

FR

2016

n°

08

Rapport spécial

**Le transport ferroviaire de
marchandises dans l'UE:
toujours pas
sur la bonne voie**



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4576-2	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/5798	QJ-AB-16-008-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-4602-8	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/901819	QJ-AB-16-008-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4580-9	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/61235	QJ-AB-16-008-FR-E

© Union européenne, 2016

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

L'autorisation aux fins de l'utilisation ou de la reproduction de la figure 3 doit être demandée directement auprès du titulaire du droit d'auteur.

Rapport spécial

Le transport ferroviaire de marchandises dans l'UE: toujours pas sur la bonne voie

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4,
deuxième alinéa, du TFUE)

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de conformité relatifs à des domaines budgétaires ou questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre II, présidée par M. Henri Grethen, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses Politiques structurelles, transports et énergie. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Ladislav Balko, Membre de la Cour, assisté de: M. Branislav Urbanic, chef de cabinet, et M^{me} Zuzana Frankova, attachée; M. Pietro Puricella, manager principal; M. Fernando Pascual Gil, chef de mission; M. Kurt Bungartz, M^{me} Aleksandra Klis-Lemieszonek, M. Nils Odins ainsi que M^{mes} Jelena Magermane et Di Hai, auditeurs.



De gauche à droite: B. Urbanic, D. Hai, N. Odins, L. Balko, F. Pascual Gil, A. Klis-Lemieszonek, P. Puricella et Z. Frankova.

Points

Glossaire

I – XVII **Synthèse**

VI – VII **Notre audit**

VIII – XV **Les constatations de la Cour**

XVI – XVII **Les recommandations de la Cour**

1 – 13 **Introduction**

1 – 4 **Contexte**

5 – 6 **Fret ferroviaire: parties prenantes et formes**

7 – 13 **Les interventions de l'UE en matière de transport ferroviaire de marchandises**

14 – 18 **Étendue et approche de l'audit**

19 – 93 **Observations**

19 – 29 **La performance du transport ferroviaire de marchandises dans l'UE reste globalement insuffisante**

19 – 22 **La route reste le principal mode de transport de marchandises dans l'UE**

23 – 27 **Certains États membres sont néanmoins parvenus à augmenter la part de marchandises transportées par chemin de fer**

28 – 29 **La mauvaise performance du transport ferroviaire de marchandises a été encore aggravée par la lenteur des trains**

30 – 73 **Un grand nombre de facteurs stratégiques et réglementaires empêchent le fret ferroviaire d'être plus compétitif**

30 – 31 **Pour que les objectifs de la politique de l'UE en matière de transport puissent être atteints, le fret ferroviaire doit devenir intéressant sur le plan économique**

32 – 36 **La Commission a fait des efforts pour améliorer les conditions du transport ferroviaire de marchandises, mais la réalisation d'un espace ferroviaire européen unique n'est pas encore pour demain**

- 37 – 43 La libéralisation du marché n’a pas progressé de la même manière dans tous les États membres, et certaines pratiques anticoncurrentielles perdurent
- 44 – 57 Les procédures de gestion du trafic n’ont pas été adaptées aux besoins du secteur, même au sein des corridors de fret ferroviaire
- 58 – 63 Les contraintes administratives et techniques continuent à nuire à la compétitivité du fret ferroviaire
- 64 – 67 Le manque de transparence quant à la performance du secteur du fret ferroviaire n’a pas favorisé l’amélioration du service à la clientèle
- 68 – 73 Les redevances d’accès à l’infrastructure ferroviaire sont plus élevées que celles permettant d’accéder aux routes
- 74 – 93 **Les fonds de l’UE devraient être utilisés de manière à mieux cibler les besoins du secteur du fret ferroviaire en matière d’infrastructures**
- 74 – 77 Globalement, l’UE a alloué davantage de fonds à l’infrastructure routière qu’à l’infrastructure ferroviaire
- 78 – 83 Pour ce qui est des fonds alloués par l’UE au rail, les besoins du fret ferroviaire n’étaient pas spécifiquement ciblés
- 84 – 89 Les projets d’infrastructure ferroviaire examinés ont produit ou produiront probablement les réalisations escomptées mais, à ce jour, la performance du transport ferroviaire de marchandises n’a pas été globalement améliorée
- 90 – 93 Le mauvais entretien du réseau ferroviaire affecte la durabilité et la performance des infrastructures financées par l’UE

94 – 100 **Conclusions et recommandations**

Annexe I — Actes législatifs régissant les paquets ferroviaires

Annexe II — Fonds de l’UE alloués au rail, ventilés par État membre pour la période 2007-2013

Annexe III — Liste des projets examinés par la Cour

Annexe IV — Part (en %) du transport ferroviaire de marchandises sur l’ensemble du transport intérieur de marchandises

Annexe V — Part modale du fret ferroviaire (transport intérieur de marchandises) dans les cinq États membres visités (entre 2000 et 2013)

Annexe VI — Étude de cas concernant le tronçon transfrontalier entre l’Espagne et la France [corridor de fret ferroviaire n° 6 (méditerranéen)]s

Réponses de la Commission

Agence exécutive pour l'innovation et les réseaux (INEA): l'agence exécutive pour l'innovation et les réseaux (INEA), qui a succédé à l'agence exécutive pour le réseau transeuropéen de transport (RTE-T EA), a été créée par la Commission européenne en 2006 pour gérer la mise en œuvre technique et financière de son programme RTE-T. L'INEA, dont le siège est situé à Bruxelles, a officiellement commencé le 1^{er} janvier 2014 ses activités de mise en œuvre de parties du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), d'Horizon 2020, et d'autres anciens programmes (RTE-T et Marco Polo 2007-2013).

Corridor de fret ferroviaire: l'un des neuf corridors de fret ferroviaire internationaux axés sur le marché à travers l'Europe institués par le règlement (UE) n° 913/2010 dans le but de promouvoir et de faciliter le transport ferroviaire de marchandises.

Entreprise ferroviaire: opérateur ferroviaire à statut privé ou public et titulaire d'une licence conformément à la législation de l'UE applicable, dont l'activité principale est la fourniture de prestations de transport de marchandises et/ou de voyageurs par chemin de fer.

Fonds de cohésion: fonds visant à renforcer la cohésion économique et sociale en finançant des projets liés à l'environnement et au transport dans les États membres dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'Union.

Fonds européen de développement régional (FEDER): fonds européen qui vise à renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en corrigeant les principaux déséquilibres régionaux par un soutien financier à la création d'infrastructures et par des investissements porteurs en matière de création d'emplois, principalement pour les entreprises.

Gestionnaire de l'infrastructure: entité ou entreprise chargée notamment de l'établissement, de la gestion et de l'entretien de l'infrastructure ferroviaire.

Guichet unique: dans le cadre du présent rapport, point de contact unique mis en place pour chaque corridor de fret ferroviaire en vue du traitement des demandes de capacité internationale.

Interopérabilité: capacité à rouler indistinctement sur n'importe quelle section du réseau ferroviaire. En d'autres termes, le but est de favoriser la compatibilité des différents systèmes techniques des chemins de fer de l'UE.

Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE): mécanisme qui apporte, depuis 2014, une aide financière dans les trois secteurs de l'énergie, des transports ainsi que des technologies de l'information et de la communication (TIC). Dans ces trois domaines, le MIE détermine les investissements à réaliser en priorité au cours de la décennie à venir: corridors dans les secteurs de l'électricité et du gaz, utilisation d'énergies renouvelables, interconnexion des corridors de transport et modes de transport plus propres, connexions à très haut débit et réseaux numériques, etc.

Nouveau venu: tout opérateur de fret ferroviaire (autre que l'opérateur historique) qui a obtenu une licence conformément à la législation de l'UE ou nationale applicable, et qui exerce une activité dans un marché concurrentiel.

Opérateur de fret historique: opérateur ferroviaire bénéficiant historiquement d'une position dominante sur le marché national du fait qu'il s'agissait auparavant d'une entreprise intégrée unique chargée de la gestion de l'infrastructure ferroviaire et de la fourniture de services de transport.

Organisme de contrôle: la mission d'un organisme de contrôle est de veiller à ce que les redevances fixées et les dispositions en matière d'accès définies par le gestionnaire de l'infrastructure soient conformes à la législation applicable et non discriminatoires. Il doit être indépendant des gestionnaires d'infrastructure, des organismes de tarification, des organismes de répartition des sillons, ou de toute entreprise ferroviaire. Un organisme de contrôle peut être saisi par une entreprise ferroviaire des décisions prises par le gestionnaire de l'infrastructure en ce qui concerne le document de référence du réseau, la procédure de répartition et ses résultats, le système de tarification et les dispositions en matière d'accès conformément à la législation applicable. L'organisme de contrôle est également tenu d'assurer, de sa propre initiative, le suivi de la situation de la concurrence sur le marché ferroviaire, et peut prendre des mesures pour corriger toute discrimination à l'égard des candidats, toute distorsion du marché et toute autre évolution indésirable sur ce marché.

Part modale: pourcentage des déplacements effectués ou du volume total, du poids total, du nombre total de véhicules transportés, ou encore de la performance de transport (exprimée en tonnes-kilomètres ou en voyageurs-kilomètres) réalisée au moyen de l'un ou l'autre mode de transport, à savoir la route, le rail, les voies navigables intérieures, le transport maritime ou le transport aérien, y compris les transports non motorisés. Dans le présent rapport, la «part modale» concerne le transport ferroviaire de marchandises.

