire [moins de 15 minutes de retard] dans l'UE-27 était de 60 % pour les services intérieurs et de 53,2 % pour les services internationaux : 7,3 % des services intérieurs et 11 % des services internationaux ont été annulés ».

Afin d'augmenter sa part dans la répartition modale, le transport ferroviaire doit également innover en termes d'offres. La connectivité régionale est souvent limitée. En outre, les services aux passagers sont aujourd'hui essentiellement limités aux voyages nationaux ; il convient de promouvoir les voyages internationaux de passagers. Actuellement, les initiatives suivantes sont sérieusement prises en compte par les institutions européennes, les États membres et/ou les opérateurs ferroviaires :

- Doublement du trafic ferroviaire à grande vitesse d'ici 2030 ;
- Augmentation du fret ferroviaire de 50% d'ici 2030 ;
- Meilleure interconnexion régionale des centres urbains ;
- Création d'un réseau de trains de nuit pour connecter les principales villes ;

28. World Bank, Logistics Performance Index [Banque mondiale, Indice de performance logistique], <https://lpi.worldbank.org/international/global>

29. Les Droits des passagers ferroviaires existent au niveau de l'UE depuis 2009 (règlement 1371/2007) et ont été renforcés début 2021 afin de prendre en compte les droits des passagers handicapés ou à mobilité réduite ainsi que les règles sur la billetterie directe.

30. Voir le rapport Eurobaromètre « Satisfaction with passenger rail services » [Satisfaction des services ferroviaires de passagers], 2018 : seuls 66% (UE26) des voyageurs étaient satisfaits de la fréquence des trains, 59% de la ponctualité et de la fiabilité, 41% de l'accès au Wifi et 56% de la propreté et de l'entretien. <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/general/doChangeLocale/locale/fr/curEvent/survey.getsurveydetail/instruments/flash/surveyky/2172/>

31. 7^e Rapport de suivi sur l'évolution du marché ferroviaire 2021, p. 11-12.

- Liaison des principales villes par des services ferroviaires réguliers ;
- Amélioration des informations sur la multimodalité, promotion de la billetterie directe et possibilité de billetterie multimodale pour divers opérateurs ;
- Offre de services intégrés porte-à-porte ;
- Initiatives de promotion des voyages en train pour les jeunes, telles que *DiscoverEU* et utilisation plus large de l'*Eurailpass* pour tous ;
- Révision du cadre réglementaire pour le transport intermodal, y compris de la directive sur les transports combinés.

ENCADRÉ 9 ■

Les chemins de fer fédéraux autrichiens (ÖBB) ont récemment introduit un service de trains de nuit (« Nightjet ») en partance d'Autriche et à destination des plusieurs villes européennes, dont Bruxelles. À la suite de cette initiative, quatre entreprises ferroviaires européennes (la Deutsche Bahn allemande (DB), les chemins de fer fédéraux autrichiens (ÖBB), la SNCF française et les chemins de fer fédéraux suisses (SBB)) ont annoncé d'autres liaisons. Parmi les priorités, on trouve quatre nouvelles lignes de nuit « Nightjet », qui connecteront 13 des plus grandes villes d'Europe par le biais de services de nuit au cours des prochaines années :

- Décembre 2021 : Vienne-Munich-Paris et Zurich-Cologne-Amsterdam
- Décembre 2023 : Vienne/Berlin-Bruxelles/Paris
- Décembre 2024 : Zurich-Barcelone

