

FR

030380/EU XXIII.GP
Eingelangt am 06/02/08

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 6.2.2008
SEC(2008) 133

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Document accompagnant la

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

Contrats pluriannuels concernant la qualité de l'infrastructure ferroviaire

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2008) 54 final}
{SEC(2008) 131}
{SEC(2008) 132}

TABLE DES MATIÈRES

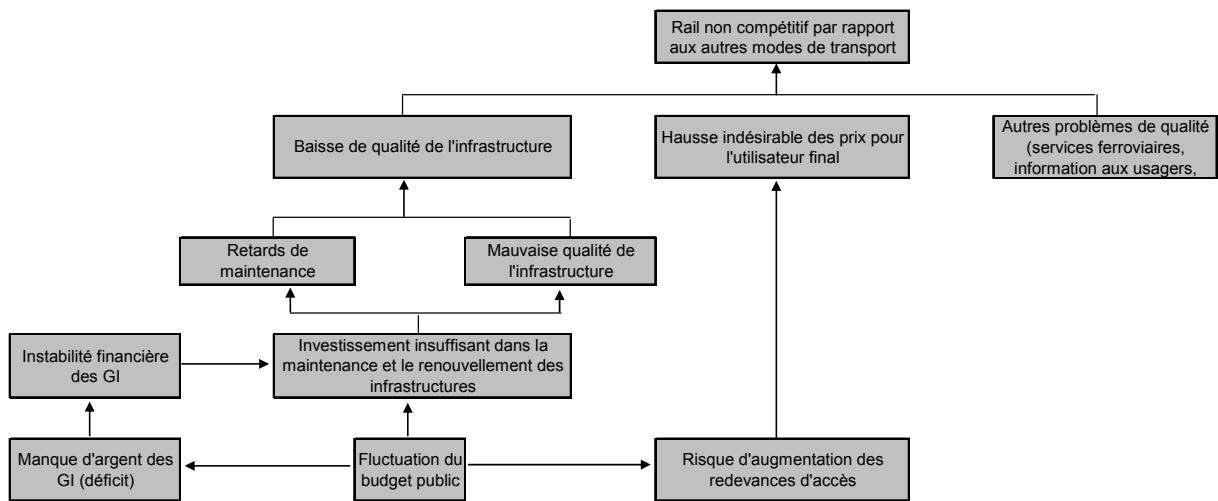
1.	La nature du problème	3
2.	Consultation des parties intéressées	3
3.	Objectifs	3
4.	Options stratégiques	4
5.	Analyse des incidences	4
5.1.	Incidences économiques	4
5.1.1.	Réduction des coûts de maintenance	4
5.1.2.	Incidences sur les redevances d'infrastructure	5
5.2.	Incidences sociales	7
5.3.	Incidences environnementales	8
5.4.	Incidence sur les frais administratifs	9
5.4.1.	Incidence 5. Frais administratifs	9
6.	Comparaison des options	9
7.	Contrôle et évaluation	12

1. LA NATURE DU PROBLEME

Le présent rapport décrit les incidences principales de trois options stratégiques différentes en matière de contrats pluriannuels de financement de la maintenance ferroviaire.

Le problème majeur réside dans la baisse de qualité de l'infrastructure, dans certaines parties de la Communauté, qui résulte d'un financement insuffisant de la maintenance. Si ce problème n'est pas résolu, les retards de maintenance vont s'accroître et finir par limiter la capacité des chemins de fer à concurrencer les autres modes de transport.

Figure 1-1 – Arbre des problèmes



2. CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

La CE admet qu'il est important de consulter les parties concernées à propos des problèmes relatifs au financement de la maintenance ferroviaire. Les consultations qui ont eu lieu en 2006 et 2007 ont permis de formuler les options stratégiques et d'évaluer l'impact probable des mesures prises dans ce domaine.

3. OBJECTIFS

Les principaux objectifs d'une stratégie en matière de contrats pluriannuels sont les suivants:

- permettre aux chemins de fer d'être compétitifs par rapport aux autres modes de transport;
- passer à une forme plus rentable de maintenance de l'infrastructure ferroviaire qui réponde mieux aux besoins des utilisateurs;
- créer les conditions permettant aux gestionnaires d'infrastructure de bénéficier de la stabilité financière et d'une indépendance de gestion.

