

022439/EU XXIII.GP
Eingelangt am 18/10/07

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 18.10.2007
SEC(2007) 1325

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Document accompagnant la

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPEEN**

Vers un réseau ferroviaire à priorité fret

RESUME DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2007) 608 final}
{SEC(2007) 1322}
{SEC(2007) 1324}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN

Vers un réseau ferroviaire à priorité fret

Résumé de l'étude d'impact

1. LE CONTEXTE

1.1. Faible part de marché pour le fret ferroviaire

Le transport de marchandises connaît une croissance importante, de 2,8 % par an entre 1995 et 2005, supérieure à celle du PIB (2,3 % par an) depuis plusieurs années.

Or le transport ferroviaire de fret n'a absorbé qu'une faible part de cette croissance, de sorte que sa part de marché n'a pas cessé de diminuer pour atteindre 10 % en 2005¹ (cette part atteint 16,5% si l'on ne considère que les transports terrestres), son niveau le plus faible depuis 1945.

1.2. Le rail s'adapte trop lentement aux nouveaux modèles économiques

La production industrielle européenne migre des produits de base, dont le transport est fréquemment opéré par rail, vers des produits finis. Le transport entre différents sites de production dans le cadre de la production à flux tendus exige notamment une grande fiabilité par le respect de délais stricts, pour lesquels le transport routier apporte une solution logistique adaptée et performante avec une flexibilité supérieure.

Le segment actuellement le plus dynamique est le transport combiné, dont le trafic a augmenté en 2004 de 16 % à l'international. La croissance élevée du trafic de conteneurs² offre au rail un potentiel important de croissance. Les trains complets peuvent être rentables et compétitifs sur longue distance, et, dans certaines conditions, sur courte et moyenne distance.

Par contre, le transport par wagon isolé, qui est rarement rentable, connaît de son côté beaucoup de difficultés en Europe, alors qu'il représente 50 % du fret ferroviaire. Une diminution drastique de la circulation des wagons isolés pourrait avoir des effets très inquiétants sur l'ensemble du système de transports de l'Union, le concurrent direct de ce segment étant le transport routier.

1.3. Les difficultés du fret ferroviaire

Les opérateurs ferroviaires restent, de manière générale, trop peu orientés vers les besoins et les attentes de leurs clients, qui deviennent de plus en plus pointues et portent principalement sur la fiabilité du transport, son niveau de prix, les capacités disponibles, la gestion de

¹ Eurostat

² Le port de Rotterdam devrait voir son trafic de conteneurs passer de 9,2 millions TEU en 2005 à 22 millions TEU en 2020.

l'information, le temps de transport, ainsi que la flexibilité. Le fret ferroviaire présente donc aujourd'hui un certain nombre de difficultés qui expliquent en partie son incapacité à augmenter sa part de marché.

- De manière générale, la vitesse commerciale du fret ferroviaire moyenne reste trop faible par rapport à celle du mode routier³.
- Les difficultés du rail en termes de capacités relèvent essentiellement de problèmes relatifs à l'infrastructure (lignes et terminaux), ainsi que la faiblesse des services (au sein des terminaux et gares de triage, pour le l'approvisionnement en carburant, etc.)
- Le fret n'est pas prioritaire en cas de saturation de l'infrastructure, ce qui nuit à ses performances. En effet, un train de fret peut être considérablement ralenti par des trains de passagers retardataires ou à l'arrêt.
- Les systèmes d'information ne permettent pas de connaître la position des marchandises transportées et du matériel roulant en temps réel.
- Il en résulte une faible ponctualité, qui est de 53 %⁴ pour le transport ferroviaire combiné et est moindre encore pour le fret ferroviaire classique.
- Une part très importante des coûts est liée à l'amortissement du matériel (qui reste trop cher) et à son immobilisation trop fréquente.
- Une certaine lourdeur des opérations transfrontalières. Les autorités nationales et différents gestionnaires d'infrastructure ne sont pas toujours suffisamment coordonnés de sorte que la circulation des trains internationaux est souvent parsemée "d'obstacles" administratifs.