RailNetEurope: association majoritairement composée de gestionnaires d'infrastructures ferroviaires et d'organismes de répartition européens, qui donne un accès rapide et aisé à l'espace ferroviaire européen. Elle a pour objectifs de soutenir les entreprises ferroviaires dans leurs activités internationales (relatives au transport de marchandises comme de passagers) et de faciliter la simplification, l'harmonisation et l'optimisation des processus ferroviaires internationaux. Cette association réalise également un certain nombre de projets cofinancés par des crédits affectés aux RTE-T, et visant à contribuer à la mise en œuvre des corridors de fret ferroviaire institués par le règlement (UE) n° 913/2010.

Réseaux transeuropéens de transport (RTE-T): ensemble organisé de réseaux de transport routier, ferroviaire, aérien et par voies navigables en Europe. Les réseaux RTE-T font partie d'un système plus étendu de réseaux transeuropéens (RTE) qui comprend un réseau de télécommunications (eTEN) et un projet de réseau d'énergie (RTE-E). Le développement de l'infrastructure des RTE-T est étroitement lié à la mise en œuvre et à la consolidation de la politique de l'UE en matière de transports. Le nouveau règlement RTE-T, révisé en 2013, introduit une nouvelle approche en matière de développement d'un réseau d'infrastructures efficace et de soutien financier centré sur les projets apportant une valeur ajoutée européenne.

Sillon: capacité à faire circuler un train d'un point à un autre au cours d'une période donnée.

Système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS): grand projet industriel européen qui vise à remplacer les différents systèmes nationaux de contrôle et de commande des trains afin de promouvoir l'interopérabilité. Il s'articule autour de deux éléments principaux: le système européen de contrôle des trains (ETCS) et un système radio servant à l'échange d'informations (voix et données) entre le sol et le bord utilisant des fréquences GSM étalon spécialement réservées aux chemins de fer (GSM-R).

Tonne-kilomètre: unité de mesure servant à enregistrer les prestations de transport. Elle correspond au déplacement d'une tonne de marchandises sur un kilomètre. Elle est calculée en multipliant la quantité de marchandises transportée, exprimée en tonnes, par la distance couverte en kilomètres.

Train-kilomètre: unité de mesure correspondant au déplacement d'un train sur un kilomètre.

I

La mobilité des marchandises, une composante fondamentale du marché intérieur de l'UE, est essentielle au maintien de la compétitivité de l'industrie et des services européens. Elle a un impact considérable sur la croissance économique et la création d'emplois. Ces dernières années, le transport intérieur de marchandises dans l'UE (qui englobe les transports par chemin de fer, par route et par voie navigable) s'est stabilisé, en volume, autour de 2 300 milliards de tonnes-kilomètres par an, le transport routier comptant pour quelque 75 % de ce total.

II

Cependant, les transports ont également une incidence négative sur l'environnement et sur la qualité de vie des citoyens de l'UE. Ils représentent environ un tiers de la consommation d'énergie et du total des émissions de CO₂ dans l'UE. Favoriser le remplacement du transport routier par des modes de transport efficaces et durables, comme les transports par chemin de fer et par voie navigable, pourrait permettre de réduire la dépendance de l'Europe vis-à-vis des importations de pétrole ainsi que la pollution. Selon l'Agence européenne de l'environnement, *les émissions de CO₂* provenant du transport ferroviaire sont 3,5 fois inférieures, en tonnes-kilomètres, à celles causées par le transport routier.

III

Des modes de transport plus durables permettraient également de contribuer à réduire les coûts associés à la congestion des routes, lesquels, suivant les prévisions actuelles, devraient augmenter d'environ 50 % d'ici à 2050, pour atteindre près de 200 milliards d'euros par an, et à faire baisser le nombre d'accidents liés aux transports.

IV

La promotion de modes de transport plus efficaces et plus durables, et en particulier du fret ferroviaire, constitue depuis 25 ans un volet essentiel de la politique de l'UE. Dès 1992, la Commission européenne a fait de la modification de l'importance relative des différents modes de transport l'un de ses principaux objectifs. En 2001, elle a confirmé qu'il importait de redynamiser le secteur ferroviaire, et s'est fixé pour objectif de maintenir la part de marché du fret ferroviaire dans les États membres d'Europe centrale et orientale à 35 % d'ici à 2010. Enfin, en 2011, la Commission s'est fixé comme objectif de transférer pas moins de 30 % du fret routier transporté sur des distances supérieures à 300 km vers d'autres modes de transport tels que le chemin de fer ou les voies navigables d'ici à 2030, et plus de 50 % d'ici à 2050.

V

Les objectifs politiques de l'UE en matière de transfert des marchandises de la route vers le rail se sont traduits, au niveau de l'Union, par une série de mesures législatives visant principalement à ouvrir le marché, à garantir un accès non discriminatoire à ce dernier, ainsi qu'à promouvoir l'interopérabilité et la sécurité. En outre, le budget de l'UE a contribué au financement de projets ferroviaires à hauteur de 28 milliards d'euros environ entre 2007 et 2013.

Notre audit

VI

Cet audit a permis à la Cour d'évaluer si l'UE était parvenue à développer le transport ferroviaire de marchandises. Nous avons en particulier examiné si la performance du transport ferroviaire de marchandises dans l'UE, notamment pour ce qui est de la part modale et du volume transporté, s'était améliorée depuis 2000. Nous avons évalué le cadre stratégique et réglementaire défini par la Commission et par les États membres afin de déterminer s'il avait permis de promouvoir la compétitivité du transport ferroviaire de marchandises. Enfin, nous avons également examiné si les fonds de l'UE disponibles avaient été utilisés de manière à cibler correctement les besoins spécifiques du secteur du fret ferroviaire en matière d'infrastructures.

VII

Notre audit a été réalisé auprès de la Commission ainsi que dans cinq États membres – la République tchèque, l'Allemagne, l'Espagne, la France et la Pologne – de la mi-2014 à la mi-2015. Il a comporté un examen de 18 projets d'infrastructure ferroviaire destinés à bénéficier, au moins en partie, au transport ferroviaire de marchandises.

Les constatations de la Cour

VIII

Globalement, la performance du transport ferroviaire de marchandises dans l'UE reste insuffisante, et la position du transport routier s'est encore renforcée depuis 2000. Malgré les objectifs politiques de l'Union définis par la Commission et consistant à transférer du fret de la route vers le chemin de fer, et en dépit de la disponibilité de fonds de l'UE pour le développement de l'infrastructure ferroviaire, la performance du transport ferroviaire de marchandises dans l'Union n'est pas satisfaisante sur le plan du volume transporté et de la part modale. En moyenne, la part modale du fret ferroviaire au niveau de l'UE a, de fait, légèrement baissé depuis 2011.

IX

Outre la performance médiocre du transport ferroviaire de marchandises en termes de volume et de part modale, la vitesse commerciale moyenne des trains de marchandises dans l'UE est très faible (environ 18 km/h seulement sur un grand nombre de lignes internationales). Cela s'explique également par le manque de coopération entre les gestionnaires de l'infrastructure nationaux. Nous n'avons relevé aucun élément attestant une hausse significative durant la dernière décennie. Cependant, dans les corridors de fret ferroviaire, la vitesse moyenne des trains est comparable à celle des camions.

X

Ces 15 dernières années, le transport ferroviaire de marchandises n'est pas parvenu à concurrencer efficacement le transport routier dans l'UE. Les expéditeurs préfèrent nettement transporter les marchandises par route que par rail. Certains États membres (comme l'Autriche, l'Allemagne et la Suède) sont néanmoins parvenus à obtenir de meilleurs résultats en ce qui concerne la part modale et les volumes transportés par chemin de fer.

XI

La libéralisation du marché n'a pas progressé de la même manière dans tous les États membres, et la réalisation d'un espace ferroviaire unique européen n'est pas encore pour demain. Le réseau ferroviaire de l'UE est dans l'ensemble resté un système composé de 26 réseaux ferroviaires distincts (Malte et Chypre n'en possédant pas) qui ne sont pas pleinement interopérables. Il existe en effet plusieurs gestionnaires de l'infrastructure, plusieurs autorités de sécurité nationales et des règles nationales très disparates en matière d'affectation des sillons, de gestion, de fixation des tarifs, etc.

XII

Les procédures de gestion du trafic ne sont pas adaptées aux besoins du fret ferroviaire, même au sein des corridors de fret. De ce fait, le rail a du mal à concurrencer les autres modes de transport, en particulier le transport routier, qui bénéficie d'infrastructures facilement accessibles dans tous les États membres.

XIII

Les trains de marchandises doivent payer pour chaque kilomètre d'infrastructure ferroviaire utilisée, ce qui n'est pas toujours le cas pour le transport routier. Les effets externes produits par les transports ferroviaire et routier (incidences sur l'environnement et pollution, congestion, accidents, etc.) ne sont pas pris en compte de manière globale lors de la fixation du prix à payer par les utilisateurs pour accéder à l'infrastructure.

XIV

Dans trois des cinq États membres visités, davantage de fonds ont été alloués par l'UE à la route qu'au rail au cours de la période 2007-2013, en particulier en ce qui concerne le Fonds de cohésion et le FEDER. Les fonds affectés par l'UE au transport par chemin de fer n'ont pas principalement servi à cibler les besoins du secteur du fret ferroviaire.

