

Bruxelles, le 13 juillet 2023
(OR. en)

**Dossier interinstitutionnel:
2023/0271(COD)**

**11718/23
ADD 4**

**TRANS 305
CODEC 1346**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	13 juillet 2023
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	SWD(2023) 444 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT accompagnant le document: proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant des mesures visant à mieux gérer et coordonner le trafic ferroviaire international afin d'accroître la part modale du transport ferroviaire

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2023) 444 final.

p.j.: SWD(2023) 444 final



Strasbourg, le 11.7.2023
SWD(2023) 444 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil

**portant des mesures visant à mieux gérer et coordonner le trafic ferroviaire
international afin d'accroître la part modale du transport ferroviaire**

{COM(2023) 443 final} - {SEC(2023) 443 final} - {SWD(2023) 443 final}

A. Nécessité d'une action
Quel est le problème et pourquoi se situe-t-il au niveau de l'UE?
<p>Le rail est un mode de transport durable, qui devrait soutenir la transition vers une économie européenne neutre pour le climat. À l'heure actuelle, le secteur ferroviaire peine à fournir des services qui répondent aux besoins des clients, notamment en ce qui concerne le fret. Premièrement, les performances médiocres au niveau de la réactivité aux besoins des clients, de la ponctualité, de la fiabilité et de la vitesse font souvent du rail un deuxième choix en tant que mode de transport. Deuxièmement, les gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire et les prestataires de services de transport (entreprises ferroviaires) ne font pas toujours bon usage des capacités limitées de l'infrastructure ferroviaire.</p>
<p>Les règles relatives à la gestion des capacités de l'infrastructure et du trafic ferroviaires sont fixées dans la législation de l'UE. La directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen définit le cadre juridique général de l'Union pour l'espace ferroviaire unique européen. Le règlement (UE) n° 913/2010 relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif (ci-après le «règlement CFF») définit des règles spécifiques pour 11 corridors de fret ferroviaire qui comprennent des lignes traversant le territoire d'au moins deux États membres et reliant au moins deux terminaux. Les données disponibles montrent que le cadre actuel ne dessert pas tous les segments du marché ferroviaire de manière égale; en particulier, le transport de fret et le transport transfrontière peinent à obtenir des capacités suffisantes en quantité et en qualité pour répondre aux besoins des clients.</p> <p>Les entreprises ferroviaires et les gestionnaires de l'infrastructure ont lancé plusieurs initiatives, notamment le projet de révision du calendrier (projet TTR) visant à réviser le processus de gestion des capacités en Europe. Toutefois, la mise en œuvre des mesures testées dans le cadre de ce projet n'est possible qu'en modifiant la législation de l'UE.</p>
Quels sont les objectifs à atteindre?
<p>La présente initiative vise à améliorer la gestion des capacités et du trafic sur le réseau ferroviaire de l'UE en vue de soutenir la croissance du transport ferroviaire. À cette fin, l'initiative a pour ambition de remédier aux deux problèmes clés constatés. Ses objectifs spécifiques sont les suivants: 1) permettre des procédures de gestion des capacités plus efficaces; 2) renforcer les incitations à améliorer les performances de l'infrastructure et des services de transport ferroviaires; 3) mettre en place des mécanismes plus efficaces de coordination entre les parties prenantes, en particulier au niveau transfrontière; et 4) soutenir le déploiement d'outils numériques permettant une meilleure gestion des capacités et du trafic.</p>
Quelle est la valeur ajoutée de l'action au niveau de l'UE (subsidiarité)?
<p>Si le trafic ferroviaire de voyageurs est, pour l'essentiel, de dimension nationale, environ la moitié du trafic de fret est de nature transfrontière, et on s'attend à ce que la demande de services ferroviaires transfrontières augmente en raison des objectifs ambitieux de décarbonation des transports et des mesures proposées et mises en place par l'Union européenne et les États membres. Le transport ferroviaire présente donc une forte dimension transfrontière.</p> <p>Une action au niveau de l'UE envisagera inévitablement le développement de services ferroviaires dans un cadre dépassant les frontières nationales. Cela permet de tirer parti des avantages concurrentiels du rail, qui augmentent en fonction de la distance. Une action au niveau de l'UE est essentielle pour améliorer la ponctualité et la fiabilité du trafic transfrontière. En outre, les nouvelles règles auront une incidence positive sur la qualité de l'ensemble des services ferroviaires sur le réseau, y compris les services nationaux.</p> <p>L'évaluation ex post du règlement CFF effectuée en 2021 décrit un marché ferroviaire qui, sans intervention supplémentaire au niveau de l'UE, reste axé sur les services nationaux, les entreprises ferroviaires et les gestionnaires de l'infrastructure n'ayant pas la possibilité de se développer en profitant de meilleures performances. Par nature, les gestionnaires de l'infrastructure, établis en grande majorité à l'échelle nationale, se concentrent sur la gestion du réseau ferroviaire national. Par conséquent, un transport ferroviaire transfrontière fluide nécessite une coordination et une intégration efficaces au niveau de l'UE, afin de résoudre les problèmes liés aux capacités et au trafic transfrontières sur l'ensemble du réseau de l'UE, en surmontant les limites des corridors de fret ferroviaire, qui ne représentent qu'une partie de la capacité d'une partie du réseau ferroviaire.</p>
B. Les solutions

