

Avis du Comité économique et social européen sur «Les perspectives d'emploi durable dans le secteur ferroviaire, dans celui du matériel roulant et pour les producteurs d'infrastructures; comment les mutations industrielles influenceront-elles l'emploi et la base de compétences en Europe?» (avis d'initiative)

(2012/C 24/05)

Rapporteur: **M. CURTIS**

Corapporteur: **M^{me} HRUŠECKÁ**

Le 20 janvier 2011, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur:

«Les perspectives d'emploi durable dans le secteur ferroviaire, dans celui du matériel roulant et pour les producteurs d'infrastructures; comment les mutations industrielles influenceront-elles l'emploi et la base de compétences en Europe?» (avis d'initiative)

La commission consultative des mutations industrielles, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 septembre 2011 (rapporteur: M. CURTIS; corapporteur: M^{me} HRUŠECKÁ).

Lors de sa 475^e session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 27 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 104 voix pour et 1 abstention.

1. Conclusions et recommandations

1.1 L'industrie européenne du matériel ferroviaire a montré sa capacité à fournir des systèmes à la pointe du progrès pour des moyens de transport qui respectent l'environnement, soient adaptés aux besoins des usagers et répondent à des exigences élevées en matière de mobilité et de réduction des émissions de CO₂. La prééminence qu'exerce l'industrie européenne va être fragilisée par le déclin de son marché domestique et les limitations auxquelles elle se heurte pour accéder à ceux du monde extérieur. Si elle ne peut s'appuyer sur une base industrielle forte en Europe, l'UE sera dans l'impossibilité de réaliser son ambitieux programme dans le secteur des transports. Pour consolider et renforcer la position stratégique de ce secteur en Europe, le CESE recommande les actions suivantes:

1.2 Il est nécessaire de procéder à un inventaire détaillé des goulets d'étranglement dans les principales connexions nationales et transnationales.

1.3 Une comparaison des systèmes urbains opérationnels dans les zones métropolitaines européennes et des solutions à la pointe du progrès, sous l'angle de l'efficacité énergétique et environnementale, devrait servir de référence.

1.4 Les producteurs de l'UE devraient avoir accès aux marchés hors Union de la même manière que les producteurs non européens peuvent accéder au marché de l'UE, sur une base de réciprocité.

1.5 Une politique industrielle globale prévoyant des investissements substantiels dans les systèmes traditionnels est indispensable. S'abstenir d'investir entraînerait de nouvelles pertes d'emplois et de compétences dans ce secteur stratégique, qui aboutiraient par ricochet à l'affaiblir dangereusement.

1.6 Bien que l'Agence ferroviaire européenne (AFE) ait publié des spécifications techniques d'interopérabilité (STI), un réseau ferroviaire intégré est encore loin d'être une réalité, ce qui crée des obstacles évidents au transport ferroviaire paneuropéen. Étant donné la situation actuelle, le CESE estime qu'il convient d'exploiter pleinement la stratégie Europe 2020, qui prévoit, entre autres, un cadre sûr pour la coordination entre la Commission et les États membres dans des domaines qui ne sont pas directement régis par la réglementation ou la législation de l'UE, mais qui sont d'une grande importance pour le marché unique.

1.7 Il est essentiel d'accroître de manière significative la coopération transnationale, en y associant également les universités et centres de recherche, ainsi que les jeunes professionnels qui ont reçu une formation adéquate, afin de normaliser le développement, la conception et la production de nouveaux trains pouvant fonctionner sur des dispositifs différents de voies et de signalisation. Cette démarche permettrait en soi de stimuler l'industrie européenne. Il conviendrait de promouvoir et de stimuler l'utilisation du transport ferroviaire afin de réduire les encombrements et les émissions de carbone. Si l'on veut enclencher un changement dans les comportements, il s'impose, dans le même temps, que les capacités du rail soient améliorées et que les déplacements en train deviennent plus attrayants et attentifs à l'utilisateur, dans un environnement de concurrence loyale, y compris avec d'autres modes de transport.