XV

Un mauvais entretien du réseau ferroviaire peut affecter la durabilité et la performance des infrastructures financées par l'UE. Afin de fournir un service de bonne qualité aux opérateurs de fret ferroviaire et aux expéditeurs et, plus généralement, de rendre le transport ferroviaire de marchandises compétitif, un réseau ferroviaire doit non seulement être rénové et modernisé par le gestionnaire de l'infrastructure, mais également être entretenu régulièrement. Cela vaut particulièrement pour les corridors de fret ferroviaire. En l'absence d'entretien approprié des voies, des limites de vitesse doivent être imposées et les lignes ferroviaires ferment progressivement.

Les recommandations de la Cour

XVI

Les problèmes stratégiques et réglementaires mis au jour dans le présent rapport sont tels que si rien n'est fait, ils ne pourront être résolus par la simple affectation de fonds supplémentaires à l'infrastructure ferroviaire. La Commission et les États membres devraient aider les gestionnaires de l'infrastructure et les entreprises ferroviaires à se focaliser sur l'accroissement de la compétitivité du transport ferroviaire de marchandises, en particulier pour ce qui est de la fiabilité, de la fréquence, de la flexibilité, de l'adaptation à la clientèle, ainsi que de la durée de transport et des tarifs, puisqu'il s'agit des principaux facteurs pris en considération par les expéditeurs au moment de choisir entre les différents modes de transport disponibles.

XVII

À cet égard, la Cour formule un certain nombre de recommandations axées sur deux points principaux: premièrement, il est nécessaire d'améliorer le cadre stratégique et réglementaire dont relève le transport ferroviaire de marchandises. À cet effet, la Commission, en collaboration avec les États membres, devrait remédier aux faiblesses qui affectent la libéralisation du marché du fret ferroviaire, les procédures de gestion du trafic, les contraintes administratives et techniques, le suivi et la transparence en matière de performance du secteur du fret ferroviaire, ainsi que la concurrence équitable entre les différents modes de transport. Deuxièmement, la Cour recommande d'utiliser les fonds alloués par l'UE de manière à mieux cibler les besoins du secteur du fret ferroviaire. À cette fin, la Commission et les États membres devraient faire en sorte que des améliorations soient apportées en ce qui concerne la cohérence entre les objectifs politiques et l'affectation des fonds (en mettant l'accent sur les corridors de fret ferroviaire), la sélection, la planification et la gestion des projets ainsi que l'entretien du réseau ferroviaire.

Contexte

01

La mobilité des marchandises est une composante fondamentale du marché intérieur de l'UE. Elle est essentielle au maintien de la compétitivité de l'industrie et des services européens. Elle a un impact considérable sur la croissance économique et la création d'emplois. Ces dernières années, le transport intérieur de marchandises dans l'UE (qui englobe les transports par chemin de fer, par route et par voie navigable ¹) s'est stabilisé, en volume, autour de 2 300 milliards de tonnes-kilomètres par an, le transport routier comptant pour quelque 75 % de ce total.

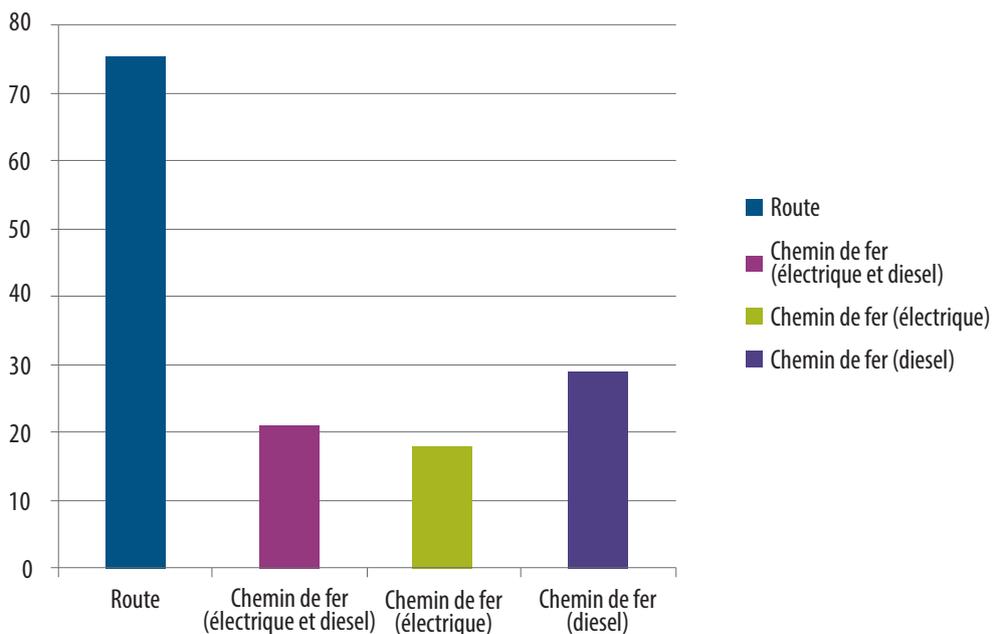
02

Cependant, les transports ont également une incidence négative sur l'environnement et sur la qualité de vie des citoyens de l'UE. Ils représentent environ un tiers de la consommation d'énergie et du total des émissions de CO₂ dans l'UE ². Favoriser le remplacement du transport routier par des modes de transport efficaces et durables, comme les transports par chemin de fer et par voie navigable, pourrait permettre de réduire la dépendance de l'Europe vis-à-vis des importations de pétrole ainsi que la pollution. Selon l'Agence européenne de l'environnement, les émissions de CO₂ provenant du transport ferroviaire sont 3,5 fois inférieures, par tonne-kilomètre, à celles causées par le transport routier (voir **figure 1**).

- 1 Mais non les gazoducs ainsi que les transports par voie maritime et par voie aérienne.
- 2 Commission européenne – Les transports dans l'UE en chiffres, *Statistical Pocketbook* («Vademecum statistique»), 2014.

Figure 1

Émissions de CO₂ par tonne-kilomètre dans l'UE en 2012



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de l'Agence européenne de l'environnement.

03

Des modes de transport plus durables permettraient également de contribuer à réduire les coûts associés à la congestion des routes, lesquels, selon les prévisions actuelles, devraient augmenter d'environ 50 % d'ici à 2050, pour atteindre près de 200 milliards d'euros par an ³, et à faire baisser le nombre d'accidents liés aux transports (en 2012, 28 126 accidents de la route ont été enregistrés dans l'UE, contre 36 liés au transport ferroviaire ⁴).

04

L'UE dispose d'un réseau de quelque 216 000 km de lignes de chemin de fer actives ⁵. Celui-ci pourrait constituer une alternative durable au transport routier, en particulier sur moyenne ou longue distance, où le transport ferroviaire de marchandises pourrait être plus compétitif. Dans l'UE, les trains effectuant des voyages de moyenne et longue distances traversent généralement au moins une frontière. En Europe, le coût total d'un trajet international en train varie selon les pays en fonction des redevances nationales d'accès au réseau, du niveau de concurrence, de la durée du trajet et des économies d'échelle obtenues. En particulier, les importants frais fixes supplémentaires liés aux premier et dernier kilomètres (chargement et déchargement dans les terminaux, etc.) sont proportionnellement mieux répartis sur les moyennes et les longues distances. De ce fait, le coût global par tonne-kilomètre du transport ferroviaire de marchandises sur de telles distances peut être inférieur à celui du transport de ces mêmes marchandises par route. Le rail est également, avec les voies navigables intérieures dans certaines zones géographiques ⁶, le mode de transport le plus économique pour certains types de marchandises spécifiques, tels les combustibles minéraux solides, les matières premières et les produits chimiques.

