

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17.9.2010
SEC(2010) 1043 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Document accompagnant la

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

établissant un espace ferroviaire unique européen

(Refonte)

{COM(2010) 475}

{SEC(2010) 1042}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Document accompagnant la

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

établissant un espace ferroviaire unique européen

(Refonte)

INTRODUCTION

Le premier paquet ferroviaire¹ se compose de trois directives contenant des dispositions remontant à 1991. Dans le contexte du programme de simplification législative² de la Commission, la proposition de refonte du premier paquet consistera à codifier ces directives et à les fondre en un seul instrument législatif par souci de simplification et de consolidation.

Sur le fond, l'objectif est d'insérer dans cet acte unique de nouvelles dispositions visant à simplifier, clarifier et moderniser le cadre réglementaire existant afin de remédier aux faiblesses, ambiguïtés et lacunes constatées et ainsi réaliser les objectifs initiaux de la législation.

1. DEFINITION DU PROBLEME

Le présent rapport expose les effets des mesures qui seront incluses dans la refonte du premier paquet ferroviaire pour remédier aux trois principaux problèmes qui caractérisent le marché ferroviaire.

- **L'accès au marché** demeure difficile pour les nouveaux entrants. Le nombre de nouveaux entrants sur le marché du fret ferroviaire reste très limité tandis que les coûts d'exploitation moyens pour les entreprises ferroviaires sont élevés et en augmentation.
- Le marché ferroviaire européen se caractérise toujours par un degré élevé de **morcellement** qui compromet son fonctionnement et affecte plus particulièrement les entreprises ferroviaires.
- La **qualité de l'infrastructure** continue de baisser. Cela affecte les performances du transport ferroviaire, en raison des retards et des réductions de capacité, décourage l'investissement dans les services connexes et les nouvelles technologies et compromet la capacité du rail à concurrencer de façon crédible les autres modes de transport.

En conséquence, le transport ferroviaire demeure une alternative peu attrayante et sa compétitivité par rapport à d'autres modes, singulièrement le transport routier, est en recul.

La Commission envisage trois manières de régler ces problèmes: la législation existante doit être correctement appliquée et respectée; les dispositions législatives existantes doivent peut-être être clarifiées en vue d'une application homogène dans tous les États membres; enfin, de nouvelles mesures sont peut-être nécessaires pour résoudre certains problèmes.

¹ **Directive 2001/12/CE** du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 (JO L 75 du 15.3.2001, p. 1, telle que modifiée); **directive 2001/13/CE** du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001, JO L 75 du 15.3.2001, p. 26, telle que modifiée); **directive 2001/14/CE** du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire (JO L 75 du 15.3.2001, p. 29, telle que modifiée).

² Voir COM(2005) 535 et COM(2006) 690: Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne: une stratégie de simplification de l'environnement réglementaire.

2. L'UNION A-T-ELLE LE DROIT DE PRENDRE DES MESURES?

Base dans le traité

Conformément au titre VI du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'Union européenne peut prendre des mesures dans le domaine des transports. Selon l'article 90 du TFUE, les objectifs des traités, qui consistent notamment à mettre en place un marché commun en élaborant des politiques communes visant à promouvoir un degré élevé de compétitivité et un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, sont poursuivis dans le cadre d'une politique commune des transports.

Subsidiarité

Les problèmes du secteur ferroviaire ayant un caractère transnational, il est nécessaire de prendre des mesures à l'échelon de l'Union européenne. Le manque de coordination entre les États membres et les autres acteurs réduit l'efficacité du transport ferroviaire international, ce qui entraîne un risque d'augmentation du transport routier au détriment du chemin de fer et, par conséquent, une aggravation des problèmes d'encombrement du trafic et de pollution. L'Union est mieux placée que les États membres pour clarifier le cadre réglementaire sur l'accès au marché ferroviaire de manière à faciliter l'entrée et la concurrence sur le marché et à favoriser le développement du marché des services ferroviaires.

Conformément au principe de subsidiarité établi à l'article 5 du traité sur l'Union européenne, l'objectif consistant à donner un nouvel élan au secteur ferroviaire européen sera plus efficacement atteint en combinant les mesures déjà prises au niveau de l'Union européenne et par les États membres avec la refonte du premier paquet ferroviaire proposée par l'Union européenne.

3. OBJECTIFS

La présente initiative a pour **objectifs généraux** de faciliter l'entrée et la concurrence sur le marché ferroviaire et d'intégrer le marché de manière à développer des services de transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises efficaces et très performants. Elle devrait prolonger, compléter et renforcer les mesures déjà adoptées au niveau de l'Union européenne.