1.8 L'UE et les gouvernements nationaux devraient encourager et soutenir l'innovation, en tant qu'elle constitue un facteur qui préserve et augmente la compétitivité européenne, ainsi qu'il est proposé dans le programme UE 2020. Dans ce domaine, les démarches que l'on peut identifier comme prioritaires consistent à simplifier la technologie, assurer la qualité des prestations fournies (du point de vue de la sécurité, du confort, de la régularité du trafic, de la capacité, etc.), faire baisser la consommation d'énergie et réduire l'empreinte carbonique.

1.9 Au sein du secteur, le développement technologique va de pair avec celui des compétences et du savoir, ainsi qu'avec sa capacité à attirer de jeunes ingénieurs, dans une «course aux talents». Les demandes des utilisateurs potentiels et autres parties prenantes y constituent le moteur de l'innovation technologique. Aussi convient-il d'y développer encore le partenariat social et la participation des acteurs concernés.

1.10 À moyen et long termes, il sera nécessaire d'instituer un conseil européen des compétences sectorielles, afin de définir quelles seront les compétences et les fonctions nécessaires dans ce secteur. Pour définir ces besoins futurs, il importe dès lors de disposer de résultats de recherches récents et de données précises sur l'emploi dans le secteur ferroviaire.

1.11 En l'absence d'une politique industrielle couvrant tous les aspects de la question et d'un financement adéquat, le compartimentage actuel se poursuivra et le marché européen perdra la position de tête qu'il occupe. Le secteur ne pourra maintenir ses niveaux d'emploi actuels en Europe que s'il bénéficie d'un marché intérieur florissant.

2. Introduction

2.1 Le transport ferroviaire de passagers et de marchandises constitue un facteur clé de l'économie moderne; il sert l'intérêt général de la société et revêt une importance stratégique pour les décideurs des politiques quand il s'agit d'accroître la mobilité et les flux logistiques et de réduire les retombées environnementales. Il assure une mobilité efficace, énergétiquement parlant, en affichant les émissions de CO₂ les plus basses, et constitue l'un des remèdes aux encombrements des réseaux routiers et des agglomérations. Les lignes de longueur moyenne pourraient représenter une solution de substitution au transport aérien, tandis que les liaisons à courte distance et à caractère local sont susceptibles de faire baisser la circulation automobile.

2.2 Si l'on veut parvenir à une société européenne qui soit tout à la fois respectueuse de l'environnement et mobile et à la poursuite de l'intégration de l'Union européenne, dans son ensemble et, plus particulièrement, dans ses nouveaux États membres, il est capital de disposer d'un réseau efficace. Ceux qui existent actuellement ne sont à même, ni sous l'angle des capacités, ni sous celui de la qualité, d'attirer vers le rail une part de trafic plus importante.

2.3 L'augmentation constante des prix du carburant et de la dépendance pétrolière, la montée des préoccupations environnementales et la lutte contre les émissions de CO₂ sont autant de facteurs qui infléchiront la manière d'utiliser les différents modes de transport. En conséquence, il s'impose de moderniser le rail et d'installer de nouvelles infrastructures spécifiques. Le marché mondial est dominé par la Chine, qui consent de lourds investissements pour étendre son réseau ferroviaire, qu'il soit interurbain ou intra-urbain, et réaliser sa mise à jour technologique. D'autres pays émergents, comme l'Inde, la Russie, le Brésil ou l'Arabie saoudite, pour ne citer qu'eux, s'emploient eux aussi à mettre en œuvre ou concevoir des projets de grande envergure. Au final, la position dominante qu'occupe l'Europe se trouvera affaiblie par l'essor du rail hors de ses frontières et le déclin de son propre marché, combiné avec le manque de réciprocité sur celui du monde extérieur.

2.4 Le marché des transports publics urbains présente un fort potentiel de croissance. À travers le monde, on compte

aujourd'hui 300 grandes agglomérations, de plus d'un million d'habitants, qui ne disposent pas d'un système de transport urbain guidé, qu'il s'agisse du métro ou du tram.

2.5 La Chine, les États-Unis et d'autres régions dans le monde ont dans leurs plans des projets de lignes conventionnelles ou à très grande vitesse. Pour pouvoir concourir sur ces chantiers, l'industrie européenne doit toutefois bénéficier de conditions équitables et réciproques d'accès aux marchés.

