

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 18.10.2007
COM(2007) 608 final

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

Vers un réseau ferroviaire à priorité fret

{SEC(2007) 1322}
{SEC(2007) 1324}
{SEC(2007) 1325}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN

Vers un réseau ferroviaire à priorité fret

1. LE CONTEXTE

1.1 Faible part de marché mais opportunités pour le fret ferroviaire

Le transport de marchandises a enregistré une croissance de sa performance de 2,8% par an entre 1995 et 2005, supérieure à celle du PIB sur la même période. Les techniques des transports (infrastructures et véhicules) ont évolué sensiblement ainsi que l'approche des chargeurs, de plus en plus exigeants à l'égard des transporteurs. La part de marché du fret ferroviaire au sein de tous les modes de transport n'a pour sa part pas cessé de diminuer pour se stabiliser autour de 10 % depuis 2005¹, son niveau le plus faible depuis 1945 (voir Annexe I²).

Le fret ferroviaire présente aujourd'hui un certain nombre de difficultés qui expliquent en partie son incapacité à augmenter sa part de marché. Elles concernent principalement sa fiabilité, les capacités disponibles, sa gestion de l'information, sa vitesse moyenne ainsi que sa flexibilité.

De nouvelles opportunités semblent toutefois se présenter. Le fret ferroviaire, désormais ouvert à la concurrence, affiche une nouvelle dynamique dans certains Etats membres, soutenue notamment par l'accroissement des échanges commerciaux, la congestion routière, la cherté du pétrole ou les préoccupations grandissantes en matière de préservation de l'environnement. Le transport de conteneur et les parcours de longue distance, segments pour lesquels le rail présente de réels atouts, continuent de croître (voir Annexes I et II).

1.2 Les actions déjà entreprises par la Communauté

La Communauté européenne a engagé depuis une quinzaine d'années une politique en faveur d'une nouvelle dynamique du rail selon trois axes :

- La création d'un marché du fret à l'échelle européenne a été réalisée par les premier³ et deuxième⁴ paquets ferroviaires. L'ouverture progressive du marché du fret ferroviaire, totale depuis janvier 2007, a été accompagnée par les restructurations des entreprises historiques. Les coûts pour le fret ferroviaire ont diminué de 2% par an entre 2001 et 2004 alors que les tarifs de ce mode de transport ont de leur côté baissé de 3 % par an sur la même période⁵;

¹ EU-25, en termes de performance (tonnes.km)

² Les annexes sont regroupées dans le document de travail des services de la Commission "Annexe à la Communication 'Vers un réseau ferroviaire à priorité fret'".

³ Directives 2001/12, 2001/13 et 2001/14 du 26 février 2001. Voir rapport sur la mise en œuvre du 1^{er} paquet - COM(2006)189 du 3 mai 2006

⁴ Directives 2004/49/CE, 2004/50/CE, 2004/51/CE et Règlement 881/2004/CE du 29 avril 2004.

⁵ CER, The Future of Rail Freight in Europe

- Le développement de l'interopérabilité technique et de règles de sécurité communes. Les récentes initiatives concernant la licence européenne des conducteurs de trains et la proposition faite par la Commission fin 2006 sur l'acceptation croisée du matériel roulant s'inscrivent dans ce cadre;
- L'identification d'un réseau ferroviaire dans le cadre du Réseau Transeuropéen de Transports (RTE-T). Un soutien financier via les fonds RTE-T a été accordé à de nombreux projets ferroviaires. Dans le cadre du programme RTE-T, la Commission a aussi engagé et encouragé le développement de l'*European Rail Traffic Management System* (ERTMS), système commun de contrôle, de commande et de signalisation, destiné à remplacer les systèmes nationaux existants. La Communauté, au travers de sa politique de Cohésion, apporte également un soutien financier important au secteur ferroviaire.

Ces initiatives n'ont pas encore produit les résultats espérés. Les Etats membres devront compléter la mise en œuvre de la législation ferroviaire européenne. Les progrès en termes d'interopérabilité sont lents et les difficultés aux frontières subsistent. Par conséquent, certains problèmes importants de qualité du fret ferroviaire persistent également. Par exemple, selon l'UIRR, seuls 53 % des trains de transport intermodal⁶ rail-route sont arrivés dans les délais en 2006⁷.