La **simplification** juridique par la consolidation et la fusion constitue le premier **objectif horizontal** qui sous-tend la refonte proposée. Deuxièmement, la **clarification** de certaines dispositions de la législation sur l'accès au réseau ferroviaire devrait faciliter la transposition correcte et l'application efficace du droit de l'UE dans tous les États membres. Enfin, il est nécessaire de **moderniser** la législation en éliminant les dispositions obsolètes (qui se justifiaient historiquement avant l'ouverture complète du marché) et en introduisant de nouvelles dispositions qui correspondent mieux au fonctionnement actuel du marché.

Les **objectifs spécifiques** de l'initiative sont les suivants:

- Améliorer l'accès aux installations de service de manière non discriminatoire
- Rendre le cadre institutionnel du marché ferroviaire plus transparent
- Renforcer la coopération et la coordination pour faciliter le transport ferroviaire international

- Encourager efficacement un financement sain et durable
- Renforcer l'indépendance et les compétences des organismes de contrôle

4. OPTIONS ENVISAGEES

Le paquet envisagé pour la refonte implique 26 modifications.

Une analyse d'impact a été jugée nécessaire pour des modifications qui introduisent neuf nouvelles mesures. La Commission avait déjà effectué cette analyse pour quatre des mesures. Il restait donc cinq mesures à analyser. Vu la portée limitée de ces mesures, l'analyse a été menée en termes qualitatifs, ce qui permet de comparer les effets des différentes options envisagées. Les options envisagées pour les cinq nouvelles mesures et leur impact sont résumés ci-dessous. Sur la base de cette analyse, une option a été retenue par mesure.

Le rapport contient en outre une évaluation quantitative des incidences économiques, sociales et environnementales et des coûts administratifs portant sur l'ensemble des modifications retenues. Ces incidences quantitatives sont présentées au point 5.

4.1. Prestations de services ferroviaires

L'exigence d'indépendance entre la gestion des installations de service et l'exploitation des services de transport ferroviaire réduira les conflits d'intérêts et les discriminations en matière d'accès aux services, ce qui contribuera à l'essor des nouveaux entrants.

	Option 1	Option 2	Option 3
Prestations de services ferroviaires	Exploitants d'installations de service juridiquement indépendants des firmes ou entités disposant d'un pouvoir significatif sur le marché du transport ferroviaire	Exploitants d'installations de service indépendants sur les plans juridique, organisationnel et décisionnel des firmes ou entités disposant d'un pouvoir significatif sur le marché du transport ferroviaire	Exploitants d'installations de service indépendants sur les plans juridique, organisationnel et décisionnel de toutes les firmes ou entités actives sur le marché du transport ferroviaire

Avec l'option 1, les conflits d'intérêts persisteront puisque l'indépendance n'est que juridique et qu'un exploitant d'installation de service pourrait dépendre d'une holding qui contrôle également une entreprise ferroviaire historique.

L'option 2 assurera un niveau adéquat d'indépendance et influera sur le développement des services ferroviaires car l'accès à ceux-ci sera plus facile et moins coûteux pour les nouveaux entrants. Les coûts administratifs sont moins élevés que pour l'option 1.

L'option 3 s'applique à tous les exploitants et est plus stricte et moins efficace que l'option 2. Il serait moins intéressant d'investir dans de nouvelles installations de service puisque les entreprises ferroviaires entrant sur le marché qui auraient récemment investi dans le

développement d'une installation de service seraient invitées à vendre leur actif ou à en céder la gestion à une tierce partie.

L'option 2 est la plus prometteuse car elle prévient les éventuels conflits d'intérêts sans décourager les entreprises ferroviaires entrant sur le marché d'investir dans des services ferroviaires.

4.2. Disponibilité des installations de service

Des dispositions particulières encourageant une utilisation plus efficace des actifs existants entraîneront la création de capacités d'infrastructure supplémentaires pour un investissement minimal. Une plus grande disponibilité des installations de service contribuera à supprimer certains goulets d'étranglement sur le marché ferroviaire.

	Option 1	Option 2	Option 3
Disponibilité des installations de service	Pénalité financière en cas de non-utilisation	Lorsque l'installation n'est pas utilisée, son propriétaire doit annoncer qu'elle est disponible à la location ou au leasing.	Lorsque l'installation n'est pas utilisée, son propriétaire doit annoncer qu'elle est à vendre.

L'option 1 ne sera pas toujours efficace car pour prévenir l'entrée de nouveaux concurrents, les exploitants préféreront peut-être payer des pénalités financières plutôt que de rouvrir une installation.

L'impact de l'option 2 sera limité. Les nouveaux prestataires de services pourront reprendre des installations inutilisées. L'augmentation du nombre de services disponibles provoquera une baisse des tarifs pour les entreprises ferroviaires entrant sur le marché. L'option 2 entraînera des coûts administratifs plus importants que l'option 1 en raison des nouvelles procédures administratives de leasing ou de location des actifs.