2.6 Une infrastructure ferroviaire efficace, pourvue d'installations et d'équipements modernes, est un élément capital pour réussir à induire des changements dans le comportement des consommateurs, les impératifs environnementaux et la mobilité sur le marché de l'emploi. Un préalable obligé pour parvenir à cet objectif est de disposer d'un mécanisme d'aménagement du territoire qui fonctionne correctement, y compris pour ce qui est d'associer les citoyens aux processus de planification et de prise de décisions. Du fait de leur complexité et de l'ampleur des investissements qu'ils requièrent, la mise à disposition de ces systèmes sur le marché peut nécessiter plusieurs décennies. Les choix que nous effectuons aujourd'hui détermineront la physionomie du transport en 2050.

2.7 La concurrence venue d'Asie est déjà occupée à prendre pied en Europe, alors que les marchés hors Union européenne sont encore protégés par des barrières réglementaires et législatives. Pour les contourner, les producteurs européens «achètent» des parts de marché en les payant par des transferts de technologies, lesquels créent dans les pays bénéficiaires une base industrielle qui aboutira au final à menacer le réservoir européen d'emplois dans le secteur.

2.8 La pression croissante de cette concurrence extraeuropéenne devrait se faire plus sensible dans un horizon de cinq à dix années, lorsque le marché chinois atteindra lui aussi le stade de la maturité. Cette évolution aura des répercussions directes pour les perspectives d'emploi du secteur ferroviaire européen.

2.9 En Europe, les programmes 2007-2013 pour les réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) ont alloué 4,3 milliards d'euros au transport ferroviaire. Les financements complémentaires versés par le Fonds de cohésion de l'UE vont principalement à des dépenses en faveur du réseau routier et ne sont pas intégralement utilisés. Les exigences posées pour le cofinancement semblent être un élément dissuasif en la matière. Il conviendrait d'accorder une attention spécifique à la situation dans les nouveaux États membres: les ressources qui leur sont octroyées sont relativement faibles, alors que leurs réseaux ferroviaires sont les moins développés de toute l'Union européenne, que ce soit du point de vue de l'étendue, de la capacité ou de l'état technique. Les projets envisagés, peu nombreux, n'en sont encore, pour la plupart, qu'au stade des études ou en phase-pilote.

2.10 Le traitement qui est réservé au rail contraste avec les financements nationaux et européens dont bénéficie le transport routier, avec les subventions et mesures de soutien accordées à l'industrie automobile ou encore avec le régime fiscal de faveur du trafic aérien. La taxation à laquelle est soumis le chemin de fer, fondée sur la consommation d'énergie et les recettes procurées par la vente des billets, témoigne du peu de cas qui en est fait à bien des égards. Bien que le train se caractérise par une durabilité, tant sociale qu'environnementale, cette fiscalité inéquitable dégrade sa compétitivité vis-à-vis des autres modes de transport.

2.11 Résultant de la déréglementation dans divers pays d'Europe, la mise en service de véhicules longs combinés (c'est-à-dire de camions souvent désignés sous le terme trompeur d'«écocombis») et la montée en puissance des lignes de bus à grande distance ont pour effet de saper encore un peu plus la compétitivité du transport ferroviaire.

2.12 Il est manifeste que la concurrence déloyale entre les différents modes de transport et les barrières commerciales à travers le monde exercent une influence négative sur la demande de matériel roulant et d'infrastructures ferroviaires d'origine européenne.

2.13 Le secteur européen de l'équipement ferroviaire est une industrie compétitive et assure une part appréciable de l'emploi. Bien que nous ne disposions pas de statistiques fiables, au moins 113 000 personnes sont employées directement dans la production d'infrastructures et de trains. Le nombre total de travailleurs occupés dans ce secteur en Europe est estimé à 300 000 personnes. Le CESE salue l'initiative de la Commission de réaliser une radioscopie sectorielle et un examen de compétitivité de l'industrie des fournitures ferroviaires, qui permettront de mieux l'appréhender.