Au total, l'analyse des résultats de l'action communautaire montre des bilans plus favorables aux niveaux nationaux qu'aux niveaux transnationaux. Les initiatives de l'Union n'ont en effet pas encore permis de réduire suffisamment la fragmentation du marché ferroviaire européen.

1.3 Les orientations de la Politique Commune des Transports

Inspiré par l'objectif d'un report modal de la route au rail, le Livre Blanc sur la politique européenne des transports à l'horizon 2010 prévoyait la création de "corridors multimodaux à priorité fret". La révision du Livre Blanc en 2006 met l'accent sur l'objectif de l'Union de développer la co-modalité, c'est-à-dire "l'utilisation efficace des différents modes de transport indépendamment les uns des autres et en combinaison⁸" et reprend le projet de promotion d'un "réseau de fret ferroviaire" (voir Annexe III).

La nécessité de mesures pour encourager l'émergence d'un réseau ferroviaire à priorité fret était également rappelée dans la communication de la Commission de juin 2006⁹, 'La logistique du transport de marchandises en Europe, la clé de la mobilité durable'. La création d'un tel réseau s'inscrit de surcroît dans le processus de réalisation d'un marché unique fixé par le Traité et dans les objectifs de croissance économique et d'emploi fixés par l'Agenda de Lisbonne. Il contribuera également à la politique de développement durable conduite par les autorités européennes.

⁶ Le transport intermodal représente en volume environ 15% du trafic de fret ferroviaire.

⁷ L'UIRR (Union internationale des sociétés de transport combiné rail-route) retient comme tolérance maximum 30 minutes de retard.

⁸ Définition de la co-modalité spécifiée dans la révision à mi-parcours du Livre Blanc sur les Transports.

⁹ COM (2006) 336 final

2. LES OBJECTIFS ET OPTIONS POUR UN RESEAU FERROVIAIRE A PRIORITE FRET

2.1 L'objectif de cette communication : la création d'un réseau ferroviaire européen structurant, partie du réseau RTE-T sur lequel le fret sera plus fiable et plus performant

Face à l'amélioration continue de l'efficacité du transport routier, le transport ferroviaire doit devenir plus compétitif, en termes de qualité notamment. Pour les clients de la logistique, qualité signifie en particulier temps de parcours compétitif, fiabilité du transport des marchandises et capacité adaptée aux besoins. Plusieurs éléments doivent être assemblés pour atteindre cet objectif, dont une approche qui intègre des procédures opérationnelles et des processus coordonnés sur l'ensemble du territoire de l'Union. La disponibilité de l'infrastructure représente un autre élément.

L'objectif de cette communication est de promouvoir la création d'un réseau ferroviaire européen structurant le long duquel le fret pourra offrir une meilleure qualité de service qu'aujourd'hui en termes de temps de parcours, de fiabilité et de capacité. L'amélioration du service le long de ce réseau devrait avoir un impact positif sur l'ensemble des segments de marché du fret, y compris le wagon isolé. Cet objectif se situe dans la continuité des initiatives de la Commission destinées à améliorer la qualité du fret ferroviaire en Europe. Après le refus de la proposition de règlement qu'elle a formulée dans le cadre du 3^{ème} paquet ferroviaire, elle s'est engagée à observer attentivement les progrès réalisés dans ce domaine et à proposer d'éventuelles nouvelles mesures destinées à soutenir et encourager les efforts du secteur en la matière.

On peut imaginer ce réseau à partir des réseaux transeuropéens existants dont le réseau fret décrit dans la directive 2001/12/CE, et les corridors identifiés comme prioritaires pour le déploiement d'ERTMS ou définis dans le cadre des projets européens de recherche (Eufranet, Trend, Reorient et New Opera). L'illustration suivante donne un premier aperçu des corridors qui pourraient être compris dans ce réseau.



