

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 11.12.2008  
SEC(2008) 3029

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**accompagnant la**

**Proposition de  
REGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL  
relatif au réseau ferroviaire pour un fret compétitif**

**RESUME DE L'ANALYSE D'IMPACT**

{COM(2008) 852 final}  
{SEC(2008) 3028}

# DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

## Proposition de REGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL relatif au réseau ferroviaire pour un fret compétitif

### RESUME DE L'ANALYSE D'IMPACT

#### 1. ORGANISATION ET PLANIFICATION DE L'ETUDE D'IMPACT

La présente étude d'impact porte sur le suivi de la Communication adoptée par la Commission le 18 octobre 2007 intitulée "Vers un réseau ferroviaire à priorité fret"<sup>1</sup>. Elle a été réalisée avec la collaboration d'un consultant externe.

Plusieurs consultations ont également été conduites : d'abord en 2006 en appui à la Communication adoptée en octobre 2007, favorablement accueillie par le secteur et le Parlement et le Conseil; puis de janvier à juin 2008 au travers d'un groupe d'experts représentant différents acteurs concernés par cette initiative et provenant de divers Etats membres; enfin, en juin et juillet 2008, une consultation publique a été lancée, conformément aux normes de la Commission.

#### 2. POURQUOI UNE ACTION VISANT A LA CREATION D'UN RESEAU FERROVIAIRE POUR UN FRET COMPETITIF?

Le transport ferroviaire de marchandises est en difficulté depuis une trentaine d'années en raison de différents facteurs : mutations industrielles, développement des autoroutes, nouvelles exigences des entreprises en matière de logistique. Pour répondre à ces difficultés, la Communauté a engagé une politique active de redynamisation du rail basée sur l'ouverture progressive à la concurrence des services de transport (effective pour l'ensemble du fret depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007) et le développement de l'interopérabilité des systèmes ferroviaires.

Les faibles progrès réalisés par le fret ferroviaire jusqu'à présent résultent de plusieurs facteurs dont : le lent développement de la concurrence et de l'interopérabilité; le manque de capacités en infrastructures de bonne qualité et fiables allouées au fret international.

La législation communautaire existante, en particulier la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, contient une série de dispositions relatives à la coopération entre gestionnaires d'infrastructure nationaux (GI) pour faciliter le transport international de marchandises et à la manière dont ce type de trafic doit être traité en

---

<sup>1</sup> COM (2007) 608

termes d'allocation de sillons. Pas suffisamment précises, ces dispositions apparaissent insuffisantes.

Les questions les plus sensibles qui apparaissent ainsi à propos de la capacité en infrastructure pour le fret ferroviaire, notamment international, sont la faiblesse de la coopération tant en ce qui concerne les investissements que la gestion opérationnelle des infrastructures qui peuvent conduire à des ruptures aux frontières; le manque de coordination entre la partie infrastructure ferroviaire et les terminaux au sens général (dans les ports, les terres ou les gares de triage); la nécessité d'une transparence accrue de l'information à destination des utilisateurs de l'infrastructure; en matière d'exploitation sur les lignes à trafic mixte et de choix d'investissements, le traitement très souvent défavorable du fret par rapport au trafic de passagers.

Si aucune nouvelle mesure n'est prise, les difficultés évoquées précédemment risquent de prendre de l'ampleur et d'empêcher le rail de répondre convenablement aux besoins en mobilité de marchandises.

### **3. OBJECTIFS**

L'objectif de la Commission est d'améliorer le service fourni par les gestionnaires d'infrastructure aux opérateurs de fret international en élargissant, renforçant et/ou complétant les initiatives existantes pour aller vers la réalisation d'un réseau ferroviaire international pour un fret compétitif composé de corridors.

L'initiative évaluée dans cette étude répond aux objectifs de croissance de l'Agenda de Lisbonne et s'inscrit pleinement dans les orientations fixées par la Commission dans le Livre Blanc sur les transports à l'horizon 2010 et dans sa révision à mi-parcours, publiée en 2006. Elle représente également une contribution aux objectifs de développement durable de l'Union.

Enfin, plusieurs initiatives contribuent ou ont contribué à la création de tels corridors : le 1<sup>er</sup> paquet ferroviaire (directives 2001/14/CE et 2001/12/CE), le programme RTE-T (Réseau Transeuropéen de Transport), la coopération entre Etats Membres (EM) et GI dans le cadre des corridors ERTMS, le déploiement de la STI TAF (Spécification Technique d'Interopérabilité Application Télématique au Fret).

La Commission souhaite pour cela agir selon quatre axes qui répondent aux principaux problèmes : améliorer la coordination entre GI; améliorer les conditions d'accès aux infrastructures; assurer aux trains de fret une priorité adéquate; améliorer l'inter-modalité le long des corridors.