Fret ferroviaire: parties prenantes et formes

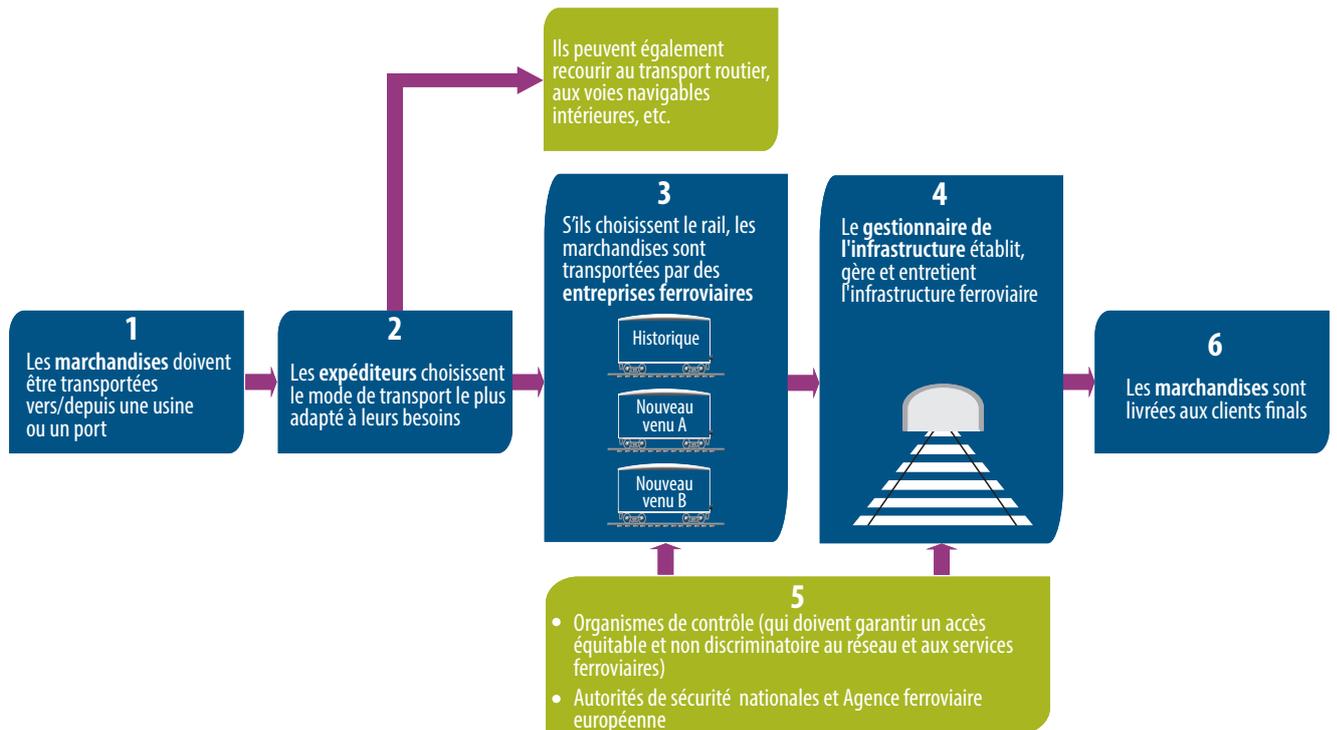
05

Le transport ferroviaire de marchandises implique la participation de différentes parties prenantes, en particulier: les expéditeurs (qui choisissent le mode de transport le plus adapté à leurs besoins), les entreprises ferroviaires (les opérateurs de fret ferroviaire prestataires du service de transport de marchandises, qui sont depuis 2007 en concurrence sur un marché libre dans l'UE), les gestionnaires de l'infrastructure (qui en sont propriétaires et qui sont entre autres chargés de répartir les capacités entre les entreprises ferroviaires), les organismes de contrôle nationaux (qui ont pour mission de garantir un accès équitable et non discriminatoire au réseau ferroviaire à toutes les entreprises concernées) et les autorités de sécurité nationales (responsables de l'émission des certificats de sécurité pour les entreprises ferroviaires et de la délivrance des autorisations des véhicules ferroviaires, en coopération avec l'Agence ferroviaire européenne). Leur rôle est présenté de manière synthétique à la **figure 2**.

- 3 Document SEC(2011) 391 final du 28 mars 2011 accompagnant le livre blanc «Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources».
- 4 Commission européenne – Les transports dans l'UE en chiffres, *Statistical Pocketbook* («Vademecum statistique»), 2014.
- 5 Commission européenne – Les transports dans l'UE en chiffres, *Statistical Pocketbook* («Vademecum statistique»), 2014.
- 6 Rapport spécial n° 1/2015 de la Cour des comptes européenne intitulé «Le transport fluvial en Europe: aucune amélioration significative de la part modale et des conditions de navigabilité depuis 2001».

Figure 2

Transport ferroviaire de marchandises: les principales parties prenantes



Source: Cour des comptes européenne.

06

Il existe plusieurs formes de transport ferroviaire de marchandises: par wagon isolé (le client ne souhaite faire transporter qu'un petit nombre de wagons, et le train est composé de wagons de différents clients), par train-bloc ou train complet (le client dispose de suffisamment de marchandises pour remplir le train) et par transport intermodal ou combiné rail-route [le conteneur ou la remorque est tracté(e) sur le wagon].

Les interventions de l'UE en matière de transport ferroviaire de marchandises

Les objectifs de la politique des transports de l'UE en matière de transfert de marchandises de la route vers le rail

07

La promotion de modes de transport plus efficaces et plus durables, et en particulier du fret ferroviaire, constitue depuis 25 ans un volet essentiel de la politique de l'UE. Dès 1992, la Commission européenne a fait de la modification de l'importance relative des différents modes de transport l'un de ses principaux objectifs ⁷. En 2001, elle a confirmé qu'il importait de redynamiser le secteur ferroviaire, et s'est fixé pour objectif de maintenir la part de marché du fret ferroviaire dans les États membres d'Europe centrale et orientale à 35 % d'ici à 2010 ⁸. Enfin, en 2011, la Commission s'est fixé comme objectif de faire passer 30 % du fret routier transporté sur des distances supérieures à 300 km vers d'autres modes de transport tels que le chemin de fer ou les voies navigables d'ici à 2030, et plus de 50 % d'ici à 2050 ⁹.

Le cadre juridique régissant le transport ferroviaire de marchandises

08

Les objectifs des politiques de l'UE en matière de transfert des marchandises de la route vers le rail se sont traduits, au niveau de l'Union, par une série de mesures législatives visant principalement à ouvrir le marché, à garantir un accès non discriminatoire à ce dernier, ainsi qu'à promouvoir l'interopérabilité et la sécurité. Les trois paquets ferroviaires et la refonte du premier paquet ferroviaire prévoyaient en particulier (voir **annexe I**):

- la scission des compagnies de chemins de fer auparavant intégrées en gestionnaires nationaux de l'infrastructure et en entreprises ferroviaires;
- l'ouverture complète du marché du fret ferroviaire à la concurrence pour le 1^{er} janvier 2007 au plus tard;
- la création d'organismes de contrôle nationaux chargés de garantir un accès équitable et non discriminatoire au réseau et aux services ferroviaires;
- la création de l'Agence ferroviaire européenne, principalement chargée d'élaborer des normes de sécurité et d'interopérabilité et d'harmoniser les spécifications techniques. L'agence travaille en collaboration étroite avec les autorités de sécurité nationales.

- 7 Document COM(92) 494 final du 2 décembre 1992 intitulé «Livre blanc – Le développement futur de la politique commune des transports – Construction d'un cadre communautaire garant d'une mobilité durable».
- 8 Document COM(2001) 370 final du 12 septembre 2001 intitulé «Livre blanc – La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix».
- 9 Document COM(2011) 144 final du 28 mars 2011 intitulé «Livre blanc – Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources».

09

En janvier 2013, la Commission a adopté sa proposition de quatrième paquet ferroviaire afin d'achever l'espace ferroviaire unique européen. Ce paquet s'articule autour de deux grands piliers: le pilier technique (qui renforce notamment le rôle de l'Agence ferroviaire européenne, laquelle sera chargée d'émettre les certificats de sécurité pour les entreprises ferroviaires et d'approuver les véhicules dans l'ensemble des États membres) et celui relatif à la gouvernance et à l'ouverture du marché (qui vise en particulier le renforcement du rôle des gestionnaires de l'infrastructure et l'ouverture des marchés nationaux du transport de voyageurs). Bien que les discussions sur le pilier technique durent depuis près de trois ans, au moment de l'audit, le Conseil et le Parlement européen n'avaient toujours pas approuvé le paquet en question.

10

Outre les paquets ferroviaires et autres actes législatifs ¹⁰, applicables au secteur ferroviaire en général, il existe des mesures législatives plus anciennes spécifiques au transport ferroviaire de marchandises. En 2007, la Commission a adopté une communication ¹¹ qui propose un ensemble de nouvelles mesures encourageant la création d'un réseau ferroviaire européen et mettant en particulier l'accent sur les corridors de fret. Le règlement (UE) n° 913/2010 relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif s'inscrit dans la lignée de la communication de 2007 et établit des règles de sélection, d'organisation et de gestion des corridors de fret, ainsi que la planification indicative des investissements liés à neuf corridors de fret ferroviaire (voir **figure 3** et **encadré 1**). L'objectif était d'améliorer, d'une part, la coordination entre les différentes parties prenantes en ce qui concerne la gestion du trafic, l'accès à l'infrastructure et les investissements dans l'infrastructure ferroviaire, et, d'autre part, la continuité du trafic dans l'ensemble des États membres, en veillant tout particulièrement à accorder une priorité suffisante au trafic de fret ferroviaire. Le règlement (UE) n° 913/2010 prévoyait tout particulièrement l'établissement d'un guichet unique pour chaque corridor de fret ferroviaire afin de gérer les demandes de capacités d'infrastructure pour les trains de marchandises traversant au moins une frontière le long du corridor.

- 10 Directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen (sur la base d'une idée présentée dans le Livre blanc de 2011) et règlement (UE) n° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n° 661/2010/UE.
- 11 Document COM(2007) 608 final du 18 octobre 2007 intitulé «Vers un réseau ferroviaire à priorité fret».