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

2.2 Les initiatives en faveur de la création d'un réseau ferroviaire européen à priorité fret déjà engagées

Les acteurs du secteur et les Etats membres, parfois encouragés par la Commission, ont d'ores et déjà engagé plusieurs actions allant dans le sens du développement d'axes ferroviaires internationaux assurant au fret de bonnes conditions de circulation ou développant la coordination entre gestionnaires d'infrastructure pour la programmation des investissements ou l'amélioration de la gestion du trafic fret international.

Parmi ces initiatives, on peut retenir les suivantes (voir Annexe IV) :

- le développement de l'interopérabilité, notamment au travers de la Spécification Technique d'Interopérabilité Opérations et Gestion du Trafic (STI OPE) et du déploiement de la Spécification Technique d'Interopérabilité sur les applications télématiques pour le fret (STI TAF)¹⁰ destinée à améliorer la gestion de l'information sur la circulation des trains sur l'ensemble du continent;
- la mise en place d'Europtirails¹¹, qui informe en temps réel ses utilisateurs sur la position des trains et leurs retards éventuels dans un certain nombre d'Etats membres;
- la création de RailNetEurope¹² (RNE) qui propose notamment des sillons internationaux à ses clients et qui constitue un outil utile de coordination de la plupart des gestionnaires d'infrastructure;
- la construction d'infrastructures importantes du réseau RTE-T telles que la "Betuwe line"
- la création de structures de corridors par les Etats membres et gestionnaires d'infrastructure dans le cadre du développement d'ERTMS le long de 6 axes¹³ européens importants pour le fret. Cette initiative, qui se base pour chaque corridor, sur une lettre d'intention signée au niveau des Ministres, est appuyée par un coordonnateur européen missionné par la Commission. Les principales mesures proposées dans cette communication sont inspirées de cette expérience.

Toutes ces actions contribuent efficacement, au côté du programme RTE-T, à la réalisation d'un réseau ferroviaire européen à priorité fret. La Commission souhaite les accompagner, encourager leur diffusion et les compléter.

¹⁰ La STI TAF et son plan de déploiement visent à développer des systèmes interopérables de gestion de l'information sur le trafic de fret ferroviaire.

¹¹ Europtirails est un logiciel développé avec le soutien de la Communauté par un regroupement de gestionnaires d'infrastructures. Il leur permet de suivre en temps réel le parcours des trains internationaux.

¹² RNE, structure créée à l'initiative de gestionnaires d'infrastructure, propose notamment des sillons internationaux "déjà prêts" et met à disposition des opérateurs un guichet unique pour l'allocation des sillons internationaux

¹³ Les 6 corridors ERTMS : A (Rotterdam-Genova), B (Stockholm-Naples), C (Antwerp-Basle-Lyon), D (Valencia-Lyon-Ljubljana-Budapest), E (Dresden-Prague-Budapest), F (Duisburg-Berlin-Warsaw)

2.3 L'option retenue : engager de nouvelles mesures pour la création d'un réseau orienté fret

Pour créer le réseau ferroviaire européen à priorité fret, plusieurs options ont été étudiées : laisser les acteurs du secteur et les Etats membres agir, sans nouvelle impulsion communautaire; engager une série de nouvelles mesures visant à créer un réseau orienté fret, composé de sections dédiées au fret et d'autres accueillant un trafic mixte passagers-fret; lancer un programme spécifique conduisant à un réseau ferroviaire européen dédié fret.

Cette dernière option semble être la solution la plus performante en termes de réponse à l'objectif de la Commission évoqué précédemment. Elle risque toutefois d'être surdimensionnée, trop coûteuse et réalisable à long terme uniquement. Compte tenu du bilan des actions déjà engagées, il apparaît que la première option, le statu quo communautaire, est insuffisante.