### **4. OPTIONS**

Pour développer ce réseau trois stratégies alternatives ont été évaluées par la Commission dans le cadre de la Communication adoptée en octobre 2007<sup>2</sup> : pas de nouvelle initiative; la création d'un réseau pour un fret compétitif; la réalisation d'un réseau dédié au fret. La Commission en a conclu que la création d'un réseau pour un fret compétitif est la plus

---

<sup>2</sup> Voir Analyse d'impact SEC (2007) 1322

appropriée. Sa mise en œuvre ne doit cependant pas empêcher le développement, à plus long terme, d'un réseau dédié au fret.

La présente analyse d'impact porte sur la création de ce réseau, pour laquelle trois options ont été examinées :

- option A (statu quo) : scénario de référence au sens où aucune nouvelle action n'est engagée et les actions déjà engagées (programme RTE-T, politique en faveur de l'interopérabilité) se poursuivent. Les actions programmées (en particulier la refonte du 1<sup>er</sup> paquet ferroviaire et la mise en œuvre de la stratégie sur l'internalisation des coûts externes) mais non engagées ne sont en revanche pas prise en compte;
- option B (initiatives politiques) : élargir l'initiative d'ERTMS à d'autres corridors; disséminer les meilleures pratiques; vérifier systématiquement l'application de la législation existante (concernant la coopération internationale et la mise en place de régimes de performance, notamment) ; encourager les EM et GI à coopérer davantage et à créer des corridors de manière volontaire;
- option C (renforcement législatif) : proposer un complément à la législation existante qui impose la coopération entre EM et GI sur au moins un corridor par EM avant 2013; sur ce corridor, le fret aurait suffisamment de priorité et la concurrence entre les opérateurs sera facilitée; ce complément législatif s'appliquera à un réseau de corridors.

## 5. ELÉMENTS MÉTHODOLOGIQUES RELATIFS À L'ÉTUDE D'IMPACT

La Commission a opté pour une évaluation des incidences sur les corridors A (Rotterdam-Gênes) et E (Dresde-Budapest), complémentaires en termes géographiques (orienté nord-sud/est-ouest; situés dans des zones différentes de l'Union), en termes de débouchés (maritimes/terrestres; zones denses/non denses), en termes de réalité du trafic (intensité du trafic; répartition du trafic entre passagers et fret/entre fret international et fret intérieur) et en termes de maturité de la coopération entre les différents acteurs nationaux<sup>3</sup>.

Les résultats obtenus pour ces deux corridors ont été extrapolés au réseau ERIM<sup>4</sup> qui rassemble les sections les plus circulées en termes de fret (ce réseau couvre 20% du total des lignes européennes sur lesquels circulent 56% de toutes les tonnes.kilomètres).

Pour chaque corridor, dans un premier temps les incidences opérationnelles ont été évaluées et, dans un second temps, les incidences sociétales à l'aide du modèle Transtools, sur la base d'hypothèses générales et des résultats obtenus en matière d'incidences opérationnelles<sup>5</sup>.

Pour passer de l'évaluation des impacts opérationnels à l'évaluation des impacts sociétaux, les résultats obtenus au niveau opérationnel ont été, pour chaque corridor, traduits en "facteurs d'évolution" des coûts et de la vitesse commerciale du fret ferroviaire d'une part, et de la

---

<sup>3</sup> Voir les données principales relatives aux corridors ERTMS en annexe 7.

<sup>4</sup> ERIM est un projet qui a été piloté par l'Union Internationale des Chemins de Fer. Voir la carte du réseau ERIM à l'annexe 8

<sup>5</sup> Dans les annexes, les impacts opérationnels sont appelés *micro-level* impacts et les impacts sociétaux sont appelés *macro-level* impacts.

vitesse commerciale du transport ferroviaire de passagers d'autre part. Ces facteurs d'évolution ont ensuite été intégrés aux données nécessaires à l'utilisation de Transtools.

## 6. ANALYSE QUALITATIVE POUR LES CORRIDORS A ET E

Sur le plan qualitatif, l'option B présenterait comme principal atout une grande souplesse en matière de définition et de mise en œuvre des mesures nécessaires pour réaliser les progrès souhaités. Les GI et EM pourraient dans ce contexte adapter au mieux leurs interventions en fonction des spécificités auxquelles ils doivent répondre. En revanche, l'option B présente des risques très élevés relatifs à la mise en œuvre effective des mesures envisagées et à l'hétérogénéité entre les différents corridors, tant en termes techniques, qu'en termes organisationnels et de rythme de progrès.

De son côté l'option C représenterait un cadre plus rigide, mais qui aurait comme atouts une meilleure visibilité pour les opérateurs de fret sur l'évolution des corridors, une création mieux coordonnée du réseau fret et un réel changement en matière de gestion de la mixité des trafics sur les infrastructures.