Quelles sont les différentes options pour atteindre les objectifs? Y a-t-il une option privilégiée? Si tel n'est pas le cas, pourquoi?

Quatre options (options 1, 2, 3 et 4) ont été élaborées dans le cadre de la présente analyse d'impact. Toutes les options proposent des solutions aux problèmes recensés, mais diffèrent en ce qui concerne la portée des actions envisagées au niveau de l'UE. L'option 1 met l'accent sur le maintien de l'approche par corridors et l'étend à l'ensemble du trafic transfrontière. Les options 2, 3 et 4 s'inspirent des initiatives des parties prenantes et introduisent un nouvel ensemble unique de règles pour la gestion des capacités sur l'ensemble du réseau. Elles diffèrent en ce qui concerne les mécanismes prévus pour assurer la coordination de la gestion des capacités au niveau transfrontière, ainsi qu'en ce qui concerne des aspects tels que le contrôle des performances et la surveillance réglementaire. Les options 2, 3 et 4 envisagent une accélération de la numérisation et de l'automatisation de la gestion des capacités.

L'option privilégiée, à savoir l'option 3, comprend toutes les mesures proposées par le secteur pour moderniser les règles de gestion des capacités afin de mieux répondre aux besoins de tous les segments du marché ferroviaire. Elle ajoute un mécanisme de coordination fondé sur des règles, qui donne au réseau des gestionnaires de l'infrastructure les moyens d'agir en tant qu'organe décisionnel, soutenu par une entité opérationnelle légalement désignée. Pour le volet réglementaire au niveau de l'UE, elle renforce le mandat du réseau des organismes de contrôle ferroviaire. Des règles détaillées, y compris en ce qui concerne la sélection d'une entité chargée des tâches opérationnelles, qui soutiendra le processus décisionnel, seront définies dans des actes non législatifs après consultation approfondie des parties prenantes.

Quelle est la position des différentes parties prenantes? Qui soutient quelle option?

La consultation des parties prenantes a fait apparaître un consensus clair sur le fait que les règles actuelles en matière de gestion des capacités ne permettront pas au secteur ferroviaire de croître conformément aux ambitions des politiques menées au niveau de l'UE et des États membres. L'approche visant à surmonter la rigidité du processus d'établissement de l'horaire de service annuel et à le compléter par des processus plus stratégiques et plus souples/malléables, défendue conjointement par les entreprises ferroviaires et les gestionnaires de l'infrastructure, a recueilli un large soutien. Malgré un consensus général, les parties prenantes ont mis l'accent sur des aspects qui les concernaient particulièrement. Les entreprises ferroviaires ont souligné que la gestion des capacités devait tenir compte des besoins du marché, en mettant en garde contre une approche excessivement «axée sur l'offre», qui risque de rendre la gestion des capacités rigide et dissociée des besoins des clients. Certains organismes de contrôle ont partagé ce point de vue et nombre d'entre eux ont souligné les avantages de la concurrence sur les marchés du transport ferroviaire, en insistant sur l'importance de leur mission consistant à garantir des conditions de concurrence équitables, en particulier si un rôle plus proactif dans la gestion des capacités est dévolu aux gestionnaires de l'infrastructure. Dans ce contexte, les organismes de contrôle ont soutenu que toute responsabilité décisionnelle conjointe des gestionnaires de l'infrastructure au niveau de l'UE devait être contrebalancée par des pouvoirs similaires au niveau de l'UE en matière de réglementation.

En ce qui concerne l'introduction de mécanismes de coordination au niveau de l'UE, compte tenu de la caractéristique essentielle qui différencie les options 3 et 4 de l'option 2, les entreprises ferroviaires et les gestionnaires de l'infrastructure se sont montrés réservés lors de la phase initiale de la consultation. Les gestionnaires de l'infrastructure ont souligné que leur expertise et leur connaissance du terrain ne pouvaient pas être remplacées par une entité au niveau de l'UE. Les entreprises ferroviaires ont fait part de leurs préoccupations quant au risque que d'éventuelles structures au niveau de l'UE soient mises à l'écart par les gestionnaires de l'infrastructure face aux intérêts nationaux dominants. Les entreprises ferroviaires misaient davantage sur une entité qui associerait des fonctions de gestion et de réglementation au niveau de l'UE, en seconde ligne par rapport aux gestionnaires de l'infrastructure, en tant que force motrice de l'amélioration des conditions pour le transport ferroviaire transfrontière.