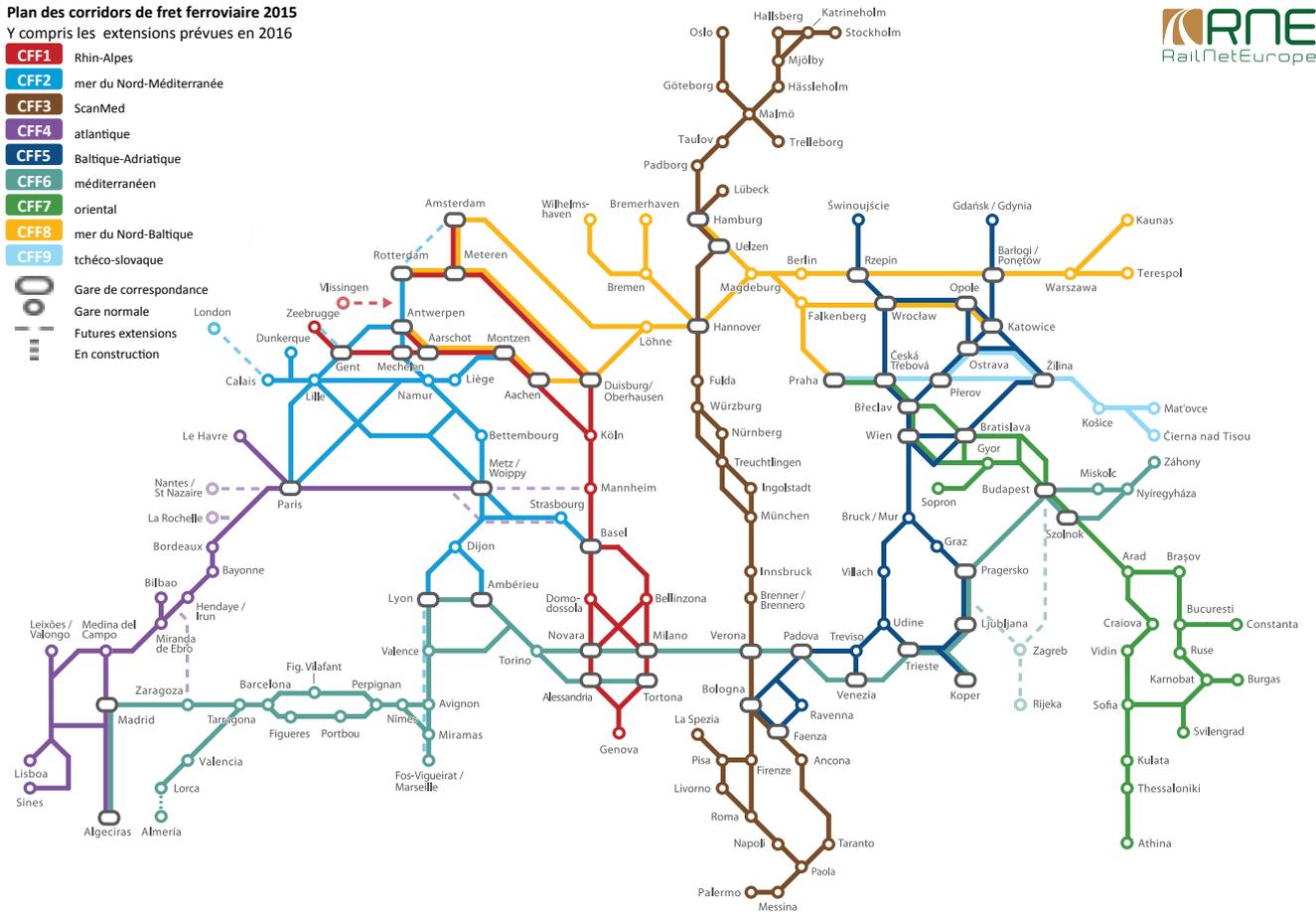
Figure 3

Les corridors européens de fret ferroviaire

Plan des corridors de fret ferroviaire 2015

Y compris les extensions prévues en 2016

- CFF1 Rhin-Alpes
- CFF2 mer du Nord-Méditerranée
- CFF3 ScanMed
- CFF4 atlantique
- CFF5 Baltique-Adriatique
- CFF6 méditerranéen
- CFF7 oriental
- CFF8 mer du Nord-Baltique
- CFF9 tchéco-slovaque
- Gare de correspondance
- Gare normale
- Futures extensions
- En construction



Ce plan a été créé par RNE sur la base du règlement (UE) n° 913/2010 et approuvé par tous les corridors de fret ferroviaire.

Source: www.rne.eu © RNE.

Liste des neuf corridors de fret ferroviaire et date de leur mise en service prévue dans le règlement (UE) n° 913/2010¹²

- Le corridor n° 1, appelé «corridor Rhin-Alpes», qui couvre les Pays-Bas, la Belgique, l'Allemagne et l'Italie (novembre 2013)
- Le corridor n° 2, appelé «corridor mer du Nord-Méditerranée», qui couvre les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg et la France (novembre 2013)
- Le corridor n° 3, appelé «corridor ScanMed», qui couvre la Suède, le Danemark, l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie (novembre 2015)
- Le corridor n° 4, appelé «corridor atlantique», qui couvre le Portugal, l'Espagne et la France (novembre 2013)
- Le corridor n° 5, appelé «corridor Baltique-Adriatique», qui couvre la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, l'Autriche, l'Italie et la Slovénie (novembre 2015)
- Le corridor n° 6, appelé «corridor méditerranéen», qui couvre l'Espagne, la France, l'Italie, la Slovénie et la Hongrie (novembre 2013)
- Le corridor n° 7, appelé «corridor oriental», qui couvre la République tchèque, l'Autriche, la Slovaquie, la Hongrie, la Roumanie, la Bulgarie et la Grèce (novembre 2013)
- Le corridor n° 8, appelé «corridor mer du Nord-Baltique», qui couvre l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, la Pologne et la Lituanie (novembre 2015)
- Le corridor n° 9, appelé «corridor tchéco-slovaque», qui couvre la République tchèque et la Slovaquie (novembre 2013)

¹² Règlement (UE) n° 913/2010 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2010 relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif (JO L 276 du 20.10.2010, p. 22).

Le soutien financier de l'UE dans le domaine de l'infrastructure de fret ferroviaire

11

Afin d'aider les États membres et les régions à transférer des marchandises de la route vers le rail, l'UE finance des investissements dans l'infrastructure ferroviaire. Quelque 28 milliards d'euros ont été alloués au chemin de fer au titre du budget de l'UE entre 2007 et 2013: 23,5 milliards d'euros dans le cadre de la politique de cohésion [via le Fonds européen de développement régional (FEDER)¹³ et le Fonds de cohésion¹⁴], et 4,5 milliards d'euros au titre du programme relatif au réseau transeuropéen de transport (RTE-T)¹⁵, qui a été remplacé par le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) à partir de 2014¹⁶. Les montants affectés par l'UE aux projets d'infrastructure ferroviaire dans chaque État membre sont présentés à l'**annexe II**.

12

Les deux principales sources de financement de l'UE en faveur des projets d'infrastructure ferroviaire fonctionnent de la manière suivante:

- a) les projets cofinancés par le FEDER et le Fonds de cohésion sont exécutés en gestion partagée entre la Commission (direction générale de la politique régionale et urbaine) et les États membres. Les projets sont généralement sélectionnés par les autorités de gestion nationales sur la base de propositions des organismes chargés de la mise en œuvre, qui sont bien souvent les gestionnaires de l'infrastructure. La Commission examine elle-même les grands projets dont le coût total dépasse 50 millions d'euros (ce qui est généralement le cas des projets d'infrastructure ferroviaire) et évalue les programmes opérationnels présentés par les autorités nationales sur la base desquels tous les projets (quel que soit leur coût) sont mis en œuvre. Le taux de cofinancement peut aller jusqu'à 85 %;
- b) la gestion de la mise en œuvre technique et financière des projets cofinancés au titre du programme RTE-T relève de la responsabilité de l'Agence exécutive pour l'innovation et les réseaux (INEA), qui opère sous la supervision de la direction générale de la mobilité et des transports; l'approbation des différents projets présentés par les autorités des États membres relève quant à elle de la responsabilité de la Commission. Les plafonds de cofinancement sont de 20 % pour les projets de travaux, de 30 % pour les projets transfrontaliers et de 50 % pour les études¹⁷.

- 13 Règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional et abrogeant le règlement (CE) n° 1783/1999 (JO L 210 du 31.7.2006, p. 1).
- 14 Règlement (CE) n° 1084/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 instituant le Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n° 1164/94 (JO L 210 du 31.7.2006, p. 79).
- 15 Décision n° 661/2010/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (refonte) (JO L 204 du 5.8.2010, p. 1).
- 16 Règlement (UE) n° 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, modifiant le règlement (UE) n° 913/2010 et abrogeant les règlements (CE) n° 680/2007 et (CE) n° 67/2010 (JO L 348 du 20.12.2013, p. 129).
- 17 Dans le cadre du MIE, qui remplace le RTE-T pour la période 2014-2020, les projets ferroviaires peuvent bénéficier d'un taux de cofinancement allant jusqu'à 20 % des coûts éligibles pour les projets de travaux, taux qui peut être porté à 30 % pour les projets relatifs à l'élimination des goulets d'étranglement et à 40 % pour ceux relatifs aux tronçons transfrontaliers.

13

Le soutien financier apporté par l'UE¹⁸ est principalement destiné à la construction de nouvelles lignes ferroviaires ou à la rénovation et à la modernisation de lignes existantes, ce qui consiste généralement à augmenter la vitesse et la charge à l'essieu ou à s'adapter aux exigences en matière d'interopérabilité¹⁹. À l'exception des projets concernant des lignes utilisées exclusivement par des trains de voyageurs (généralement des lignes à grande vitesse) ou, dans de rares cas, des lignes utilisées uniquement par des trains de marchandises, les investissements dans l'infrastructure ferroviaire profitent aux deux types de trafic. Deux projets d'infrastructure représentatifs de ceux que nous avons examinés dans le cadre du présent audit sont décrits de manière succincte dans l'**encadré 2**.