4. OPTIONS STRATEGIQUES

La DG TREN a défini et présenté, dans son document de consultation publié le 12 juillet 2007, les options stratégiques suivantes.

Option A: statu quo. Les contrats pluriannuels sont utilisés dans quelques États membres seulement et les autres décident, chaque année, de couvrir les pertes subies par le gestionnaire de l'infrastructure. La Commission recense les meilleures pratiques de négociation, de modification et d'extension des contrats pluriannuels, y compris le format pour rendre compte de l'état de l'infrastructure.

Option B: obligations en matière de notification, de consultation et de publication des informations sur la qualité de l'infrastructure et les coûts de maintenance. Les États membres, assistés par leur organisme de réglementation, doivent convenir d'objectifs quantifiés de réduction des coûts et en contrôler la réalisation. Les gestionnaires d'infrastructure publie des résultats au moins annuels. Les États membres prennent la décision de conclure ou non des contrats pluriannuels en plus de mesures réglementaires.

Option C: obligations de l'option B plus des contrats pluriannuels rendus obligatoires par une révision de la législation communautaire. L'État consulte les parties concernées sur toute proposition de contrats pluriannuels avant de passer un nouveau contrat, puis négocie l'étendue et la qualité du réseau qui sont ensuite contrôlées. L'intervention discrétionnaire de l'État est strictement limitée aux cas prévus par le contrat, tandis que le gestionnaire de l'infrastructure poursuit les objectifs convenus avec une grande indépendance de gestion.

5. ANALYSE DES INCIDENCES¹

5.1. Incidences économiques

5.1.1. Réduction des coûts de maintenance

D'après les réponses fournies, les réductions de coût devraient être plus fortes (de 2 à 10%) en raison du gain d'efficacité dû à une meilleure planification des travaux et des économies d'échelle résultant de contrats de sous-traitance plus longs, donc plus importants (de 5 à 10%). Les frais de personnel interne (de 0,1 à 3%) s'avèrent plus difficile à réduire, même dans le cadre à moyen terme des contrats pluriannuels. Le tableau 5-1 récapitule les réductions de coût (en millions d'euros et pourcentage des coûts).

¹ La séquence des incidences correspond à celle figurant dans la version intégrale de l'analyse d'impact. Les données proviennent de sources telles que les rapports annuels (2005) des gestionnaires d'infrastructure, l'étude sur les contrats pluriannuels réalisée pour la DG TREN par Ecorys (2006), les statistiques des chemins de fer internationaux de l'UIC (2005), les statistiques Eurostat (2005) et l'enquête réalisée pour la présente analyse d'impact (2007).

Tableau 5-1 – Estimation des incidences sur la réduction des coûts de maintenance²

	<i>Les contrats pluriannuels entraîneront une réduction des coûts de maintenance du fait de</i>	<i>Non (contrats pluriannuels déjà en vigueur)</i>	<i>Non (maintenance entièrement couverte par les redevances)</i>	<i>Non (pas d'externalisation)</i>	<i>Non (maintenance entièrement sous-traitée)</i>	<i>Oui</i>	<i>Total des économies (million d'euros)</i>	<i>% des coûts de maintenance dans les pays impactés</i>	<i>% des coûts de maintenance dans l'UE-25</i>
4a	l'utilisation efficace des ressources	5	4			16	337,12	3,50%	2,59%
4b	l'externalisation efficace de la maintenance	5	4	2		14	110,07	2,30%	0,85%
4c	la réduction du personnel	5	4		1	15	91,34	0,99%	0,70%
	Total						583,53	6,77%	4,12%

5.1.2. Incidences sur les redevances d'infrastructure

Le tableau ci-après récapitule les incidences de la réduction des coûts de maintenance sur les redevances d'infrastructure dans 16 pays (États membres – EM).

Tableau 5-2 – Réduction des redevances escomptée de la réduction des coûts de maintenance

	<i>Dans les EM où la réduction des coûts est destinée à 100% à réduire les redevances</i>	<i>Dans les EM où la réduction des coûts est destinée à 50% à réduire les redevances</i>	<i>Dans les EM où la réduction des coûts est destinée à 0% à réduire les redevances</i>
Réduction moyenne des redevances par train-km	0,21 € / train-km	0,07 € / train-km	0 € / train-km

La réduction des redevances semble assez faible par rapport à une moyenne des redevances d'infrastructure généralement comprise entre 2 et 4 € / train-km parce que: (1) la réduction estimée des coûts de maintenance est inférieure à 7% et (2) les redevances ne couvrent pas uniquement les coûts de maintenance, mais aussi d'autres éléments de coût des gestionnaires d'infrastructure.