L'option 3 impose de vendre l'installation si elle n'est pas utilisée. Cependant, le propriétaire d'une installation souhaitant empêcher une nouvelle entreprise ferroviaire d'entrer sur le marché pourrait choisir de la vendre à un promoteur immobilier plutôt qu'à un autre gestionnaire désireux d'exploiter l'installation.

L'option 2 est la plus prometteuse. Si les coûts administratifs devraient être plus élevés que pour l'option 1, ils seront largement compensés par les avantages.

4.3. Séparation comptable

Habiliter les organismes de contrôle à auditer les comptes des gestionnaires d'infrastructure et des entreprises ferroviaires leur permettra de surveiller le respect de la séparation comptable et de repérer les comportements ou situations inéquitables qui nécessitent un suivi. Un format et un contenu normalisés pour les informations permettrait de vérifier le respect des principes de tarification.

	Option 1	Option 2	Option 3
Séparation comptable	Imposer des audits externes indépendants	Habiliter l'organisme de contrôle ferroviaire	Habiliter l'organisme de contrôle ferroviaire

	réguliers et la transmission des résultats aux organismes de contrôle	à effectuer des audits ou à commander des audits externes pour vérifier la séparation comptable et exiger des données analytiques sous une forme agrégée et normalisée avec un minimum de données recommandé	à effectuer des audits ou à commander des audits externes pour vérifier la séparation comptable et exiger des données analytiques sous une forme agrégée et normalisée avec une série de données exhaustive et harmonisée ainsi qu'un modèle
--	---	--	--

L'option 1 réduira les distorsions sur le marché et l'usage impropre des fonds d'État et augmentera la concurrence interne. Cependant, l'impact économique de l'option 2 sera supérieur car une meilleure information permettra aux organismes de contrôle de vérifier effectivement si les gestionnaires d'infrastructure respectent les principes de tarification, ce qui débouchera sur des redevances d'utilisation de l'infrastructure moins élevées et plus transparentes.

Bien qu'elle garantisse l'exhaustivité des données analytiques, l'introduction d'un modèle commun détaillé, l'option 3 se traduira par une augmentation des coûts administratifs pour les secteurs public et privé sans toutefois améliorer substantiellement l'efficacité.

L'option 2 est préconisée car elle permet aux organismes de contrôle de surveiller efficacement les gestionnaires d'infrastructure et les entreprises ferroviaires historiques sans les coûts administratifs élevés induits par l'option 3.

4.4. Aide aux exploitants en cas de traitement discriminatoire

Étendre les compétences des autorités chargées de la concurrence ou des organismes de contrôle pour leur permettre d'aider adéquatement les exploitants en cas de discrimination à l'accès aux installations de service réduira les obstacles rencontrés par les nouveaux entrants, favorisera le développement des activités et entraînera dans certains cas une baisse du prix des services.

	Option 1	Option 2	Option 3
Aide aux exploitants en cas de traitement discriminatoire	Recommander que les États membres habilite les autorités chargées de la concurrence à lancer des procédures d'urgence en cas de position dominante	Étendre les compétences des organismes de contrôle afin de couvrir les décisions relatives à l'annexe II de la directive 2001/14 sur les services ferroviaires	Étendre les compétences des organismes de contrôle afin de couvrir les décisions relatives à l'annexe II de la directive 2001/14 sur les services ferroviaires Inclure des procédures d'urgence accélérées

			permettant une intervention ex ante.
--	--	--	--------------------------------------

L'introduction de procédures d'urgence (option 1) en cas de position dominante relevant de la compétence légale des autorités chargées de la concurrence accélérera l'accès des nouveaux entrants aux installations de service. Un certain nombre de cas de position dominante demeureront toutefois et des coûts administratifs supplémentaires sont à prévoir.

Avec l'option 2, les autorités chargées de la concurrence conservent leur pouvoir d'intervention, mais les acteurs du marché ferroviaire peuvent également faire appel aux organismes de contrôle en cas de traitement discriminatoire. Cette option contribuera davantage que l'option 1 à réduire la discrimination à l'accès aux services ferroviaires et les obstacles à l'entrée sur le marché.

L'option 3 habilite également les organismes de contrôle à agir ex ante en cas de position dominante mais risque de réglementer excessivement le marché en imposant des décisions alors qu'aucune difficulté n'a été signalée.

L'option 2 est préconisée car elle permettra aux organismes de contrôle d'intervenir dans tous les cas où des exploitants s'estiment victimes d'une discrimination et de surveiller la situation dans les services ferroviaires sans les coûts administratifs excessifs qu'implique l'option 3.

4.5. Indépendance des organismes de contrôle

Des exigences d'indépendance supplémentaires entre les organismes de contrôle et les entreprises ferroviaires historiques garantiront la totale indépendance de leur processus décisionnel et, partant, l'équité de la concurrence sur le marché ferroviaire.