Les clients des services de transport ferroviaire, en particulier dans le segment du fret, ont souligné l'urgente nécessité d'améliorer significativement les performances, une telle amélioration étant une condition préalable essentielle au transfert de volumes de transport supplémentaires vers le rail. En particulier pour le fret, l'importance de la fiabilité, de la ponctualité et de l'information des clients a été soulignée. Les clients du secteur ferroviaire ont manifesté le plus grand soutien aux options plus ambitieuses (options 3 et 4), qui impliquent d'importantes responsabilités au niveau de l'UE.

Si les États membres ont peu participé à la consultation, ils se sont globalement montrés favorables à

l'objectif de l'initiative, consistant à promouvoir le développement du transport ferroviaire, tout en restant relativement vagues quant aux moyens d'y parvenir. Le maintien de l'approche de coordination transfrontière fondée sur les corridors a semblé recueillir le plus de préférences.

C. Incidences de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

L'option privilégiée se traduit par des avantages totaux estimés à 13 502,7 millions d'EUR, exprimés en valeur actuelle sur la période 2025-2050 par rapport au scénario de référence.

Parmi les **avantages directs** figure une augmentation de la capacité utilisable de l'infrastructure existante, qui permet une augmentation de 4 % du trafic ferroviaire (exprimé en trains-kilomètres) par rapport au niveau de référence en 2050. Les autres incidences incluent l'amélioration de la ponctualité des trains et de la fiabilité des services ferroviaires et la réduction de l'incidence négative des travaux d'infrastructure ferroviaire sur le trafic. Les avantages que l'augmentation de la capacité utilisable procurerait aux entreprises ferroviaires sont estimés à 2 575,7 millions d'EUR, exprimés en valeur actuelle sur la période 2025-2050 par rapport au scénario de référence, tandis que ceux résultant de l'amélioration de la ponctualité des trains s'élèvent à 658 millions d'EUR. L'option privilégiée se traduit par des économies de coûts, en particulier pour les entreprises ferroviaires et les gestionnaires de l'infrastructure (y compris des économies sur les coûts d'exploitation), mais aussi pour les autorités publiques. Les économies de coûts totales pour les entreprises ferroviaires sont estimées à 482,8 millions d'EUR, tandis que les économies de coûts pour les gestionnaires de l'infrastructure s'élèvent à 493,5 millions d'EUR (dont 8,2 millions d'EUR d'économies sur les coûts administratifs). Pour les autorités publiques, les économies de coûts totales sont estimées à 9,4 millions d'EUR, exprimées en valeur actuelle sur la période 2025-2050 par rapport au scénario de référence, dont 2,6 millions d'EUR d'économies sur les coûts administratifs.

Les **incidences indirectes** comprennent des emplois supplémentaires (1,06 million de personnes supplémentaires employées sur la période 2025-2050), ainsi qu'une réduction des coûts externes des émissions de CO₂, des émissions de polluants atmosphériques, des accidents de la route et des encombrements. Les avantages découlant de la réduction des coûts externes sont chiffrés et estimés à 3 309,3 millions d'EUR pour les émissions de CO₂, à 681 millions d'EUR pour les émissions de polluants atmosphériques, à 2 801,6 millions d'EUR pour les accidents et à 2 374,8 millions d'EUR pour les encombrements.

Un certain nombre d'opérateurs économiques devraient bénéficier de l'augmentation des services de fret ferroviaire et de l'amélioration de leur qualité: il s'agit notamment des opérateurs de terminaux et des clients du fret ferroviaire.

La facilitation des services ferroviaires transfrontières aura également une incidence positive sur le transport ferroviaire de voyageurs et profitera donc aux citoyens de l'UE.

Si l'on tient également compte des coûts, les avantages nets pour l'option privilégiée sont estimés à 11 408,8 millions d'EUR, exprimés en valeur actuelle sur la période 2025-2050 par rapport au scénario de référence.

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

Les coûts de l'option privilégiée sont estimés à 2,094 milliards d'EUR en plus des coûts du scénario de référence, exprimés en valeur actuelle sur la période 2025-2050.