5.1.2.1. Incidences directes sur la qualité de l'infrastructure (incidences 3a et 3b)

Instaurer un système public de contrôle des coûts et de la qualité de l'infrastructure aura probablement un effet incitatif accru sur les gestionnaires d'infrastructure. Cela rendra la fourniture des services d'infrastructure plus transparente. Conjugué à la possibilité d'appliquer

² La probabilité des incidences est exprimée par le nombre de pays où l'incidence est / n'est pas observée.

des politiques de maintenance et de renouvellement de l'infrastructure adaptées à la demande dans le cadre d'une planification pluriannuelle, cela contribuera à améliorer la qualité de l'infrastructure et donc aussi la qualité du service.

Ces incidences ne seront observées que dans un nombre limité de pays car la plupart des pays de l'UE ont des niveaux moyens de qualité de l'infrastructure élevés (**tableau 5-3**).

Table 5-3 – Incidences sur la qualité de l'infrastructure

	<i>Magnitude estimée de l'incidence sur la sécurité (%)</i>	<i>Magnitude estimée de l'incidence sur la ponctualité (%)</i>	<i>Variation de la sécurité entre avant et après le contrat pluriannuel (# de déraillements par million de train-km)</i>	<i>Variation de la ponctualité entre avant et après le contrat pluriannuel (%)</i>
Valeurs moyennes (UE-25)	5,630%	2,823%	-0,036	2,556%

Les incidences économiques suivantes doivent être évaluées de façon plus qualitative³. Comme indication de l'ordre de grandeur, le tableau suivant précise le nombre d'États membres où les différentes incidences seront probablement observées ainsi que la longueur de voie correspondante.

Table 5-4 – Évaluation qualitative des incidences économiques

<i>N°</i>	<i>Description de l'incidence</i>	<i>Non (contrats pluriannuels déjà en vigueur)</i>	<i>Non (maintenance entièrement couverte par les redevances)</i>	<i>Non (pas d'externalisation)</i>	<i>Non (main-tenance entière-ment sous-traitée)</i>	<i>Non (très mau-vaise qualité)</i>	<i>Oui</i>
1	Compétitivité accrue du transport ferroviaire	72.776 km (5 EM)					248.378 km (20 EM)
4d	Possibilité d'éviter le coût de formation du personnel non qualifié	72.776 km (5 EM)			4.698 km (1 EM)		243.680 km (19 EM)
4e	Économies supplémentaires (non prévues) dues aux mesures incitatives pour les gestionnaires (et éventuellement le personnel)	72.776 km (5 EM)					248.378 km (20 EM)
6b	Meilleure qualité et disponibilité accrue du service pour les utilisateurs finals	72.776 km				26.060 km	229.288 km (17 EM)

³ La magnitude des incidences est exprimée en km de voie sur le réseau où l'incidence est escomptée; le nombre correspondant d'États membres (EM) figure entre parenthèses.

<i>N°</i>	<i>Description de l'incidence</i>	<i>Non (contrats plurianuels déjà en vigueur)</i>	<i>Non (maintenance entièrement couverte par les redevances)</i>	<i>Non (pas d'externalisation)</i>	<i>Non (maintenance entièrement sous-traitée)</i>	<i>Non (très mauvaise qualité)</i>	<i>Oui</i>
		(5 EM)				(3 EM)	
7	Réduction des coûts servant à limiter les engagements financiers de l'État ⁴	72.776 km (5 EM)	22.104 km (4 EM)			26.060 km (3 EM)	207.183 km (13 EM)
2	Soumission de la gestion de l'infrastructure à appel d'offres	72.776 km (5 EM)				26.060 km (3 EM)	229.288 km (17 EM)

5.2. Incidences sociales

Incidence 6a – Incidence de la réduction des redevances d'infrastructure sur le prix du service pour les utilisateurs

La réduction escomptée des redevances d'infrastructure va probablement faire baisser le coût total d'exploitation pour les entreprises ferroviaires et, peut-être, le prix du service de transport⁵. La baisse estimée du prix du service de transport est comprise entre 0,003 et 4,917% dans les huit pays où la réduction des coûts des gestionnaires d'infrastructure est censée être totalement destinée à réduire les redevances, et entre 0,121 et 2,646% dans les sept pays où la réduction des coûts ne sert que partiellement à réduire les redevances.