	Option 1	Option 2
Indépendance des organismes de contrôle	Rendre les organismes de contrôle indépendants en termes d'organisation, de décisions de financement, de structure juridique et de processus décisionnel vis-à-vis de tout gestionnaire d'infrastructure, organisme de tarification, organisme de répartition ou candidat ainsi que de l'autorité publique exerçant la tutelle sur l'entreprise ferroviaire historique et fonctionnellement indépendants de toute autorité compétente	Mise en place dans chaque État membre d'un organisme de contrôle national unique, juridiquement distinct et indépendant, sur les plans organisationnel, fonctionnel, hiérarchique et décisionnel, de toute autre autorité publique, indépendant de tout gestionnaire d'infrastructure, organisme de tarification, organisme de répartition ou candidat dans son organisation, ses décisions de financement, sa structure juridique et ses prises de

	intervenant dans l'attribution d'un contrat de service public.	décisions et fonctionnellement indépendant de toute autorité compétente intervenant dans l'attribution d'un contrat de service public.
--	--	--

L'option 1 éliminera les conflits d'intérêts et octroiera à tous les organismes de contrôle de l'Union européenne la même capacité administrative, ce qui lèvera les obstacles à l'entrée sur le marché en garantissant l'égalité des chances pour toutes les entreprises ferroviaires.

Avec l'option 2, les organismes de contrôle seront également indépendants des gestionnaires d'infrastructure et des entreprises ferroviaires historiques, à l'instar de ce que prévoit l'option 1, mais ils seront en outre indépendants et distincts juridiquement de toutes les autres autorités publiques.

L'option 1 est préconisée car elle garantit un niveau d'indépendance adéquat pour tous les organismes de contrôle dans l'Union européenne, ce qui aura des retombées économiques, sociales et environnementales positives. Les coûts administratifs seront raisonnables.

5. ANALYSE D'IMPACT QUANTITATIVE DE L'ENSEMBLE DE LA PROPOSITION

5.1. Incidences économiques

En termes de **concurrence**, la mise en œuvre du paquet de modifications aura une légère influence sur la part modale du fret, ce qui entraînera une stabilisation voire une inversion anticipée de la tendance de fond négative. En ce qui concerne les nouveaux entrants, les modifications proposées dans le paquet devraient pouvoir générer jusqu'à 3-4 % de nouvelles entreprises ferroviaires et jusqu'à 2-3 % de nouvelles parts de marché pour les exploitants non historiques. D'un point de vue **qualitatif**, des décès seraient évités dans le fret routier mais la corrélation entre l'ouverture du marché et la ponctualité serait faible voire très faible. Enfin, les coûts d'exploitation seraient réduits d'environ 6 %.

5.2. Frais administratifs

Deux types de frais administratifs ont été pris en compte: les **frais administratifs ponctuels**, à savoir les frais de démarrage ou les frais exposés pour répondre aux nouvelles obligations administratives ou mener des actions spécifiques, et les **frais administratifs récurrents**, à savoir les frais annuels. Ces frais découlent principalement des nouvelles exigences de publication pour les États membres (cadre de tarification et stratégie de développement à moyen et long termes), pour les gestionnaires d'infrastructure (nouvelles informations dans le document de référence du réseau), pour les gestionnaires des terminaux (conditions d'accès) et pour les organismes responsables des licences (conditions de délivrance).

5.3. Incidences sociales

Le paquet aurait une incidence sur l'**emploi** représentant plus de 1 700 000 heures de travail, ce qui équivaut à plus de 1 000 travailleurs supplémentaires. Le transfert modal de la route au rail entraînerait une légère baisse de l'emploi dans le transport routier. De manière générale, il y aurait une plus forte demande de personnel qualifié et de centres de formation.

5.4. Incidences environnementales

La mise en œuvre des modifications devrait permettre de réduire les émissions de CO₂ et d'améliorer la qualité de l'air. Le paquet pourrait être désavantageux en termes d'émissions sonores, vu l'augmentation du trafic, mais ce désavantage est compensé par des mesures de réduction du bruit. Les avantages dus à la réduction de la consommation d'énergie devraient être le plus sensibles l'année de la pleine mise en œuvre puis diminuer légèrement en raison de la probable amélioration de l'efficacité énergétique des poids lourds.

6. SUIVI ET EVALUATION

Il conviendrait d'utiliser les informations présentes dans les systèmes de surveillance existants tout en créant de nouveaux indicateurs. La mise en œuvre de l'initiative dépend des efforts conjoints des États membres. Par conséquent, il est indispensable d'harmoniser les systèmes de surveillance.

Étant donné que la plupart des indicateurs utiles sont actuellement suivis par le système de suivi du marché ferroviaire (RMMS)³, ce système pourrait assurer la surveillance de la présente initiative.

³ Voir COM(2007) 609 et COM(2009) 676.