La seconde option, qui comprendrait des initiatives visant notamment à accentuer la coordination entre gestionnaires d'infrastructures de différents Etats membres, à encourager et à encadrer la création des corridors, semblent apporter à moyen terme une réponse équilibrée aux objectifs fixés. Elle devra compléter les initiatives déjà en cours par des mesures tant législatives, que financières et politiques. L'engagement financier nécessaire est également moins élevé que pour la réalisation d'un réseau dédié. La nécessité d'identifier des sources possibles de financement n'est pas pour autant sous-estimée. A plus long terme, ce travail pourrait conduire à la constitution d'un réseau ferroviaire partiellement voire entièrement dédié au fret

3. REALISER UN RESEAU FERROVIAIRE EUROPEEN ORIENTE FRET : LES ACTIONS PROPOSEES

Développer des corridors transnationaux est une approche possible pour réaliser un réseau européen orienté fret. Elle compléterait le processus engagé pour le déploiement d'ERTMS en se focalisant sur des problèmes de gestion et d'exploitation. Les corridors identifiés combinerait une infrastructure correctement dimensionnée avec la mise en place de mesures relatives à leur gestion et à leur exploitation. L'identification et la réalisation supposent l'engagement d'actions, tant de la part des gestionnaires d'infrastructure, que des Etats membres et de la Communauté. Il est envisagé que chaque corridor aura une structure chargée, notamment, de sa gestion, du pilotage des capacités de l'infrastructure, une gestion des capacités d'infrastructures coordonnée et plus favorable au fret, la priorité accordée en principe au fret en cas de perturbation, l'amélioration de l'accès aux services ferroviaires annexes et la mesure de la performance du service (voir également l'annexe V qui précise la problématique et les objectifs identifiés à ce stade pour chacun des thèmes évoqués ci-après). A ce stade, la Commission envisage d'inclure certaines dispositions législatives mentionnées dans ce programme d'actions dans sa proposition de refonte du 1^{er} paquet ferroviaire, programmée pour 2008.

3.1 Création d'un corridor orienté fret

La gestion trop fragmentée des infrastructures, gouvernée par des logiques nationales, limite l'efficacité des investissements financiers et de la gestion opérationnelle du trafic international. Les initiatives déjà entreprises dans le cadre du programme RTE-T et du déploiement d'ERTMS méritent d'être accompagnées et complétées. Le concept de structures

de corridors, sous la tutelle des Etats membres et gestionnaires d'infrastructure permettra de coordonner d'une manière beaucoup plus approfondie qu'aujourd'hui la gestion opérationnelle de l'infrastructure, y compris sur le plan de sa tarification, la circulation des trains et l'identification des besoins en investissements. Ces structures contribueront à l'optimisation de l'utilisation des ressources financières destinées aux investissements, à la simplification des procédures administratives et techniques aux frontières, à une plus grande continuité de service par l'infrastructure entre les Etats membres traversés et, au total, à offrir un service simple d'accès aux opérateurs de fret ferroviaire international.

La Commission proposera une définition légale d'une structure de corridor orienté fret qui précisera notamment les principales règles relatives à ce type de corridor.

Elle encouragera les Etats membres et les gestionnaires d'infrastructure à créer des corridors transnationaux orientés fret. Chaque Etat membre devra participer à au moins une structure de corridor en 2012.

Elle examinera les possibles sources de financement pour des activités des structures de corridor au sein des programmes existants.

3.2 Mesure de la qualité du service le long d'un corridor

Il apparaît que la qualité demeure un point faible du fret ferroviaire et que ses clients demandent davantage d'engagements et de transparence dans ce domaine. La Commission juge que le service le long du réseau ferroviaire européen orienté fret doit être exemplaire en matière de qualité. L'amélioration de la qualité de service sur ce réseau européen devrait avoir un effet positif sur le fret ferroviaire en général. A terme, la qualité obtenue sur les corridors orientés fret pourrait devenir une référence pour le secteur en Europe.

La Commission proposera, après une étude d'impact, une mesure législative relative à la publication d'indicateurs de qualité.

De manière générale, elle continuera d'encourager toutes les mesures destinées à améliorer la transparence de l'information en matière de qualité de service du fret ferroviaire.

Elle publiera un rapport sur les mesures engagées par les opérateurs ferroviaires pour améliorer leur qualité de service de fret avant 2008.