## 7. ANALYSE QUANTITATIVE

L'analyse quantitative des impacts montre des progrès relatifs à la diminution des temps d'attente aux frontières ou aux terminaux, des coûts unitaires de transport ferroviaire de marchandises plus sensibles avec l'option C qu'avec l'option B, sur le corridor A comme sur le corridor E. Les coûts administratifs générés par une coopération accrue entre GI seraient en partie compensés par les gains en matière de coûts administratifs pour les entreprises ferroviaires.

Au total, les incidences opérationnelles et sociétales monétisées donnent, pour l'ensemble du réseau ERIM, les résultats suivants (les chiffres du tableau expriment les évolutions par rapport à l'option A en millions d'euros):

	Coût/bénéfices	OPTION B	OPTION C
		VAN (M €)	VAN (M €)
<b>Harmonisation technique de l'infrastructure</b>	Investissements pour allonger les voies d'évitement	-3.219,6	-3.219,6
	Réduction des coûts du fret ferroviaire	2.409,9	2.409,9
	Réduction des temps d'attente aux frontières	4.941,4	6.532,7
<b>Règles d'allocation des sillons et gestion du trafic</b>	<i>Capacité complémentaire pour les trains de fret</i>	-	1.209,3
	Réduction des délais (prévus et non prévus) du fret	-	854,2
	Augmentation des délais (prévus et non prévus) pour les passagers	-	-473,8
	Augmentation des péages du fret ferroviaire	-	-263
<b>Terminaux</b>	Investissements pour allonger les voies de transbordement	-322	-322

	Coût/bénéfices	OPTION B	OPTION C
		VAN (M €)	VAN (M €)
	Réduction des coûts d'assemblage des trains	221,9	221,9
	Réduction de la durée des transbordements	1.160,3	1.160,3
	Réduction du temps d'attente	-	3.770,9
<b>Coûts administratifs</b>	Coûts administratifs supplémentaires	<b>5,9</b>	<b>-0,8</b>
<b>Total valeur actualisée nette au niveau opérationnel (sans capacité complémentaire)</b>		<b>5.197,8</b>	<b>10.670,7</b>
<b>Total valeur actualisée nette au niveau opérationnel (avec capacité complémentaire)</b>			<b>11.880</b>
<b>Impact économique</b>	Réduction du coût du transport	3.806,9	5.604,3
<b>Impact environnemental</b>	Coûts externes évités	58.050,5	86.567,3
	<i>Coûts de congestion évités</i>	303.912,3	455.298,9
<b>Total valeur actualisée nette au niveau sociétal (sans congestion)</b>		<b>61.857,4</b>	<b>92.171,6</b>
<b>Total valeur actualisée nette au niveau sociétal (avec congestion)</b>		<b>365.769,7</b>	<b>547.470,5</b>

## 8. SENSIBILITE ET RISQUES

Une option A plus positive en termes d'harmonisation technique et de gestion des terminaux a été retenue pour l'analyse de sensibilité au niveau opérationnel. Cette dernière montre que l'option C, même si le scénario de référence est plus optimiste, aurait encore un impact largement positif.

S'agissant de l'analyse des impacts au niveau sociétal, la sensibilité des résultats à la variation des coûts du transport routier de marchandises (due à une plus forte augmentation du prix du pétrole, une meilleure internalisation des coûts externes ou à la mise en service de véhicules plus lourds et plus longs) a été testée. Il résulte de ce test que l'option A est la plus sensible à la variation des coûts du transport routier et l'option C la moins sensible. La sensibilité des trois options à l'introduction de véhicules routiers plus volumineux et plus lourds est en revanche équivalente.

La menace principale de la mise en œuvre effective de l'option B est l'absence de garantie en termes de résultats dans certains domaines d'intervention pour lesquels des obligations apparaissent presque incontournables (cela concerne notamment les domaines relatifs à la priorité au fret);

Pour l'option C, le risque principal est que les ambitions des différents acteurs soient trop limitées ou inégales; l'autre risque majeur réside dans la sensibilité "politique" liée à la

priorité accordée au fret et à un traitement potentiellement légèrement moins favorable du transport de passagers qu'aujourd'hui.

## 9. SYNTHÈSE MULTICRITÈRES – OPTION RETENUE

Le tableau ci-dessous présente une appréciation multicritères de la qualité de la réponse des options aux différents objectifs spécifiques et généraux.

		OPTION A Statu quo	OPTION B Initiatives politiques	OPTION C Initiative législative
<b>OBJECTIFS SPECIFIQUES</b>	Améliorer la coordination entre gestionnaires d'infrastructure	+	+	++
	Améliorer les conditions d'accès aux infrastructures	0	0	+
	Assurer aux trains de fret une priorité adéquate	--	-	+
	Améliorer l'inter-modalité le long des corridors	+	+	++
<b>OBJECTIFS GENERAUX</b>	Impact économique	0	+	++
	Impact environnemental	-	+	+
	Impact social	0	0	-

Légende : ++:impact très positif; +:impact positif; 0: pas d'impact significatif; -: impact négatif; -- : impact très négatif.