- 18 Le soutien financier accordé par l'UE aux différents projets vient compléter le financement national, les taux de cofinancement variant en fonction de la source de financement.
- 19 Dans une moindre mesure, le budget de l'UE permet également de soutenir les investissements dans le matériel roulant, un certain nombre d'actions non liées à l'infrastructure visant à soutenir la mise en œuvre de la politique ferroviaire de l'Union (via les programmes RTE-T et MIE) ainsi que les projets de recherche [par exemple par l'intermédiaire de l'entreprise commune Shift2Rail instituée à la suite de l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 642/2014 du Conseil du 16 juin 2014 (JO L 177 du 17.6.2014, p. 9) afin de stimuler et de coordonner la recherche et l'innovation dans les produits, les procédures et les services ferroviaires]. Cependant, ces éléments n'étaient pas directement couverts par le présent audit.

Exemples de projets d'infrastructure ferroviaire cofinancés en faveur du trafic de fret



Photo 1 – Gare de marchandises de Gérone – Projet de contournement de Figueras (Espagne)

- a) L'un des projets examinés en Espagne prévoyait la rénovation des voies, la construction de deux embranchements ferroviaires et l'ajout d'un troisième rail à une ligne existante pour permettre aux trains au gabarit ibérique [voir point 62, sous e)] et à ceux au gabarit européen standard d'utiliser la ligne. Ce projet a bénéficié d'un cofinancement à un taux de 10 % au titre du programme RTE-T, ce qui a représenté un montant total de 6,1 millions d'euros.



Photo 2 – Train de marchandises traversant la jonction ferroviaire reconstruite de Břeclav (République tchèque)

- b) Un autre projet examiné en République tchèque prévoyait la rénovation et la modernisation d'une jonction ferroviaire, et en particulier son passage dans une catégorie de charge à l'essieu supérieure. Il a été cofinancé par le Fonds de cohésion à un taux de 85 %. La contribution de l'UE s'est élevée à quelque 59,9 millions d'euros.

Étendue et approche de l'audit

14

Cet audit a permis à la Cour d'évaluer si l'UE était parvenue à développer le transport ferroviaire de marchandises. Pour ce faire, nous avons examiné :

- si la performance du transport ferroviaire de marchandises dans l'UE, notamment pour ce qui est de la part modale et du volume transporté, s'était améliorée depuis 2000;
- si le cadre stratégique et réglementaire défini par la Commission et par les États membres avait permis de promouvoir la compétitivité du transport ferroviaire de marchandises;
- si les fonds de l'UE disponibles avaient été utilisés de manière à cibler les besoins spécifiques du secteur du fret ferroviaire en matière d'infrastructures.

15

Notre audit a été réalisé de la mi-2014 à la mi-2015 auprès de la Commission et de l'INEA ainsi que dans cinq États membres (la République tchèque, l'Allemagne, l'Espagne, la France et la Pologne)²⁰. Ces États membres couvrent au moins en partie tous les corridors de fret ferroviaire. Des entretiens ont eu lieu avec des agents de la Commission, des autorités des États membres (ministères des transports, gestionnaires de l'infrastructure, organismes de contrôle, autorités de sécurité, etc.), des opérateurs de fret ferroviaire (des entreprises ferroviaires historiques comme des nouveaux venus) ainsi que d'autres parties prenantes (expéditeurs, associations de transport, etc.).

16

L'audit a porté sur l'après-2001, l'année où la Commission a confirmé son objectif de promouvoir des modes de transport respectueux de l'environnement, en particulier le chemin de fer. Lorsque cela était possible, les bonnes pratiques susceptibles d'être partagées entre les parties prenantes d'autres États membres ont également été mises en évidence.

20 La République tchèque, l'Espagne et la Pologne ont été les trois principaux bénéficiaires de l'ensemble des fonds alloués par l'UE au chemin de fer au cours de la période 2007-2013; l'Allemagne et la France ont quant à elles été les principaux bénéficiaires des fonds alloués au titre du RTE-T aux projets ferroviaires durant la même période.

17

Dans un précédent rapport ²¹, la Cour a déjà relevé un certain nombre d'obstacles au développement d'un secteur du transport ferroviaire européen solide et compétitif: une infrastructure ferroviaire mal adaptée aux services transeuropéens (en particulier, absence de certaines liaisons transfrontalières, goulets d'étranglement affectant des axes importants, infrastructure nécessitant d'être mise à niveau); des problèmes d'interopérabilité dus au fait que le réseau ferroviaire européen est composé de réseaux ferroviaires nationaux ayant des caractéristiques techniques et opérationnelles et des procédures administratives spécifiques; enfin, la nécessité de mettre en place un marché concurrentiel pour le transport ferroviaire. La plupart de ces obstacles n'ont pas encore été réellement éliminés (ils devraient l'être en particulier avec l'adoption et la mise en œuvre du quatrième paquet ferroviaire), mais le présent rapport s'intéresse plus particulièrement à la situation du fret ferroviaire. Il a en outre été tenu compte d'une étude réalisée récemment pour le compte du Parlement européen et analysant les résultats, l'efficacité et l'efficacité des investissements de l'UE dans l'infrastructure ferroviaire ²².

18

En outre, 18 projets d'infrastructure ferroviaire cofinancés par le Fonds de cohésion, le FEDER et le programme RTE-T au cours de la période 2007-2013 ont été sélectionnés en vue d'un examen. Tous devaient bénéficier au transport de marchandises, au moins en partie. La liste des projets examinés par la Cour est présentée à l'**annexe III**.

21 Rapport spécial n° 8/2010 «Amélioration de la performance des transports sur les axes ferroviaires transeuropéens: les investissements de l'UE en matière d'infrastructures ferroviaires ont-ils été efficaces?» (<http://eca.europa.eu>)

22 Parlement européen, direction générale des politiques internes, étude intitulée «Les résultats et l'efficacité du financement des infrastructures ferroviaires dans l'Union», 2015.

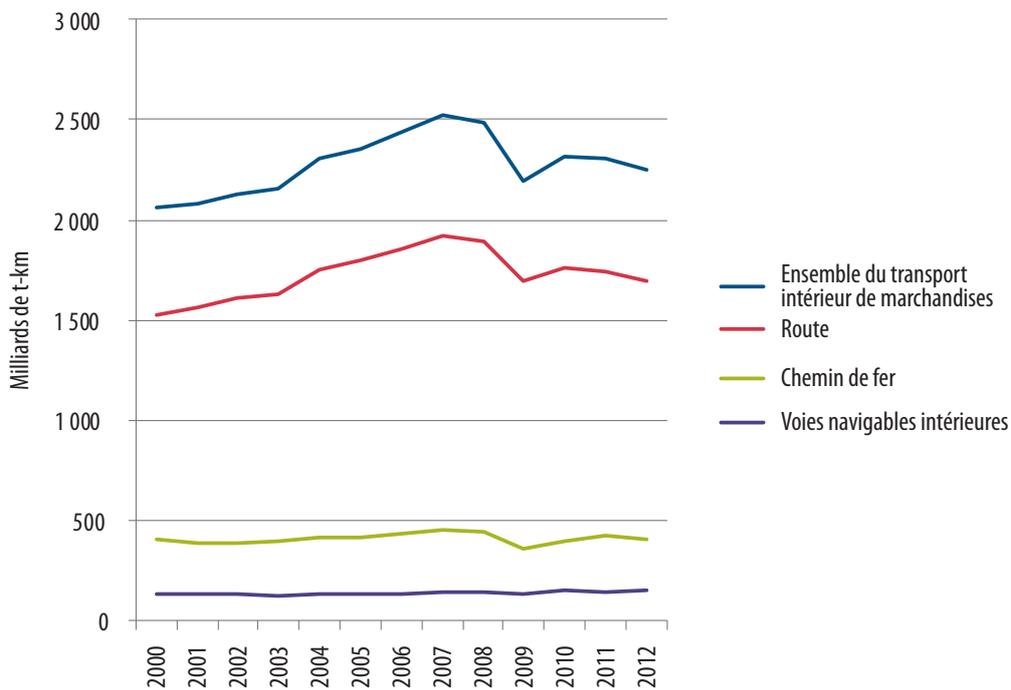
La performance du transport ferroviaire de marchandises dans l'UE reste globalement insuffisante

La route reste le principal mode de transport de marchandises dans l'UE

19

Malgré les efforts déployés par la Commission depuis le livre blanc de 2001, la performance du transport ferroviaire de marchandises dans l'UE reste globalement insuffisante. Le volume annuel de marchandises transportées par chemin de fer est resté relativement stable entre 2000 et 2012 (environ 400 milliards de tonnes-kilomètres). Durant la même période, le volume de marchandises transportées par route a par contre augmenté (passant de 1 522 à 1 693 milliards de tonnes-kilomètres), comme on peut le voir à la **figure 4**.

Figure 4 Transport intérieur de marchandises dans l'UE, en milliards de tonnes-kilomètres



Source: Cour des comptes européenne, d'après les dernières données disponibles d'Eurostat.

Observations

20

De ce fait, la part de marché du fret ferroviaire sur l'ensemble du transport intérieur de marchandises a légèrement baissé, passant de 19,7 % en 2000 à 17,8 % en 2013, tandis que la part du fret routier a un peu augmenté, passant de 73,7 % à 75,4 % au cours de la même période. Cette tendance compromet la réalisation de l'objectif défini dans le livre blanc de 2011 de la Commission, à savoir transférer pas moins de 30 % du fret routier transporté sur des distances supérieures à 300 km vers d'autres modes de transport tels que le chemin de fer ou les voies navigables d'ici à 2030.