La majeure partie de ces coûts sera supportée par les gestionnaires de l'infrastructure en raison de diverses mesures. Une part importante des coûts totaux résulte du déploiement des outils et applications informatiques nécessaires pour se conformer aux spécifications techniques d'interopérabilité de l'UE (STI ATF) relatives au transport ferroviaire et, de manière plus générale, pour simplifier la gestion des capacités grâce à la numérisation et à l'automatisation. Les mécanismes de coordination de l'UE entraîneront des coûts importants afin d'assurer les opérations en cours et de garantir un processus décisionnel sain. Les gestionnaires de l'infrastructure supporteront également des coûts pour assurer le meilleur alignement possible sur les travaux menés au niveau de l'UE et avec leurs homologues voisins. La part élevée des coûts supportés par les gestionnaires de l'infrastructure reflète le fait que leur rôle dans la gestion des capacités et du trafic est renforcé par l'initiative, mais aussi qu'ils doivent assurer des conditions de concurrence équitables en mettant en œuvre des mécanismes de consultation exhaustifs. Les coûts totaux pour les gestionnaires de l'infrastructure sont estimés à 1,609 milliard d'EUR, exprimés en valeur actuelle au cours de la

période 2025-2050 (par rapport au scénario de référence).

Les coûts pour les entreprises ferroviaires qui résultent directement de l'initiative (435,1 millions d'EUR) sont beaucoup plus faibles et se rapportent principalement à la création accélérée d'interfaces conformes aux STI ATF pour leurs systèmes informatiques liés à la gestion des capacités, ainsi qu'à leur participation active aux consultations avec les gestionnaires de l'infrastructure.

Les organismes de contrôle devront veiller à ce que leur réseau dispose des ressources nécessaires pour assurer le suivi et intervenir dans le nouveau processus de gestion des capacités. Les coûts totaux pour les autorités publiques nationales, y compris les organismes de contrôle, sont estimés à 31,1 millions d'EUR, exprimés en valeur actuelle au cours de la période 2025-2050 par rapport au scénario de référence. En outre, la Commission européenne supportera des coûts estimés à 1,8 million d'EUR.

D'autres parties prenantes (opérateurs de terminaux et services de transport multimodal) supporteront des coûts moindres (17 millions d'EUR, exprimés en valeur actuelle sur la période 2025-2050 par rapport au scénario de référence).

Quelles sont les incidences sur les PME et la compétitivité?

L'option privilégiée ne cible pas les PME, mais elle devrait réduire les obstacles à l'entrée sur le marché et garantir des conditions de concurrence équitables, ce qui favoriserait les nouveaux entrants sur le marché des services ferroviaires, dont certains sont susceptibles d'être des PME.

Les exploitants d'installations ferroviaires et les prestataires de services ferroviaires, dont certains sont des PME, devraient voir leur activité économique augmenter en raison de la croissance du trafic ferroviaire.

L'initiative devrait donc avoir une incidence globalement positive sur les PME.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

La plupart des gestionnaires de l'infrastructure dépendent de financements publics. Étant donné qu'ils devraient supporter une grande partie des coûts, on peut supposer que cela aura une incidence sur les budgets nationaux, en particulier au cours des cinq premières années, en raison des investissements informatiques nécessaires.

Y aura-t-il d'autres incidences notables?

L'augmentation du trafic ferroviaire aura une incidence positive sur le marché intérieur. L'option privilégiée se traduira par un niveau accru d'harmonisation et d'intégration des services d'infrastructure ferroviaire, ce qui profitera aux opérateurs qui développent des services transfrontières et offrira ainsi des possibilités de concurrence accrue tout en contribuant à la création d'un espace ferroviaire unique européen.

Proportionnalité

L'option privilégiée ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser les objectifs généraux. L'objectif d'améliorer les performances du transport ferroviaire inclut le trafic transfrontière. L'option stratégique prévoit un mécanisme de coordination renforcé par rapport à la gouvernance actuelle des corridors de fret ferroviaire, mais tient compte du fait qu'à l'heure actuelle, le trafic ferroviaire est essentiellement national.

D. Suivi

Quand la législation sera-t-elle réexaminée?

La politique sera réexaminée lorsqu'il se sera écoulé un laps de temps suffisant après l'adoption de la proposition et l'introduction de règles détaillées au moyen d'actes non législatifs. Les mesures adoptées auront besoin de temps pour prendre effet et produire des incidences. À moins de difficultés de mise en œuvre, ce délai ne sera pas inférieur à cinq ans après l'entrée en vigueur de la législation.

En outre, la Commission sera assistée par un organe d'évaluation des performances et participera aux travaux des gestionnaires de l'infrastructure et des organismes de contrôle au niveau de l'UE, en conservant ainsi une vue d'ensemble de l'état d'avancement de la mise en œuvre et de l'incidence des mesures.