S'agissant des résultats obtenus au plan opérationnel, les impacts des options B et C apparaissent positifs, voire très positifs, tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif. Ils sont toutefois de portée différente. Dans la mesure où l'option B constitue une approche volontariste, les risques relatifs à sa mise en œuvre semblent plus importants que ceux de l'option C. Par ailleurs, les dispositions relatives à la priorité au fret et aux terminaux prévues dans l'option C sont les plus productrices de bénéfices (elles contribuent fortement à la différence de VAN entre les deux options – 5,1 Mds € pour l'option B contre 10,6 Mds € pour l'option C sur le réseau ERIM) alors qu'elles risquent très fortement de ne pas être mises en œuvre dans le cadre de l'option B.

S'agissant des résultats obtenus au plan sociétal, les impacts s'avèrent également positifs. On relève en outre que l'option C présente un impact sociétal général plus positif que l'option B. Cela est particulièrement vrai pour le corridor E, sur lequel l'option B aurait un impact sociétal quasiment nul alors que l'option C présenterait une VAN de l'ordre de 5,5 Mds €

On peut considérer que les résultats obtenus en termes quantitatifs sont suffisamment positifs pour que l'option C soit retenue et, par conséquent, qu'une action législative soit engagée au niveau communautaire, ce que confirment également les différentes consultations conduites dans le cadre de cette étude.

Il est enfin important de relever que la consultation publique a permis de constater un large soutien des propositions de la Commission relatives aux options B et C. Pour une grande majorité<sup>6</sup> des domaines d'interventions, les répondants estiment que ces propositions auront à 80% et plus, un impact positif ou légèrement positif. Les propositions relatives aux terminaux sont particulièrement bien accueillies. Les structures de gouvernance existantes sont jugées insuffisantes pour 69% des répondants. Elles doivent être renforcées. Les propositions pour des règles d'allocation plus favorables au fret auraient aussi, selon les avis exprimés, un impact positif ou légèrement positif pour plus de 80 % des avis exprimés.

Compte tenu de ces éléments, la Commission retient l'option C comme prioritaire. Des éléments de l'option B pourront être mis en œuvre pour préparer, accompagner et, le cas échéant, nourrir et soutenir une initiative législative.

En termes de sélection des corridors et de gouvernance du réseau pour un fret compétitif, l'approche selon laquelle les EM proposent la création de corridors, validée par la Commission au regard de critères pré-établis semble la plus équilibrée. Elle devrait en effet permettre une maîtrise suffisante du développement du réseau au niveau communautaire tout en présentant une faisabilité politique élevée. Elle permettra aussi d'assurer la cohérence entre le réseau pour un fret compétitif et les réseaux du programme RTE-T (réseau RTE-T, projets prioritaires, corridors ERTMS) pour garantir la bonne lisibilité de la politique communautaire en matière d'infrastructure ferroviaire européenne et pour que le développement du réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif puisse bénéficier d'un soutien financier communautaire dans le cadre de ce programme.

## **10. SUIVI ET EVALUATION**

La Commission présentera une proposition de règlement relative à la création d'un réseau pour un fret compétitif (option C) avant la fin de l'année 2008. Cet instrument législatif est privilégié par rapport à une directive car il permet d'adresser des dispositions et obligations aux acteurs du secteur et aux Etats membres, une mise en œuvre plus rapide que celle d'une directive qui doit être transposée en droit national et une homogénéité des mesures mises en place de part et d'autre des frontières. Elle l'accompagnera d'initiatives politiques visant à avancer le plus rapidement possible sur le dossier et préparer la mise en œuvre de ce règlement.

L'approche retenue est le développement de corridors internationaux. L'évaluation de l'impact communautaire sera réalisée au travers du suivi de la création de ces corridors et de leur contenu d'une part, et du suivi de la qualité et la capacité des services de fret ferroviaire internationaux d'autre part. Les impacts sur la rationalisation des investissements, sur la relation entre opérateurs et gestionnaires d'infrastructure, sur la gestion des problèmes opérationnels et sur le transport de passagers sur ces corridors seront tout particulièrement examinés.

Pour assurer ce suivi, la Commission proposera de créer un groupe des gestionnaires d'infrastructure. Elle proposera également de pouvoir faire appel à un Comité pour la validation des orientations des corridors et la mise en cohérence des différents corridors.

---

<sup>6</sup> 91 % des avis exprimés estiment que les interventions proposées auront un impact positif (ou légèrement positif pour plus de 75% des avis exprimés).