Un abandon de la route pour le rail est probable dans 14 pays (où une réduction du prix du service supérieure à 0% est prévue). La diminution totale du trafic routier⁶ est estimée à 6,545 millions de tonne-km (c'est-à-dire 861 millions de véhicule-km) par an. D'autres incidences sociales ont été évaluées de façon qualitative⁷.

Table 5-5 – Évaluation qualitative des incidences sociales

⁴ La probabilité de cette incidence a été évaluée sans tenir compte des hypothèses relatives aux incidences sur les redevances.

⁵ En théorie, les entreprises ferroviaires pourraient tenter de recouvrer une partie de leur (éventuel) déficit d'exploitation ou utiliser les fonds économisés à d'autres fins (par exemple, investir dans du matériel roulant neuf). Néanmoins, dans la présente analyse d'impact, on suppose que les économies réalisées seront intégralement répercutées sur l'utilisateur final, comme cela a déjà été indiqué dans le rapport initial.

⁶ L'analyse ne portait que sur le fret, car l'élasticité de la demande de transport de voyageurs est plus variable, d'un État membre à l'autre, que celle du fret. En outre, il n'existe pas de valeur moyenne de l'élasticité du transport de voyageurs alors qu'on trouve, dans la littérature spécialisée, une valeur moyenne pour le fret.

⁷ La magnitude des incidences est exprimée en km de voie sur le réseau où l'incidence est escomptée; le nombre correspondant d'États membres (EM) figure entre parenthèses.

<i>N°</i>	<i>Description de l'incidence</i>	<i>Non (contrats pluriannuels déjà en vigueur)</i>	<i>Non (maintenance entièrement couverte par les redevances)</i>	<i>Non (pas d'externalisation)</i>	<i>Non (maintenance entièrement sous-traitée)</i>	<i>Non (très mauvaise qualité)</i>	<i>Oui</i>
8	Sécurité de l'emploi facilitant la création d'emplois	72.776 km (5 EM)					248.378 km (20 EM)
9	Perspectives de stabilité financière contribuant à des emplois plus sûrs et plus qualifiés, et à une plus grande satisfaction du personnel	72.776 km (5 EM)					248.378 km (20 EM)
10	Transparence accrue concernant le financement des infrastructures	72.776 km (5 EM)					248.378 km (20 EM)

5.3. Incidences environnementales

Incidence 11 – Incidence de l'accroissement du trafic ferroviaire sur l'environnement

Compte tenu de la réduction du trafic routier et du coefficient d'émission des polluants (g / véhicule-km), l'incidence escomptée des contrats pluriannuels sur la pollution atmosphérique sera la suivante⁸ :

Table 5-6 – Incidences sur l'environnement

	<i>Réduction des émissions due à la réduction du trafic routier (tonnes / an)</i>	<i>Augmentation des émissions due à l'augmentation du trafic ferroviaire (tonnes / an)</i>	<i>Effet net total (tonnes / an)</i>
NO _x	- 6.482,9	+ 783,3	- 5.699,6
PM10	- 161,3	+ 47,4	- 113,9
CO ₂	- 608.933,1	+ 44.173,5	- 564.759,5

Ces incidences ne concernent que les 15 pays où elles peuvent être observées: absence de contrat pluriannuel dans la situation actuelle, redevances couvrant (mais partiellement) les coûts de maintenance, qualité de l'infrastructure pas très mauvaise.

⁸

Il a été appliqué les coefficients d'émission des principaux polluants (CO₂, NO_x, PM) à la réduction estimée du trafic routier afin d'évaluer les avantages environnementaux. Les coefficients d'émission sont tirés de la base de données TREMOVE.