2.14 Plusieurs pays prévoient de renouveler ou de moderniser leur infrastructure, de développer de nouveaux trains, suburbains ou régionaux, ou de mettre à niveau et de développer leurs lignes de métro, matériel roulant compris, mais la crise financière a remis de nombreux projets en question et réduit le volume d'investissements attendu. À l'heure actuelle, il est envisagé de reporter certains projets ou de les revoir à la baisse.

2.15 Au lieu de se lancer dans le renouvellement et d'investir dans de nouvelles technologies, bon nombre d'opérateurs de réseaux conventionnels optent pour la réfection de parcs de véhicules vieillissants. L'évolution technologique et environnementale s'en trouve ralentie et risque même le blocage complet, d'autant que les plans d'électrification des réseaux connaissent eux aussi un ralentissement, alors que 48 % des 230 000 km de voies ferrées européennes ne sont pas encore électrifiés.

2.16 L'émergence d'un marché ferroviaire dans d'autres parties du monde accélérera le processus de mondialisation et pourrait toucher la base technologique et l'emploi à long terme en Europe. L'Asie a déjà dépassé l'Europe occidentale en devenant le principal marché pour le matériel ferroviaire, alors que dans les prévisions antérieures, ce bouleversement de classement n'était pas censé se produire avant 2015 ou 2016. La Chine a consacré environ 60 milliards d'euros à l'extension et à l'amélioration de son réseau ferroviaire au cours de la seule année 2009 ⁽¹⁾ et elle prévoit d'en investir 300 milliards sur la prochaine décennie. Les projections du Réseau transaméricain de transport de passagers prévoient des dépenses publiques de 50 milliards d'ici à 2050.

2.17 La Commission européenne s'est montrée très active et a publié en 2007 son livre vert sur la mobilité urbaine ⁽²⁾. Dans un manuel édité en 2008, elle a présenté une estimation des coûts externes dus au secteur des transports ⁽³⁾. En 2009, le livre vert intitulé «RTE-T: un réexamen des politiques vers une

meilleure intégration du réseau transeuropéen de transport au service de la politique commune des transports» ⁽⁴⁾ et le plan d'action pour la mobilité ⁽⁵⁾ ont proposé de nouveaux outils tels que des études, des bases de données et du matériel d'information. En 2011, la Commission a enfin fait paraître un livre blanc intitulé «Feuille de route pour un espace européen unique des transports» ⁽⁶⁾, qui estime à plus de 3 000 milliards d'euros les investissements nécessaires dans les infrastructures sur les vingt prochaines années, en donnant un rôle essentiel au rail. Estimant que ce dernier constitue le mode de transport dont les émissions sont les plus basses, le CESE salue les perspectives très ambitieuses tracées par ce document et apprécierait que des actions soient engagées pour les mettre en œuvre.

3. Observations générales

3.1 Le coup de frein donné par la crise financière a augmenté la pression sur les réseaux ferrés européens. Plusieurs pays européens, en particulier ceux touchés par la crise financière et économique, ne sont pas en mesure d'achever le renouvellement de leur système ferroviaire. D'ambitieux projets de très grande ampleur, comme «Rail Baltica» sont soumis à une véritable course d'obstacles politiques et budgétaires et pourraient, dans la conjoncture actuelle, être remis en cause.

3.2 L'impact de la crise sur les budgets nationaux a entraîné un report des investissements dans les réseaux classiques, lesquels constituent pourtant le principal moyen de transport du navetteur moyen. Comme ils existent déjà, leur impact sur l'environnement est minime par rapport aux liaisons à grande vitesse. Eu égard aux volumes de transport qu'ils assurent et à leur densité, ils ont en outre un effet plus important pour réduire la pollution et les encombrements en se posant en solution de substitution aux déplacements par voiture.

3.3 Bien que les réseaux à grande vitesse pour distances moyennes se soient développés rapidement au cours des dernières décennies, le prochain grand défi consistera à les étendre et à les connecter aux réseaux existants.

3.4 L'accent mis sur les projets de grande vitesse a entraîné un sous-investissement dans le transport ferroviaire traditionnel, qui se traduit par la vétusté du matériel roulant et une infrastructure dépassée du point de vue de la signalisation, de l'efficacité énergétique, de la capacité et des normes de sécurité. Ce processus se poursuivra si les arbitrages budgétaires continuent à privilégier le développement de la grande vitesse.