21

Cependant, notre analyse a montré que la Suisse, bien qu'étant un pays relativement petit, montagneux et dépourvu d'industrie lourde importante, est parvenue à maintenir la part modale du fret ferroviaire à un niveau supérieur à 40 % depuis 2000, avec un pic à 48 % en 2013. Des mesures réglementaires (redevance poids lourds, subventions pour le transport combiné, interdiction de circuler la nuit et le week-end, restrictions quant au poids et à la dimension maximaux autorisés des camions, etc.) combinées à des investissements dans la rénovation et la construction de nouvelles lignes ferroviaires (en particulier des tunnels transalpins) ont contribué à améliorer la performance du transport ferroviaire de marchandises en Suisse. Dans l'UE, une augmentation comparable a été constatée en Autriche, laquelle a pris des mesures réglementaires similaires.

22

La performance du transport ferroviaire de marchandises n'est pas la même dans d'autres parties du monde, où il est souvent le mode de transport prédominant, atteignant des parts de marché de 40 % et plus (comme aux États-Unis, en Australie, en Chine, en Inde et en Afrique du Sud)²³. Cela tient généralement au fait qu'une grande partie des matières premières sont transportées par chemin de fer, les pays susmentionnés couvrant tous de larges étendues géographiques régies par une législation, un régime linguistique et un système technique de services ferroviaires uniques au niveau national, situation difficilement comparable à celle de l'UE.

Certains États membres sont néanmoins parvenus à augmenter la part de marchandises transportées par chemin de fer

23

La tendance générale à la baisse dans l'UE est liée à différents problèmes que connaît le trafic de fret ferroviaire dans de nombreux États membres et qui résultent de la fragmentation du marché ferroviaire européen en différents segments nationaux. Le manque de concurrence sur le marché, des procédures de gestion du trafic ferroviaire non adaptées aux besoins du fret ferroviaire et d'autres contraintes administratives et techniques en sont des exemples. Cette situation est aggravée par la vétusté de l'infrastructure, négligée pendant des années au profit du transport routier, les projets d'infrastructure ferroviaire portant principalement sur le développement de lignes à grande vitesse.

23 Portail de l'Union internationale des chemins de fer (UIC) et Commission européenne – Les transports dans l'UE en chiffres, *Statistical Pocketbook* («Vademecum statistique»), 2014.

24

Bien que la situation du secteur du fret ferroviaire ne soit globalement toujours pas satisfaisante pour ce qui est de la part modale et du volume transporté, l'étendue du problème n'est pas la même dans tous les pays de l'UE. Notre analyse des données d'Eurostat montre que, d'une manière générale, la part modale de marchandises transportées par chemin de fer a augmenté ²⁴ dans 10 États membres sur 26 entre 2000 et 2013. D'autres États membres ont vu leur performance diminuer, par exemple tous les États membres d'Europe centrale et orientale, où la part modale du transport ferroviaire était relativement élevée en 2000. Il ressort également de notre analyse que l'augmentation comme la diminution de la part du fret ferroviaire se sont produites indépendamment du niveau de la part modale atteint (voir **tableau 1**). Les données statistiques relatives à l'ensemble des États membres figurent à l'**annexe IV**.

24 Sur la base de données d'Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>). Chypre et Malte n'ont pas de réseau ferroviaire.

Tableau 1 Part modale du fret ferroviaire dans l'UE

Part modale du fret ferroviaire en 2013	Part modale du fret ferroviaire – tendance entre 2000 et 2013	
Supérieure à 40 %	↑	Autriche (42,1 %)
	↓	Estonie (44,1 %) et Lettonie (60,4 %)
Entre 30 et 40 %	↑	Suède (38,2 %)
	↓	Lituanie (33,6 %)
Entre 20 et 30 %	↑	Allemagne (23,5 %) et Finlande (27,8 %)
	↓	République tchèque (20,3 %) , Hongrie (20,5 %), Slovaquie (21,4 %) et Roumanie (21,9 %)
Entre 10 et 20 %	↑	Italie (13 %), Royaume-Uni (13,2 %), Belgique (15,1 %) et Danemark (13,2 %)
	↓	France (15 %) , Pologne (17 %) , Croatie (17,4 %), moyenne de l'UE (17,8 %) et Slovénie (19,3 %)
Inférieure à 10 %	↑	Pays-Bas (4,9 %)
	↓	Irlande (1,1 %), Grèce (1,2 %), Luxembourg (2,4 %), Espagne (4,6 %) , Portugal (5,9 %) et Bulgarie (9,1 %)

Note: les États membres visités dans le cadre du présent audit et la moyenne de l'UE sont indiqués en gras.

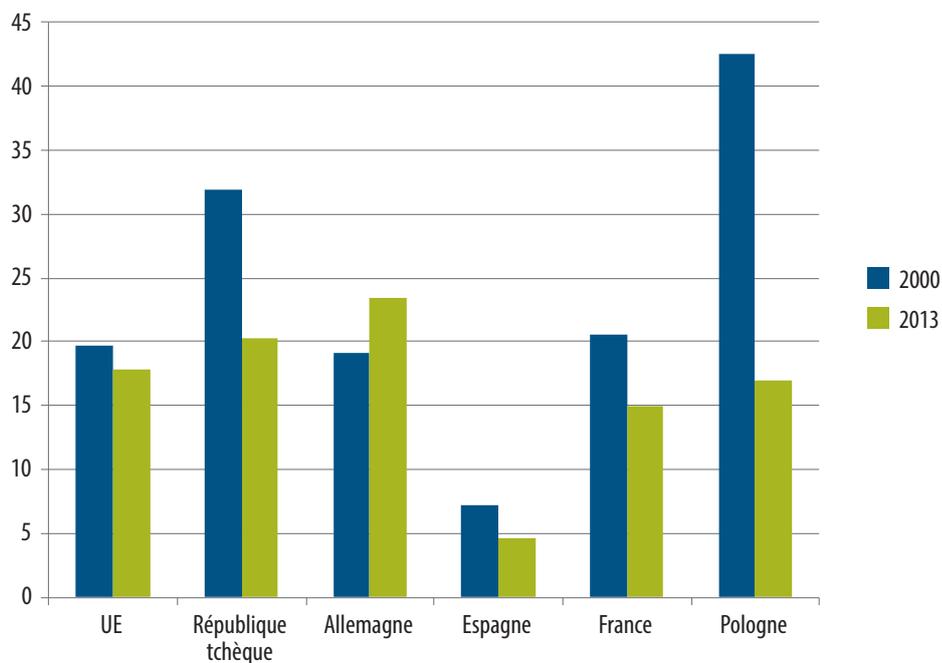
Source: Cour des comptes européenne, d'après des données fournies par Eurostat.

25

En ce qui concerne les États membres visités dans le cadre du présent audit, la part modale du fret ferroviaire entre 2000 et 2013 a baissé dans quatre d'entre eux (la République tchèque, l'Espagne, la France et la Pologne) mais augmenté dans un autre (l'Allemagne), comme le montrent la **figure 5** et l'**annexe V**.

Figure 5

Part modale du fret ferroviaire (transport intérieur de marchandises) en %



Source: Cour des comptes européenne, d'après des données fournies par Eurostat.

Observations

26

En République tchèque et en Pologne notamment, la performance du transport ferroviaire de marchandises pâtit du mauvais état du réseau ferroviaire (le fait que les fonds de l'UE soient alloués en priorité aux routes dans les deux États membres ne faisant qu'aggraver la situation), du niveau relativement élevé des redevances d'accès et du manque d'indépendance de l'organisme de contrôle (voir point 43 et **tableau 3**), en particulier dans le cas de la République tchèque. Pour ces deux États membres, il s'en est suivi que les objectifs des États membres d'Europe centrale et orientale figurant dans le livre blanc de 2001 n'ont pas été atteints. L'Espagne a souffert du fait que le processus de libéralisation du marché a été lent et incomplet, tandis qu'en France, la performance a été affectée par l'absence de redevance poids lourds ainsi que par la mauvaise qualité des sillons disponibles pour le transport ferroviaire de marchandises.

27

Dans le cas de l'Allemagne, la part comparativement élevée du fret ferroviaire s'explique par la position centrale du pays et par l'importance de l'industrie, mais également par la libéralisation plus rapide que prévu du marché du fret ferroviaire, par la mise en place d'un péage routier pour les poids lourds en 2005 et par l'existence d'un organisme de contrôle relativement puissant et indépendant.

La mauvaise performance du transport ferroviaire de marchandises a été encore aggravée par la lenteur des trains

28

La mauvaise performance du transport ferroviaire de marchandises dans l'UE pour ce qui est du volume et de la part modale est encore aggravée par la vitesse commerciale moyenne des trains de marchandises. Pour dire les choses simplement, les trains de marchandises roulent lentement et leur vitesse n'a guère augmenté au cours de la dernière décennie. Sur certaines lignes internationales, les trains de marchandises ne roulent qu'à une vitesse moyenne de 18 km/h environ ²⁵. Cela s'explique également par le manque de coopération entre les gestionnaires de l'infrastructure nationaux ²⁶. Dans les États membres d'Europe centrale et orientale, la vitesse moyenne est comprise entre 20 et 30 km/h. En Pologne, par exemple, nos auditeurs ont constaté que la vitesse commerciale moyenne des trains de marchandises était de 22,7 km/h en 2014.

29

Notre analyse a cependant montré que la situation est nettement meilleure dans certains corridors de fret ferroviaire, où la vitesse moyenne est de 50 km/h ²⁷ environ, ce qui se rapproche de la vitesse moyenne des camions (qui avoisine 60 km/h).