2. LES ACTIONS DEJA ENTREPRISES ET LEUR BILAN

La Communauté européenne a engagé depuis une quinzaine d'années une politique ferroviaire visant à enclencher une nouvelle dynamique pour le secteur et à inverser le déclin du fret ferroviaire face à la route pour construire un marché unique solide qui s'appuie sur un système de transports durable. Il s'agit de l'ouverture du marché du fret, totale depuis janvier 2007, et des directives d'interopérabilité et de sécurité. Dans le cadre du Réseau Transeuropéen de Transports (RTE-T), la Commission a identifié des axes prioritaires, en majorité ferroviaires, qui peuvent bénéficier d'un soutien communautaire, tant en termes financiers⁵ qu'en termes de coordination des différents Etats membres traversés par chaque axe.

Dans le cadre de la politique en faveur du déploiement du système européen ERTMS que mène la Commission, 6 corridors importants pour le fret ferroviaire ont été identifiés, et des structures communes de coordination ont été créées par les gouvernements et gestionnaires d'infrastructures concernés dans plusieurs d'entre eux. Mais il reste encore beaucoup à faire avant d'arriver à un marché ferroviaire européen intégré.

³ La route transporte aujourd'hui les marchandises à une vitesse moyenne de 50 km/h

⁴ Selon les statistiques de l'UIRR, en 2006, seulement 53% de trains de transport combiné arrivaient à destination avec moins de 30 minutes de retard.

⁵ (un budget RTE-T a été créé, il s'élève à 8 milliards € pour la période 2007-2013, une grande partie de cette somme étant destinée à des infrastructures ferroviaires)

3. LES OBJECTIFS D'UN RESEAU A PRIORITE FRET

Face à ces difficultés, il est donc nécessaire d'engager de nouvelles initiatives consacrées à la création d'un réseau orienté fret, qui est un outil d'amélioration de la performance du rail en Europe et qui est nécessaire au développement de l'activité du fret ferroviaire en Europe.

3.1. Les objectifs spécifiques

Pour répondre à l'objectif général, trois objectifs destinés à améliorer la performance du fret ferroviaire sur le réseau fret seront poursuivis : augmenter la vitesse commerciale, améliorer la fiabilité et augmenter les capacités, ce qui permettra au rail de mieux concurrencer la route.

Une vitesse commerciale plus élevée et une augmentation des capacités permettront en outre de diminuer les coûts et d'être ainsi plus compétitif. En revanche, ne seront pas proposées de mesures relatives à l'amélioration de la flexibilité du rail, ce point n'étant pas l'objet de la création de corridors, ni à la gestion de l'information, ce dernier point faisant déjà l'objet d'initiatives communautaires en cours.

3.2. Les options envisagées

Quatre options possibles ont été imaginées pour atteindre les objectifs énoncés précédemment:

3.2.1. Option A : statu quo, sans nouvelle initiative au niveau communautaire.

3.2.2. Options B1 et B2 : soutien politique communautaire pour des corridors orientés fret. La possibilité d'un soutien financier aux opérations les plus efficaces sera analysée et proposée, soit dans le cadre du programme TENT-T, soit lors des futures perspectives financières, avec la mise en place de financements dédiés à la création des corridors orientés fret. La portée de l'action législative et du financement distingue ces deux options.

3.2.3. Option C : engagement politique communautaire fort pour la création d'un réseau exclusivement dédié fret. Des financements dédiés à la création des corridors dédiés fret sont mis en place dans le cadre d'un programme communautaire spécifique. Un règlement sur le réseau dédié fret est proposé.

3.3. Les principaux axes ferroviaires de fret: les corridors

La structure du rail l'oblige à se concentrer en priorité sur les dessertes entre les bassins économiques (entre les ports et les terminaux) où sa productivité devient gagnante par rapport à la route. Cette démarche vise la massification des flux et la réduction des coûts de production le long des axes principaux du réseau ferroviaire européen, que sont les corridors.

Les corridors concernés par cette action feront partie du réseau affiché à titre illustratif sur la carte ci-dessous. Ce dernier a été défini sur la base des réseaux européens existants, c'est-à-dire le réseau RTE-T défini dans la décision 884/2004/EC et le réseau fret décrit dans la directive 2001/12/CE. Il correspond ou inclut les réseaux définis dans le cadre des projets européens de recherche Trend, Reorient et New Opera et au réseau de déploiement d'ERTMS-ETCS.



INDICATIVE SCOPE for a RAIL FREIGHT-ORIENTED NETWORK



- Rail freight-oriented network
- Railway Trans-European Network as defined in Decision 884/2004
- Third countries

Cartography: DG TREN - 26/07/2007
© EuroGeographics 2001 for the administrative boundaries

4. EVALUATION DES OPTIONS

4.1. Les options comme réponse aux objectifs de cette initiative

Le ralentissement du trafic au niveau des goulets d'étranglement (à proximité des agglomérations généralement), le passage des frontières, au cours desquels beaucoup de temps peut être perdu en raison de contraintes administratives ou techniques et les délais d'accès aux services ferroviaires (terminaux, gares de triage) sont trois difficultés majeures rencontrées par le fret ferroviaire international. Ces difficultés ont un impact significatif sur la vitesse commerciale moyenne et on peut estimer que ce sont les mêmes contraintes qui engendrent une limite par l'infrastructure de la capacité et de la fiabilité du fret.

Compte tenu des initiatives en cours visant notamment à simplifier le passage des frontières par le trafic ferroviaire, l'option A devrait conduire à des améliorations, non homogènes toutefois, sur l'ensemble du réseau à priorité fret, voire parfois insuffisantes.

Les options B1 et B2 devraient permettre d'améliorer très sensiblement les temps de passage des frontières sur l'ensemble des corridors. Elles devraient également entraîner une utilisation coordonnée (entre gestionnaires d'infrastructure de part et d'autre des frontières) et plus structurée de l'infrastructure permettant ainsi une hausse de la vitesse commerciale moyenne le long des corridors. A ce titre, l'option B2, plus ambitieuse en matière de coordination transfrontalière que l'option B1, semble être la plus efficace pour réduire l'impact du passage des frontières sur les temps de parcours.

Les mesures proposées qui visent à améliorer l'accès aux services ferroviaires (plus de transparence et plus de capacité de ces services) devraient permettre de diminuer les temps d'attente liés à ces services.

L'option C répondrait évidemment de la manière la plus complète aux objectifs arrêtés. L'absence de mixité du trafic sur les lignes permet en effet d'en optimiser beaucoup plus simplement l'utilisation et de mettre à disposition de corridors entièrement dédiés au fret. Néanmoins, un tel réseau, entièrement dédié, serait surdimensionné par rapport aux besoins en infrastructures auxquels l'Union va faire face dans les 15 prochaines années, seules quelques petites sections européennes pourraient être appelées à accueillir un tel trafic en 2020 pour toute la capacité d'une ligne à double voie entièrement dédiée au fret.

4.2. Les impacts économique, social et environnemental des options

Les tendances d'évolution des parts modales du rail et de la route ne sont que très peu modifiées et les coûts externes relatifs au transport (pollution de l'air et réchauffement climatique) avec l'option A, continuent d'augmenter à un rythme soutenu. Le bruit, point sensible lié au transport sur rails, n'augmentera par contre guère.

L'impact des options B1 et B2 sur le transport de passagers représente un des principaux impacts sociaux et économiques. La grande majorité des lignes constituant le réseau européen à priorité fret n'étant pas saturées, l'amélioration de la fiabilité des sillons devrait engendrer peu de détournement de trafic de passagers. Ce dernier devrait gagner en fiabilité (l'optimisation de l'allocation des sillons le concerne tout autant que le fret) mais perdre un peu en performance (les durées de trajet devront être augmentées d'environ 10% dans la plupart des cas).

S'agissant des aspects environnementaux, les options B1 et B2 présentent le bilan le plus positif, les coûts externes environnementaux économisés étant assez élevés par rapport aux coûts évités avec l'option A.

S'agissant des aspects économiques, les options B1 et B2 paraissent les plus équilibrées, compte tenu notamment du coût moindre pour la société de ces options par rapport à l'option C.

L'impact environnemental de l'option C semble nuancé, le coût de la construction de nouvelles lignes réduisant l'avantage que présente cette option sur les options B1 et B2 en matière de coûts externes évités.

4.3. Autres critères d'évaluation

Le statu quo de l'option A n'engendre pas de coût supplémentaire par rapport aux mesures et programmes déjà engagés, mais le mouvement de coordination des gestionnaires d'infrastructures qui est amorcé pourrait prendre beaucoup de temps et devrait être accéléré

Des interventions opérationnelles, visées par des mesures législatives proposées dans les options B1 et B2, telles les mesures et outils d'optimisation de l'utilisation du corridor, le déploiement d'ERTMS, peuvent être réalisables à court-moyen terme et présenter un rapport coûts-bénéfices plus élevé que les interventions sur l'infrastructure qui ne sont réalisables qu'à un terme plus lointain et moyennant des moyens financiers beaucoup plus conséquents. Les bénéfices des interventions opérationnelles sont toutefois plafonnés et devront être accompagnés, dans un second temps, par des interventions structurelles.

Les interventions structurelles sur l'infrastructure peuvent être évaluées à environ 80 Mds € On distingue des interventions structurelles de premier niveau, visant à harmoniser et améliorer la capacité du corridor en termes de longueur maximale de train, pour un coût de 20 Mds € D'autre part, les interventions structurelles lourdes consacrées à la suppression de goulets d'étranglement représentent un coût de 60 Mds €

L'opposition de certaines autorités locales liée à la nécessité de réorganiser le transport de passagers dans certaines zones pourrait représenter un des risques les plus importants pour ces options. Mais davantage de trains de marchandises circulant autour des agglomérations signifie très souvent moins de camions qui contournent ces mêmes agglomérations.

Le coût de réalisation de l'ensemble du réseau, cad l'option C, tel qu'il est identifié sur la carte, d'une longueur totale d'environ 25 000 km, s'élèverait à environ 170 Mds €

Dans une perspective totale de coûts, il est plus profitable d'utiliser une ligne à sa capacité maximale. Même si le trajet dure 33% de plus, cette option est moins coûteuse qu'une extension de capacité. Lorsqu'une extension de capacité s'avère nécessaire, il faut vérifier si des solutions alternatives (réactivation de certaines lignes, by-pass) ne sont pas plus avantageuses.

La nécessité de devoir réaliser ces importants investissements pour réaliser un réseau dédié et seulement à un horizon lointain représente un risque important. Les ressources financières pouvant être mobilisées par les Etats membres, les gestionnaires d'infrastructure et la Communauté sont en effet limitées.

4.4. Conclusion de l'évaluation des options

Au total, il apparaît que **les options B1 et B2 apportent les réponses les plus équilibrées aux objectifs énoncés au chapitre 4**. Elles consistent en effet à donner une nouvelle impulsion politique, financière et législative, en complétant et renforçant les initiatives déjà en cours. **L'option A paraît insuffisante**, et **l'option C surdimensionnée** par rapport aux enjeux à court et moyen termes considérés par cette analyse d'impact.

Les options B1 et B2 visent, selon des démarches différentes, à supprimer un certain nombre d'obstacles à l'amélioration de la compétitivité du fret. Il conviendra de **se concentrer, tant en termes financiers qu'en termes politiques et législatifs, sur les actions les plus efficaces et réalisables dans les meilleurs délais (interventions structurelles)**.

Les priorités devront ainsi être portées sur **la résorption des goulets d'étranglement opérationnels et administratifs qui peut être réalisée à court-moyen terme et qui ne mobilise pas de ressources trop importantes**, du point de vue financier du moins. La résorption des goulets d'étranglement structurels devront faire l'objet d'actions engagées et financées par les parties intéressées (Etats membres et gestionnaires d'infrastructure), avec un soutien de la Communauté tel que prévu aujourd'hui dans le cadre du réseau RTE-T et des fonds de cohésion.

Pour autant, il ne faut pas totalement exclure l'idée d'un réseau dédié fret. La solution préconisée ici est en effet d'adopter une démarche progressive, en tenant compte de la faisabilité temporelle et financière des mesures. Ainsi la mise en œuvre des options B1 et B2 devrait constituer une première étape avant d'arriver, à plus long terme, à la réalisation de corridors entièrement dédiés au fret.

5. MISE EN ŒUVRE DES OPTIONS RETENUES : CALENDRIER ET SUIVI

5.1. Calendrier prévisionnel

Octobre 2007	Approbation de la communication
1^{er} semestre 2008	Réflexion structurée sur les options proposées par la communication
	Etude d'impact sur les mesures retenues
	Proposition de mesures législatives
2009/2010	Adoption des mesures législatives

5.2. Suivi de la mise en œuvre

Le suivi consistera essentiellement à approfondir l'analyse des mesures proposées ici, à sélectionner les plus pertinentes, à les mettre en œuvre et à en assurer l'application par les parties intéressées. Les principales parties concernées, ainsi que l'ensemble des services de la Commission intéressés par ce dossier, seront consultés et associés à chacune de ces étapes.

En outre, un rapport de suivi de l'évolution du marché ferroviaire (Rail Market Monitoring Scheme) sera publié au même temps du lancement de cette initiative. Il permettra d'observer, à intervalles réguliers, dans quelle mesure le développement d'un réseau orienté fret favorise la croissance du trafic des marchandises transportées par rail.