3.5 En 150 ans, les systèmes classiques, de régionaux qu'ils étaient, sont devenus d'échelle nationale. Leurs paramètres (écartement de voie, tension, marges d'alignement, vitesses maximales, signalisation et sécurité) diffèrent d'un pays, voire d'une région à l'autre. Le réseau européen classique se présente en fait comme une mosaïque de systèmes différents. Diverses approches ont été adoptées pour surmonter ces différences, qu'il s'agisse de la normalisation (par exemple la norme de sécurité européenne), de l'utilisation d'un matériel roulant hybride (systèmes de sécurité, tension et écartements variables) ou de dispositions techniques pour compenser les limites de l'infrastructure (trains pendulaires, à deux étages, etc.).

⁽¹⁾ Boston Consulting 2010:3.

⁽²⁾ COM(2007) 551 final.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/transport/sustainable/doc/2008_costs_handbook.pdf.

⁽⁴⁾ COM(2009) 44 final.

⁽⁵⁾ COM(2009) 490 final.

⁽⁶⁾ COM(2011) 144 final.

3.6 Si le système est hétérogène, les décisions politiques prises en coulisse le sont tout autant. Tout projet planifié en la matière fait intervenir un large éventail de pouvoirs, d'échelon local, régional ou national, compétents pour le domaine du transport, de l'aménagement du territoire et des matières démographiques, économiques et environnementales. Les réseaux nationaux à grande vitesse sont mis en place sous forme de projets purement publics ou associant le public et le privé, tandis que l'exploitation par des acteurs privés se développe de plus en plus. Il est possible de tirer des leçons de leurs réussites de ces initiatives comme de leurs échecs.

3.7 En raison des choix politiques, les segments très rentables du système ont été séparés de ceux qui sont moins lucratifs, voire déficitaires. Il en est résulté une baisse de la qualité du service à la périphérie des réseaux.

3.8 En ce qui concerne les transports locaux, le développement de nouveaux systèmes de métro connaît un ralentissement et pourrait s'arrêter totalement, en raison de l'importance des coûts et des risques. Dans bon nombre de zones urbaines, l'on envisage, en lieu et place de la construction d'un métro, de convertir en tronçons parcourus par des trains légers certaines lignes ferroviaires de banlieue qui avaient été désaffectées, ainsi que de mettre ou remettre en service des lignes de tramway. Les plans nationaux d'austérité ont un effet domino sur ces projets, qui sont soit reportés, soit jetés aux oubliettes.

3.9 Dans le domaine des trams, l'industrie a mis au point l'accès de plain-pied, la technologie écoénergétique pour convertisseur de courant continu, la régénération électrique et la transmission électrique sans caténaire (Primove et APS); elle a amélioré l'accessibilité, réduit les émissions de CO₂ et surmonté des objections esthétiques et pratiques. Toutefois, plusieurs opérateurs urbains utilisent toujours des véhicules qui sont des versions tardives du modèle de tramway PCC de 1930 (7).

4. Observations spécifiques

4.1 Alors que l'Europe était autrefois le chef de file du développement ferroviaire, le handicap de celui qui fait la course en tête, amplifié par la diminution des dépenses publiques, finira par nous reléguer à la dernière place.

4.2 Le besoin de mobilité débouche sur des encombrements, de la pollution et un allongement des temps de trajet. Des mesures telles que le péage routier pourraient faire reculer l'usage de la voiture mais il est également nécessaire de disposer d'une solution de remplacement compétitive, fiable, écologique et confortable. Si un tel dispositif de péage a pu être introduit avec succès à Stockholm et à Londres, c'est parce que ces deux villes disposent de réseaux de métro étendus, qui fournissent une ossature à l'ensemble des transports publics. La tarification de l'utilisation des routes ne peut diminuer le trafic des navetteurs en direction des villes que s'il leur est possible de recourir à d'autres options pour leurs déplacements de porte à porte.