3.3 Capacités de l'infrastructure d'un corridor

Certains tronçons sont actuellement saturés, principalement dans certaines zones centrales de l'Union, le long d'axes majeurs de fret. Les différentes études sur la prévision du trafic ferroviaire en Europe montrent que des goulets d'étranglement supplémentaires devraient apparaître et devenir très problématiques à l'horizon 2020. Ce phénomène, s'il n'est pas suffisamment combattu, pourrait de surcroît être accentué par le développement du trafic le long des corridors orientés fret. Par ailleurs, la compétitivité du fret peut être améliorée grâce à l'augmentation des volumes pouvant être transportés par chaque train. Cela suppose l'amélioration des capacités d'accueil de l'infrastructure en termes de longueur de train, de gabarit, de charge à l'essieu et de vitesse maximale, notamment. Ces éléments montrent qu'il s'avère nécessaire d'opérer des investissements coordonnés et bien ciblés sur les corridors orientés fret afin que le trafic y soit le plus fluide possible et le rail plus compétitif.

La Commission demandera aux structures de corridor d'élaborer un programme d'investissements visant à supprimer les goulets d'étranglement, et d'harmoniser et améliorer les capacités d'accueil de l'infrastructure en termes de longueur de train et de gabarit, notamment.

Elle étudiera l'opportunité d'étendre le cadre juridique communautaire aux caractéristiques techniques que devront respecter les corridors orientés fret.

Elle examinera les sources possibles de financement de ces investissements au sein des programmes existants.

3.4 Allocation des sillons : davantage de coordination et de priorité pour le fret international

L'allocation des sillons est actuellement décidée par chaque gestionnaire d'infrastructures selon des règles différentes entre les Etats membres. Ces différences peuvent porter sur les procédures relatives à ce type d'allocation ou sur la priorité accordée au fret par rapport aux autres types de trafic. Il apparaît utile d'harmoniser les règles d'attribution de sillons le long de chaque corridor et, pour en faire un corridor véritablement orienté fret, organiser la distribution de ses capacités de sorte que le fret, international notamment, bénéficie de sillons performants et fiables. Cela peut par exemple signifier une planification commune de la distribution des capacités par l'ensemble des gestionnaires du corridor, qui tiendra compte des contraintes locales et nationales relatives au trafic de passagers, tout en permettant d'optimiser la gestion de ces capacités grâce à une coordination internationale accrue. Par ailleurs, pour accroître l'attractivité du fret ferroviaire auprès de ses clients, d'autres organismes que les opérateurs ferroviaires pourraient être autorisés à demander des sillons sur le réseau orienté fret. La législation communautaire actuelle contient déjà des mesures portant sur ces points. Il convient de les préciser voire de les renforcer pour stimuler davantage la coordination entre gestionnaires d'infrastructures et améliorer la gestion du trafic international.

La Commission proposera des dispositions législatives complémentaires sur l'allocation internationale de sillons et sur la priorité accordée au fret international.

Elle proposera de donner la possibilité aux candidats autorisés de demander des sillons sur l'ensemble du réseau orienté fret.

Elle encouragera les gestionnaires d'infrastructure à proposer davantage de sillons internationaux performants et à approfondir les travaux déjà engagés dans le cadre de *RailNetEurope*.

Elle explicitera les compétences des autorités de régulation relatives au trafic international et favorisera le développement de leur coopération.

3.5 Règles de priorité en cas de perturbation du trafic

Un certain nombre de points du réseau tel qu'il a été identifié au chapitre 2 sont régulièrement saturés. D'autres pourraient l'être dans les prochaines années. Il convient, pour les axes sur lesquels le fret sera déclaré prioritaire, de préciser la législation existante relative à la hiérarchisation des trafics en cas de perturbation de la ligne. Le fret ferroviaire ne pourra en effet pas améliorer ses performances et sa qualité s'il reste handicapé par les difficultés que peuvent parfois causer les autres types de trafic, notamment en proximité des grandes

agglomérations. Pour y parvenir, il doit en effet pouvoir disposer de sillons plus fiables. A cette fin, les règles de priorité le long des corridors orientés fret devront être mieux harmonisées.

La Commission proposera le renforcement des mesures législatives existantes relatives à la priorité du fret international en cas de perturbation du réseau.

Elle demandera aux structures de corridor et aux gestionnaires d'infrastructure concernés d'harmoniser les règles de priorité sur l'ensemble de l'infrastructure dont ils ont la charge.

3.6 Services ferroviaires annexes (terminaux, gares de triage, notamment)

Les services ferroviaires annexes, terminaux et gares de triage avant tout, représentent des maillons essentiels de la chaîne moderne de production du fret ferroviaire. Il convient donc de compléter les mesures destinées à la coordination et à l'amélioration de l'utilisation des corridors orientés fret par des initiatives en faveur du développement des capacités des terminaux et des gares de triage le long du réseau orienté fret. Ce développement suppose deux choses : encourager les investissements dans l'augmentation des capacités des terminaux et des gares de triage, rendre leur accès plus transparent et plus aisé pour l'ensemble des opérateurs ferroviaires utilisant les corridors. Une attention particulière devra aussi être portée sur l'accès aux infrastructures ferroviaires dans les ports et à leur gestion.

La Commission incitera les structures de corridor et les gestionnaires d'infrastructures à établir, avec les acteurs concernés, un réseau performant et adapté de terminaux et gares de triage.

Elle examinera les possibles sources de financement pour le développement de ce type d'infrastructure au sein des programmes existants.

Elle examinera la possibilité de compléter la législation existante pour améliorer la transparence et la facilité d'accès aux services ferroviaires annexes.

4. SUIVI DES MESURES PROPOSEES

L'ensemble de ces mesures feront l'objet d'un examen dans le cadre d'une réflexion structurée sous la forme d'un groupe stratégique, par exemple avec des représentants des Etats membres, des gestionnaires d'infrastructures et des utilisateurs de l'infrastructure ferroviaire. Ce groupe aura notamment pour mandat de définir les caractéristiques des corridors et de les identifier, de préciser les mesures législatives et opérationnelles à mettre en place et de déterminer les compétences et responsabilités des structures de corridor. Ses travaux devront être conclus au 1^{er} semestre 2008.

Les travaux relatifs au déploiement d'ERTMS le long des axes ferroviaires européens prioritaires pour le fret se poursuivront sous l'impulsion du coordonnateur européen parallèlement et en complément des initiatives proposées dans la présente communication.

Il convient de relever que cette communication s'inscrit dans un programme de travail de la Commission qui comprend plusieurs actions, dont certaines contribuent plus ou moins

directement à l'émergence d'un réseau européen orienté fret. Parmi celles-ci peuvent être retenues :

- la proposition législative relative à l'acceptation croisée du matériel roulant;
- l'initiative sur la réduction du bruit ferroviaire;
- la réflexion sur la mise en place de contrats multi-annuels entre gestionnaires d'infrastructures et Etats membres;
- la communication sur un plan d'actions relatif à la logistique en Europe;
- la communication sur le Schéma d'Observation du Marché Ferroviaire (*Rail Market Monitoring Scheme - RMMS*);
- la constitution d'un plan de déploiement européen d'ERTMS;
- La réalisation du réseau RTE-T incluant les projets prioritaires identifiés dans la Décision 884/2004/EC;
- les travaux en cours sur l'internalisation des coûts externes.

De nombreuses mesures proposées faisant appel à des initiatives des Etats membres et de l'ensemble des parties concernées du secteur ferroviaire, la réussite du plan d'actions proposé suppose l'adhésion de ces derniers au projet de création d'un réseau orienté fret et à leur engagement actif en faveur de sa réalisation. Elle suppose également la poursuite des efforts déjà engagés, en particulier en matière de développement de l'interopérabilité technique et de simplification des opérations administratives et techniques aux frontières entre les Etats membres. Enfin, les initiatives prises par les Etats, les Régions ou d'autres acteurs publics ou privés en faveur du développement du fret ferroviaire aux niveaux régional ou local, devront compléter l'action communautaire en faveur de la création d'un réseau ferroviaire européen structurant.