5.4. Incidence sur les frais administratifs

5.4.1. Incidence 5. Frais administratifs

Avec les contrats pluriannuels, les gestionnaires d'infrastructure s'engagent en matière de notification, de consultation et de publication des informations sur la qualité de l'infrastructure et les coûts de maintenance. Deux cas ont été envisagés: Dans le cas a), seules sont collectées les données sur la qualité du service de transport, par exemple le nombre de lignes où la vitesse effective est inférieure à la vitesse théorique. Ces données sont déjà disponibles et entraînent donc peu de frais supplémentaires. Dans le cas b), les gestionnaires d'infrastructure apprécient l'état des voies à l'aide de trains de mesure. Cela aura probablement une incidence dans les 21 États membres où un tel matériel n'est pas encore en service. À la lumière de ce qui précède, et dans l'hypothèse d'un contrat pluriannuel en vigueur dans l'État membre, les frais administratifs sont estimés comme suit:

- coût total pour la durée du contrat pluriannuel si chaque gestionnaire d'infrastructure acquiert et utilise en exclusivité des trains de mesure: **513,8 millions d'euros au titre de l'investissement initial, plus 35,2 millions d'euros par an de coût d'exploitation;**
- coût total pour la durée du contrat pluriannuel compte tenu de la possibilité d'acquérir et de céder le service du train de mesure sur le réseau européen (c'est-à-dire de partager les trains entre les réseaux): **69,44 millions d'euros au titre de l'investissement initial, plus 4,75 millions d'euros par an de coûts variables.**

Les frais administratifs qui augmenteront probablement pour l'organisme indépendant (organisme de réglementation) chargé de vérifier l'exécution du contrat en ce qui concerne les objectifs fixés et le règlement des litiges entre l'État et le gestionnaire de l'infrastructure, lorsque les objectifs ne sont pas atteints, sont estimés à⁹:

- petits réseaux: 299.200 euros par an
- moyens et grands réseaux: 545.600 euros par an.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

Les trois options stratégiques décrites dans les parties précédentes ont été comparées selon une analyse multicritères. Le **tableau 6-1** montre quelles sont les incidences des trois options avec leur poids relatif tandis que le **tableau 6-2** indique la note de chaque option, obtenue par calcul de la moyenne pondérée des points de chacune des incidences.

L'option C obtient la note la plus élevée, ce qui reflète la cohérence de cette option par rapport aux autres options et aux objectifs des contrats pluriannuels.

⁹

Voir le rapport de synthèse pour connaître les hypothèses qui ont servi à estimer le volume et le coût unitaire (EPT) des frais de personnel (spécialiste du contrôle et du compte rendu et techniciens spécialisés) et les autres frais d'exploitation de l'organisme de réglementation.

Tableau 6-1 – Analyse multicritères des options stratégiques

Incidence	Unité de mesure	Option A	Option B	Option C	POINTS			POIDS
					Option A	Option B	Option C	
4a) Réduction des coûts des gestionnaires d'infrastructure due à l'utilisation plus efficace des ressources	Million d'euros	257,0	257,0	337,1	2	2	3	1
4b) Réduction des coûts des gestionnaires d'infrastructure due à l'externalisation plus efficace des activités de maintenance	Million d'euros	95,7	95,7	110,1	2	2	3	1
4c) Réduction des coûts des gestionnaires d'infrastructure due aux politiques plus élaborées de réduction du personnel	Million d'euros	76,4	76,4	91,3	2	2	3	1
4d) Réduction des coûts des gestionnaires d'infrastructure du fait que le coût de formation du personnel non qualifié est évité	km de voie dans les pays impactés	163.104,3	163.104,3	243.679,5	2	2	3	0,25
4e) Économies supplémentaires (non prévues) dues aux mesures incitatives pour les gestionnaires	km de voie dans les pays impactés	167.802,3	167.802,3	248.377,5	1	1	3	0,25
3) Amélioration de la qualité de l'infrastructure (diminution du nombre de déraillements)	Diminution du nombre de déraillements par million de train-km	-0,009	-0,036	-0,036	0	3	3	1
3) Amélioration de la qualité de l'infrastructure (% d'augmentation de la ponctualité)	Augmentation de la ponctualité	+ 2,73%	+ 2,56%	+ 2,56%	2	3	3	1
	Trafic impacté (Million de train-km) (*)	1.291,5	1.776,5	1.776,5				
5) Coût de l'investissement pour les gestionnaires d'infrastructure au titre de la mise en œuvre du système	Million d'euros	222,7	583,3	583,3	3	1	1	0,75
5) Coût de la maintenance pour les gestionnaires d'infrastructure au titre de la mise en œuvre du système	Million d'euros / an	15,2	39,9	39,9	3	1	1	0,5
5) Coût pour les organismes de réglementation au titre du personnel spécialisé en contrôle et compte rendu et du bureau de contrôle	Million d'euros / an	3,3	9,9	9,9	3	1	1	0,5
6a) Réduction du prix pour les utilisateurs finals (passagers, affréteurs)	% de réduction du prix	0,76%	0,76%	0,70%	1	1	3	1
	Trafic impacté (Million de train-km) (**)	2.361,3	2.361,3	3.972,6				
6b) Meilleure qualité et disponibilité accrue du service pour les utilisateurs finals	km de voie dans les pays impactés	167.802,2	229.287,5	229.287,5	2	3	3	0,5
1) Compétitivité accrue du transport ferroviaire	km de voie dans les pays impactés	167.802,2	167.802,2	248.377,5	2	2	3	0,5
2) Soumission de la gestion de l'infrastructure à appel d'offres	km de voie dans les pays impactés	167.802,3	167.802,2	229.287,5	2	2	3	0,25
7) Réduction des coûts servant à limiter les engagements financiers de l'État	km de voie dans les pays impactés	167.802,3	167.802,3	207.183,3	2	2	3	0,75
8) Perspectives de stabilité financière accrue pour les gestionnaires d'infrastructure et les prestataires de maintenance pouvant contribuer à une plus grande sécurité de l'emploi	km de voie dans les pays impactés	167.802,3	167.802,3	248.377,5	2	2	3	0,5

Incidence	Unité de mesure	Option A	Option B	Option C	POINTS			POIDS
					Option A	Option B	Option C	
9) Perspectives de stabilité financière permettant d'offrir des emplois plus sûrs et aussi d'accroître la satisfaction du personnel et la qualification des emplois	km de voie dans les pays impactés	167.802,3	167.802,3	248.377,5	2	2	3	0,5
10) Transparence accrue concernant le financement des infrastructures	km de voie dans les pays impactés	167.802,3	167.802,3	248.377,5	2	2	3	0,25
11) Environnement: pollution atmosphérique	Tonnes de NO _x / an	-5.075,9	-5.075,9	-5.699,7	2	2	3	0,5
11) Environnement: pollution atmosphérique	Tonnes de PM10 / an	-101,4	-101,4	-113,9	2	2	3	0,5
11) Environnement: climat	Tonnes de CO ₂ / an	-502.947,1	-502.947,1	-564.759,6	2	2	3	1

(*) Les notes sont basées sur le degré d'incidence (% d'augmentation de la ponctualité) pondéré par le trafic impacté.

(**) Les notes sont basées sur le degré d'incidence (% de réduction du prix) pondéré par le trafic impacté.

Tableau 6-2 – Total des points des options stratégiques

Note finale	
Option A	25,50
Option B	26,50
Option C	37,00

7. CONTROLE ET EVALUATION

Pour les principaux objectifs stratégiques, il a été défini un ensemble d'indicateurs de base en fonction des critères utilisés pour les lignes directrices concernant l'analyse d'impact (critères SMART: Spécifique, Mesurable, Accepté (par le personnel, les parties concernées), Réaliste (en rapport étroit avec les objectifs à atteindre) et Temporaire). En outre, les indicateurs ont été sélectionnés de façon à être crédibles pour le profane, sans ambiguïté et faciles à interpréter, simples à contrôler et non manipulables.

Les indicateurs ont été choisis pour mesurer l'incidence sur les paramètres d'infrastructure (par exemple, la qualité de l'infrastructure) et apprécier les aspects économiques et financiers de la gestion de l'infrastructure (par exemple, stabilité financière des gestionnaires d'infrastructure). L'ensemble d'indicateurs proposés sera étoffé en fonction des conditions ex ante de chaque réseau et des choix individuels de chaque État membre.

Cas a) – Ensemble de base d'indicateurs financiers et de la qualité de l'infrastructure

Tous les paramètres qualitatifs et économiques qui n'exigent pas d'instrument de mesure sophistiqué (comme les trains de mesure décrits à la partie "Frais administratifs"). Pour la qualité de l'infrastructure, il s'agit des exigences minimales pour vérifier comment la qualité évolue en termes d'incidences sur le service ("qualité apparente de l'infrastructure"). Tous les indicateurs économiques sont également inclus.

Cas b) – Ensemble étendu d'indicateurs de la qualité de l'infrastructure

Les indicateurs pour le cas b) reprendront tous les indicateurs choisis pour le cas a) plus d'autres indicateurs de qualité basés sur les paramètres du train de mesure.