(7) Les premiers trams PCC (Presidents' Conference Committee, Comité de la conférence des présidents) ont été fabriqués aux États-Unis dans les années 1930. Le modèle a connu le succès dans son pays d'origine, puis, après la Seconde guerre mondiale, s'est répandu un peu partout dans le monde grâce à des licences de fabrication.

4.3 Les tronçons à fort trafic des actuels réseaux ferrés classiques sont parvenus à un point de saturation. Sur plusieurs lignes, il n'est pas possible d'augmenter les fréquences, sous peine de menacer la sécurité de fonctionnement du dispositif; la longueur des trains a atteint les limites des normes qui régissent les dimensions des quais et le nombre de voyageurs transportés est parvenu à son maximum au regard de l'espace disponible. Toute augmentation de capacité nécessitera des investissements d'envergure.

4.4 Les possibilités d'intégration intermodale n'ont pas encore été optimisées. Alors que les trains amènent les passagers au cœur de la ville, il manque toujours une connexion fiable pour transporter les navetteurs à leur destination finale, qui se situe souvent dans des parcs d'entreprises situés en périphérie du centre urbain. Les réseaux de métro, de trains légers et de trams en site propre peuvent encore être étendus, mieux articulés et améliorés pour réduire les temps moyens de trajet «de porte à porte». Ici aussi, des investissements importants seront nécessaires.

4.5 Le développement des réseaux à grande vitesse a certes été rapide mais la plupart d'entre eux sont isolés. Le corridor Nord-Est, les liaisons avec l'Est et les connexions internationales en direction et au sein de la zone méditerranéenne ne sont toujours pas en position de concurrencer le transport aérien. Des investissements substantiels s'imposent pour améliorer la compétitivité du réseau ferroviaire à grande vitesse sur davantage de liaisons.

4.6 Bien que la Commission ait présenté une perspective ambitieuse dans son livre blanc (8), il conviendrait de clarifier la vision stratégique du financement des réseaux ferroviaires transeuropéens. Quelle est la politique industrielle de chacun des pays européens et de l'Union en général et comment la production d'équipements ferroviaires s'y intègre-t-elle? Les projets sont-ils réalistes eu égard à la crise économique et financière? Quelle est l'ampleur du budget du transport ferroviaire en comparaison d'autres (route par rapport au rail)? La politique commerciale d'ensemble affecte-t-elle la base industrielle de l'Europe et que peut-on faire face à cette situation? Les procédures d'appel d'offres créent-elles un environnement concurrentiel équitable pour l'industrie européenne ou ont-elles pour effet de ménager des ouvertures à des compétiteurs extérieurs dont le marché national est protégé, quant à lui, par des entraves aux échanges?

4.7 Si nous n'enrayons pas son déclin, le secteur perdra de son attrait pour les jeunes ingénieurs et autres travailleurs qualifiés qui sont spécialisés dans la construction d'infrastructures, en raison de la baisse des perspectives qu'il offre à long terme, et il ne sera pas compétitif sur le marché de l'emploi.

4.8 Du fait des délais de développement et de production, la chute des commandes entraînera un tassement et une réduction de l'éventail des produits fournis et de la concurrence.

4.9 Pour assurer leur survie, les entreprises devront réduire le nombre de leurs sites d'implantation, offrir des conditions sociales moins favorables et recourir à la flexibilité externe, évolution qui nuira à la base de compétences à long terme et diminuera encore l'attrait du secteur pour le personnel qualifié.

(8) Voir note infrapaginale 6.

4.10 En l'absence d'une politique industrielle globale et d'un financement approprié, le cloisonnement du secteur persistera et le marché européen perdra sa position de tête. L'industrie ferroviaire ne pourra maintenir les niveaux d'emplois qu'elle fournit actuellement en Europe que si ce marché domestique s'étend.

4.11 D'une manière générale, les États membres et leurs administrations à tous les niveaux devraient être encouragés, notamment en ces temps de restrictions budgétaires, à ne pas sacrifier les investissements dans les infrastructures de transport nécessaires pour tous les modes de déplacement. Il s'agit en effet d'un élément fondamental d'une stratégie européenne de développement à long terme, qui générera également davantage d'emplois.

Bruxelles, le 27 octobre 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON