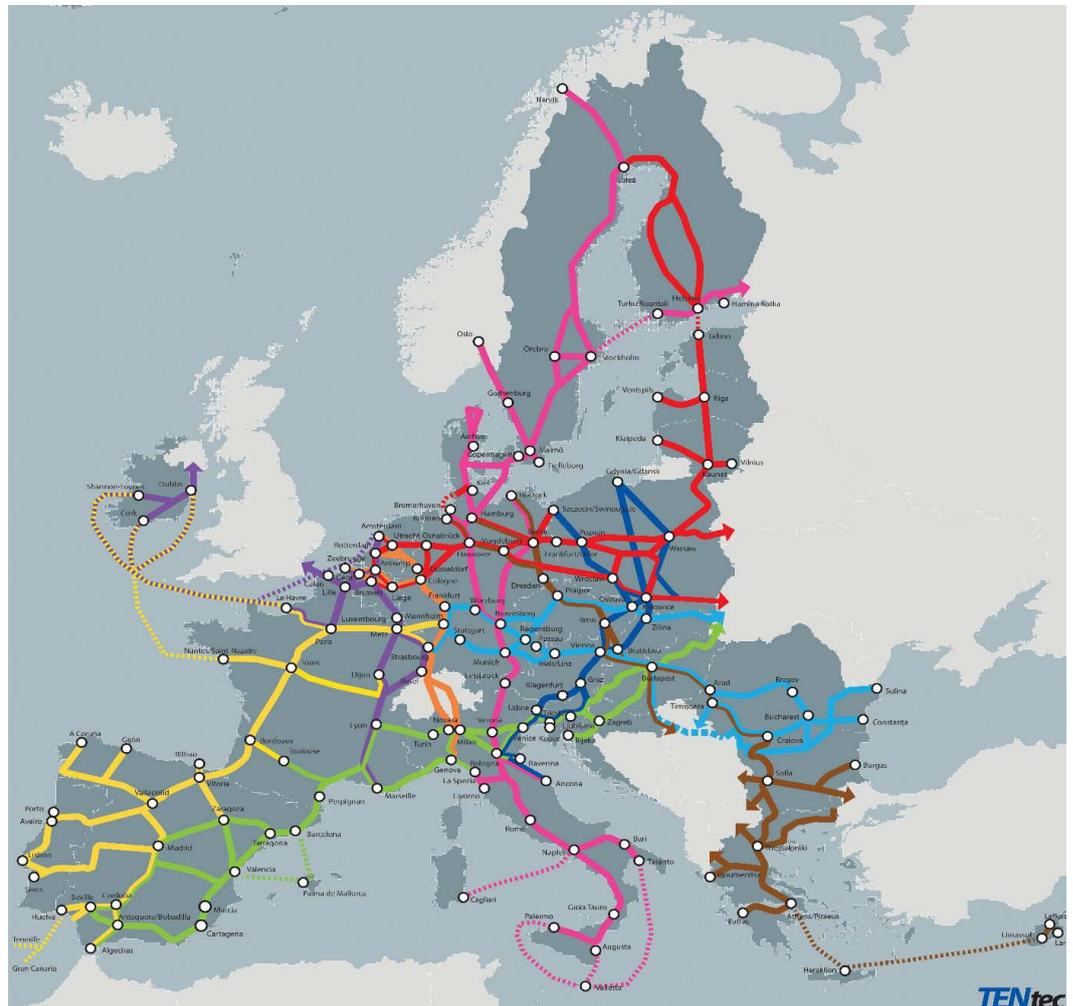
Source : UIC electronic newsletter, 9 December 2020

3.7 ■ Levier SEPT : infrastructures de connexion en Europe (RTE-Transport)

Depuis les débuts de l'UE, les discussions ont largement porté sur la nécessité d'une politique d'infrastructures de transport, mais il a fallu attendre le traité de Maastricht en 1992 pour qu'un article sur les réseaux de transports transeuropéens (RTE) prévoit une compétence (limitée) sur les réseaux de transport, d'énergie et de télécommunications ainsi que sur les « liaisons manquantes » entre les États membres. Depuis le tout début, la politique européenne des réseaux transeuropéens de transport RTE-T s'est concentrée sur le développement des infrastructures ferroviaires, en mettant fortement l'accent au début sur le transport ferroviaire à grande vitesse.

Après les premières orientations sur le développement des réseaux transeuropéens de transport RTE-T en 1996, la seconde génération d'orientations RTE-T (adoptées conjointement avec le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe en 2013) visait à développer une véritable politique transeuropéenne de réseaux de transport qui intégrait les impératifs de la politique commune des transports, en dépassant les projets prestigieux éparpillés. Le concept d'un réseau central avec des corridors multimodaux de réseau central était né. Le montant disponible pour les infrastructures de transport pour la période 2014-2020 était pour la première fois suffisamment important (26 millions d'euros) pour faire de l'Union européenne un acteur majeur du développement du réseau.

CARTE 1 ■ Les corridors de réseau central (selon le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe II)



Source : Commission, DG MOVE, TEN tech

La politique de réseaux transeuropéens de transport a toujours servi de tremplin ou de soutien à de grands projets, tels que le pont Oresund entre le Danemark et la Suède, la connexion à grande vitesse Paris-Bruxelles-Cologne-Amsterdam-Londres (PBKAL), le projet Rail Baltica (de Tallinn à Varsovie), la liaison entre Lyon et Turin, le tunnel du Fehmarn Belt ou le tunnel de base du Brenner pour n'en citer que quelques-uns.

La troisième génération des orientations en matière de réseaux transeuropéens de transports RTE-T est en cours de préparation pour 2021³². Elle a été précédée d'une proposition pour reconduire le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe en ajoutant une dimension à « double usage civil et militaire » au financement des futures infrastructures et été accompagnée, en termes de financements communautaires, de fonds très importants issus des fonds de cohésion, d'InvestEU et du Fonds pour la reprise et la résilience.

³². Voir aussi le rapport du Parlement européen du député européen Jens Gieseke sur la révision des orientations du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) du 10.12.2020.

Le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe II (adopté en trilogue en mars 2021) envisage une extension des actuels corridors de réseau central pour passer d'environ 49 000 km à 58 000 km (UE27), les principaux tronçons ajoutés l'étant en France (Bordeaux-Toulouse-Narbonne ; Nantes-Tours-Dijon ; Nantes-Cork (Irlande) ; Marseille-Vintimille) mais aussi en Espagne, en Pologne, en Finlande et en Suède. La Commission a également annoncé une révision du règlement sur les corridors de fret ferroviaire en 2021, de manière à faire concorder la configuration géographique des RTE-T et les corridors de fret ferroviaire. Conformément à l'approche actuelle visant à fixer des normes européennes en matière d'ERTMS, de longueur des trains de fret, etc., il faut s'attendre à ce que la prochaine proposition d'orientations se concentre sur le renforcement et peut-être l'ajout de normes supplémentaires (gabarit de chargement, vitesse des trains), en créant les conditions pour une meilleure interconnexion ferroviaire et un renforcement du rôle des terminaux et nœuds urbains.

Parallèlement, les interconnexions avec les pays voisins (notamment avec les Balkans occidentaux avec lesquels il existe déjà un Traité instituant une communauté de transport) devraient être intégrées à cette révision, y compris dans l'optique du renforcement croissant de la dimension géo-stratégique acquise au cours des dernières années. En outre, la gouvernance des réseaux transeuropéens de transport devrait être améliorée. **Pendant longtemps, l'Europe a eu sa propre politique de « la ceinture et de la route » (Belt and Road) – il est temps désormais de rassembler ces éléments et de les rendre plus visibles.**

3.8 ■ Levier HUIT : faire face aux crises (dimension de la résilience)

La crise de la Covid-19 a révélé l'importance de la continuité des chaînes d'approvisionnement en Europe. Alors qu'au début, le transport des passagers et des marchandises a été arrêté ou considérablement ralenti dans les limites des frontières nationales, la Commission et les institutions européennes ont réussi à adopter une approche plus intégrée. La création de voies vertes, la continuité de la fourniture de services de fret ferroviaire, mais aussi les règles de suspension temporaire de certains règlements et directives de l'UE ont au moins permis d'assurer la continuité d'approvisionnement des citoyens européens en biens essentiels et permis à l'industrie, dans une certaine mesure, de fonctionner dans un contexte difficile. La Commission, dans sa Communication sur le réaménagement des voies réservées³³, a fixé un objectif ambitieux en termes de fret ferroviaire afin de respecter également le temps d'arrêt maximal de 15 minutes aux frontières. Le Conseil d'octobre 2020 a adopté des conclusions demandant à la Commission d'élaborer rapidement un plan d'urgence en faveur du secteur du transport de marchandises en Europe pour faire face à la pandémie et à d'autres crises majeures.

L'UE a déjà fait face dans le passé à d'autres crises de moindre envergure, comme la crise liée aux cendres volcaniques ou des attaques terroristes, mais leur portée et leur durée étaient limitées. L'UE a désormais pris pleinement conscience de la nécessité de garantir la continuité des chaînes d'approvisionnement par le biais d'un réseau de transports solide plus résilient. En effet, cela s'applique non seulement à la pandémie actuelle, mais aussi aux défis liés aux menaces hybrides et à la nécessité de lutter contre les effets du changement climatique.

³³. Communication de la Commission sur le réaménagement des voies réservées dans les transports afin d'assurer la continuité de l'activité économique pendant la période de résurgence de la pandémie de COVID-19, COM/2020/685 final (Octobre 2020).

4 ■ QUELQUES INDICATEURS POUR L'ANNÉE EUROPÉENNE DU RAIL

Plusieurs actions et indicateurs ont été définis pour l'Année européenne du rail et au-delà. D'autres suivront sans doute. Ce serait être trop ambitieux que d'espérer un bouleversement majeur en l'espace d'une année. Cependant, si elle est prise au sérieux, l'année 2021 pourrait devenir celle du lancement d'actions essentielles pour la renaissance du ferroviaire en Europe comme acteur majeur du réseau de transport européen.

Il est important de réaliser l'importance du transport ferroviaire de trois points de vue. Il s'agit d'un contributeur majeur à la lutte contre le changement climatique, d'un secteur en cours de transformation par le biais de la numérisation et l'un des atouts industriels majeurs de l'Union européenne.

La Commission européenne a proposé plusieurs indicateurs utiles pour les années et décennies à venir pour le transport ferroviaire³⁴ :

ENCADRÉ 10 ■

- 100 villes européennes sont climatiquement neutres (d'ici 2030) ;
- Le trafic ferroviaire à grande vitesse doublera sur tout le territoire européen (d'ici 2030) ;
- Les déplacements collectifs programmés pour des trajets inférieurs à 500 km devraient être neutres en carbone ;
- La mobilité automatisée sera déployée à grande échelle (d'ici 2030) ;
- Le trafic ferroviaire de marchandises doublera (d'ici 2050) ;
- Un réseau transeuropéen de transport (RTE-T) multimodal et entièrement opérationnel sera développé au service de transports durables et intelligents garantissant une connectivité très rapide (d'ici 2050).

Pour mesurer le succès de l'Année européenne du rail, nous suggérons les dix indicateurs suivants, auxquels il conviendrait de parvenir ou qu'il conviendrait au moins d'initier au cours de cette Année du rail :

1. Le secteur ferroviaire est stabilisé sur le plan financier après la pandémie de COVID (y compris par des règles appropriées sur les aides d'État).
2. Les fonds communautaires en faveur du transport ferroviaire ont augmenté par rapport à la période précédente et offrent un financement adéquat pour le financement de la modernisation du matériel roulant.
3. Des initiatives de corridors ferroviaires européens pour les passagers et la marchandise sont lancées, prévoyant notamment la suppression des obstacles transfrontaliers et de meilleures répartitions des voies pour les trains de marchandises et de nuit, associée à une réflexion sur l'amélioration de la coordination du trafic ferroviaire international (y compris la connexion des villes).

³⁴. COM (2020)789 ; l'Agence ferroviaire européenne propose les éléments suivants pour une renaissance du transport ferroviaire : connecter par voie ferroviaire les principales zones urbaines en Europe / connecter les 30 principaux aéroports au réseau ferroviaire / développer un réseau européen de trains de nuit / supprimer les goulets d'étranglement ferroviaires / promouvoir une politique industrielle ferroviaire / créer un « Eurocontrol » du rail / financer des projets ferroviaires . .

4. Il est proposé de revoir le réseau transeuropéen de transport, en intégrant les objectifs relatifs aux futures politiques d'infrastructures et aux normes supplémentaires, une meilleure gouvernance et l'intégration des nœuds et terminaux urbains.
5. L'objectif de doublement du trafic ferroviaire à grande vitesse d'ici 2030 et du doublement du fret ferroviaire d'ici 2050 est adopté par les États membres.
6. Le cadre réglementaire pour le transport intermodal, y compris le transport combiné, est révisé afin de faciliter l'usage des transports combinés dans l'UE.
7. Des initiatives doivent être lancées ou confirmées pour renforcer l'acceptation du rail, y compris par les jeunes citoyens.
8. Un cadre approprié pour la billetterie intermodale et le partage de données interoperables dans le transport ferroviaire est proposé.
9. Des mesures importantes sont prises en matière de déploiement du système de signalisation ferroviaire européen, qui constitue le cœur du ferroviaire numérique.
10. Des plans en faveur d'une amélioration de la coordination et de la gestion du transport ferroviaire (marchandises et passagers) sont développés pour faire face aux périodes de crise.

L'Europe est le berceau du rail ; elle dispose d'un réseau ferroviaire qui fait beaucoup d'envieux. Nous devons désormais nous fonder sur l'héritage des générations précédentes, notamment en cette Année européenne du rail.



L'Europe pour
les citoyens



Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Traduction de l'anglais : Mathilde Durand ■ © Institut Jacques Delors