- 25 La vitesse moyenne des trains de marchandises est mesurée entre le départ de la gare d'origine et l'arrivée à la gare de destination. Il ne s'agit généralement pas de la vitesse de porte à porte, étant donné qu'en principe, les trains de marchandises n'assurent pas le transport de porte à porte, mais entre différentes installations de service (gares de formation ou installations d'entretien des trains, gares de triage, etc.).
- 26 Document SWD(2013) 12 final du 30 janvier 2013 intitulé *Impact assessment of the fourth railway packet* (Évaluation de l'impact du quatrième paquet ferroviaire), p. 21.
- 27 Tel était par exemple le cas du corridor n° 1 (Rhin-Alpes).

Un grand nombre de facteurs stratégiques et réglementaires empêchent le fret ferroviaire d'être plus compétitif

Pour que les objectifs de la politique de l'UE en matière de transport puissent être atteints, le fret ferroviaire doit devenir intéressant sur le plan économique

30

Chaque jour, des milliers de tonnes de marchandises sont acheminées vers des usines, des entrepôts ou vers les clients finals dans toute l'UE. Le fret ferroviaire (et le transport combiné rail-route) est en concurrence directe avec le transport routier: les expéditeurs les comparent régulièrement au moment de décider pour quel mode de transport opter. Ils choisissent bien évidemment celui qui est le plus adapté à leurs besoins, compte tenu principalement des critères suivants: fiabilité, prix, service à la clientèle, fréquence et durée du transport ²⁸. En d'autres termes, les expéditeurs choisissent les modes de transport sur la base de critères commerciaux, et non des priorités politiques de l'UE.

31

Comme nous l'avons mentionné plus haut, certains produits tels que les matières premières sont, par nature, plus adaptés au transport par chemin de fer (voir point 4). Cependant, pour pouvoir concurrencer le transport routier pour d'autres types de marchandises, le secteur ferroviaire doit surmonter plusieurs difficultés qui ont une incidence sur le choix des expéditeurs, comme les horaires, les redevances d'accès ou encore la ponctualité (voir **figure 6**).

28 Le risque de perte ou d'endommagement des biens, la flexibilité et l'impact sur l'environnement sont également pris en considération [source: Association intermodale européenne – *Intermodal yearbook 2011 and 2012* (annuaire intermodal 2011 et 2012)].

La Commission a fait des efforts pour améliorer les conditions du transport ferroviaire de marchandises, mais la réalisation d'un espace ferroviaire européen unique n'est pas encore pour demain

32

Ces 15 dernières années, la Commission s'est efforcée d'améliorer les conditions du transport ferroviaire de marchandises. Elle est en particulier à l'origine de différents paquets ferroviaires et autres mesures législatives (voir points 8 à 10). Ces mesures devaient permettre d'ouvrir les marchés nationaux, d'harmoniser la réglementation, d'utiliser les fonds de l'UE de manière à mieux cibler les modes de transport durables et de renforcer la compétitivité et l'interopérabilité des chemins de fer au niveau de l'UE afin de réaliser un espace ferroviaire européen unique.

Procédures d'infraction

33

Afin de garantir la mise en œuvre effective de ces conditions, la Commission a engagé un grand nombre de procédures d'infraction concernant les directives 91/440/CEE et 2001/14/CE²⁹ (voir **tableau 2**). Pour 14 États membres sur 26³⁰, les procédures ont abouti à un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne. Les infractions les plus courantes concernent: l'absence de système de performance incitant à améliorer la performance du réseau ferroviaire; la séparation des comptes entre l'entreprise ferroviaire historique et le gestionnaire de l'infrastructure; le calcul des redevances d'accès; l'absence de communication des mesures de transposition. Par ailleurs, la Commission a engagé d'autres procédures d'infraction concernant les directives relatives à la sécurité (2004/49/CE) et à l'interopérabilité (2008/57/CE).

34

En particulier, les cinq États membres visités avaient fait l'objet de procédures d'infraction concernant les redevances d'accès fixées par le gestionnaire de l'infrastructure, l'indépendance des organismes de contrôle et des gestionnaires de l'infrastructure, l'absence de système de performance, l'absence de communication des mesures de transposition, les règles de répartition des capacités et la séparation des comptes entre l'entreprise ferroviaire historique et le gestionnaire de l'infrastructure.

29 Si un État membre ne transpose pas les directives de l'UE en droit national ou est soupçonné de violer le droit de l'Union, la Commission peut engager une procédure formelle d'infraction. Cette procédure comporte un certain nombre d'étapes prévues dans les traités, chacune d'entre elles faisant l'objet d'une décision formelle.

30 Chypre et Malte n'ont pas de réseau ferroviaire.

Tableau 2 Procédures d’infraction

Procédures d’infraction ayant conduit à un arrêt de la Cour de justice de l’Union européenne concluant que l’État membre concerné n’avait pas correctement transposé ou mis en œuvre le droit de l’UE												
État membre	Objet											
	Absence de système de performance	Séparation des comptes	Calcul des redevances d’accès aux voies	Non-communication des mesures de transposition	Réduction des coûts de fourniture de l’infrastructure et du niveau des redevances d’accès	Principe des coûts directs pour le calcul des redevances d’accès	Règles de répartition des capacités	Indépendance du gestionnaire de l’infrastructure (répartition des sillons)	Indépendance de l’encadrement des gestionnaires de l’infrastructure (fixation des redevances)	Équilibre des comptes d’un gestionnaire de l’infrastructure	Recours juridictionnel contre des décisions de l’organisme de contrôle	Indépendance de l’encadrement des entreprises ferroviaires
Bulgarie			√			√						
République tchèque	√				√				√		√	
Allemagne		√ ¹		√								
Irlande				√								
Grèce			√	√								
Espagne	√						√		√			
France	√	√ ¹						√				
Italie		√ ¹	√									
Hongrie					√	√				√		
Autriche		√ ¹										
Pologne	√	√ ¹	√				√					
Portugal									√			√
Slovénie	√				√	√		√				
Royaume-Uni				√								

1 Affaires en cours.

Note 1: les États membres visités dans le cadre du présent audit sont indiqués en gras.

Note 2: les procédures d’infraction mentionnées par la Cour des comptes concernent uniquement les directives 91/440/CEE et 2001/14/CE. D’autres procédures d’infraction ont été engagées concernant les directives relatives à la sécurité (2004/49/CE) et à l’interopérabilité (2008/57/CE).

Source: Cour des comptes européenne, d’après des données fournies par la Commission.

Autres mesures

35

La Commission a également encouragé la coordination de l'action de différentes parties prenantes du secteur du fret ferroviaire, en contribuant à la création de plateformes et de groupes de travail, comme le réseau européen des organismes de contrôle ferroviaire, la plateforme pour les gestionnaires européens d'infrastructure ferroviaire et le dialogue entre les entreprises ferroviaires, ainsi qu'en nommant un coordonnateur européen pour les corridors de réseau et un autre pour le Système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS)³¹. La Commission a en outre mis en place neuf corridors de fret ferroviaire disposant de leur propre structure de gouvernance et d'un guichet unique afin de garantir la bonne coordination de la gestion du trafic, de l'accès à l'infrastructure et des investissements dans l'infrastructure ferroviaire (voir point 10).

36

En dépit de ces efforts, au moment de l'audit, la réalisation d'un espace ferroviaire européen unique n'était pas encore à l'ordre du jour: le réseau ferroviaire de l'UE reste un système composé de 26 réseaux ferroviaires distincts (Malte et Chypre n'en possédant pas) qui ne sont pas pleinement interopérables. Il existe en effet, à l'échelle du continent, plusieurs gestionnaires de l'infrastructure (avec au moins un gestionnaire de l'infrastructure dominant par État membre), plusieurs autorités de sécurité nationales et des règles nationales très disparates en matière d'affectation des sillons, de gestion, de fixation des tarifs, etc. Tout cela nuit à la compétitivité du transport ferroviaire de marchandises.

La libéralisation du marché n'a pas progressé de la même manière dans tous les États membres, et certaines pratiques anticoncurrentielles perdurent

Place de l'opérateur de fret historique

37

Historiquement, dans les 26 États membres, une entreprise intégrée unique était chargée de la gestion de l'infrastructure ferroviaire et de la fourniture de services de transport. Le premier paquet ferroviaire, adopté en 2001, prévoyait que les gestionnaires de l'infrastructure et les entreprises ferroviaires historiques (opérateurs de fret) soient scindés d'une manière ou d'une autre.

31 Ces coordonnateurs agissent au nom de la Commission européenne et pour le compte de celle-ci. Leur mandat comprend l'élaboration du programme de travail relatif au corridor concerné, le soutien et le suivi de la mise en œuvre du programme de travail, la consultation régulière du forum du corridor, la formulation de recommandations dans des domaines tels que le développement des transports le long des corridors ou l'accès à des sources de financement, ainsi que la présentation d'un rapport d'avancement annuel au Parlement européen, au Conseil, à la Commission et aux États membres concernés.

38

En vertu du second paquet ferroviaire de 2004, les États membres étaient tenus d'ouvrir complètement leur marché du transport ferroviaire de marchandises pour le 1^{er} janvier 2007. Depuis lors, toute entreprise ferroviaire titulaire d'une licence a pu demander accès à l'infrastructure ferroviaire, solliciter un sillon et fournir des services de transport de marchandises en concurrence avec d'autres opérateurs ferroviaires (dont l'opérateur de fret historique)³².

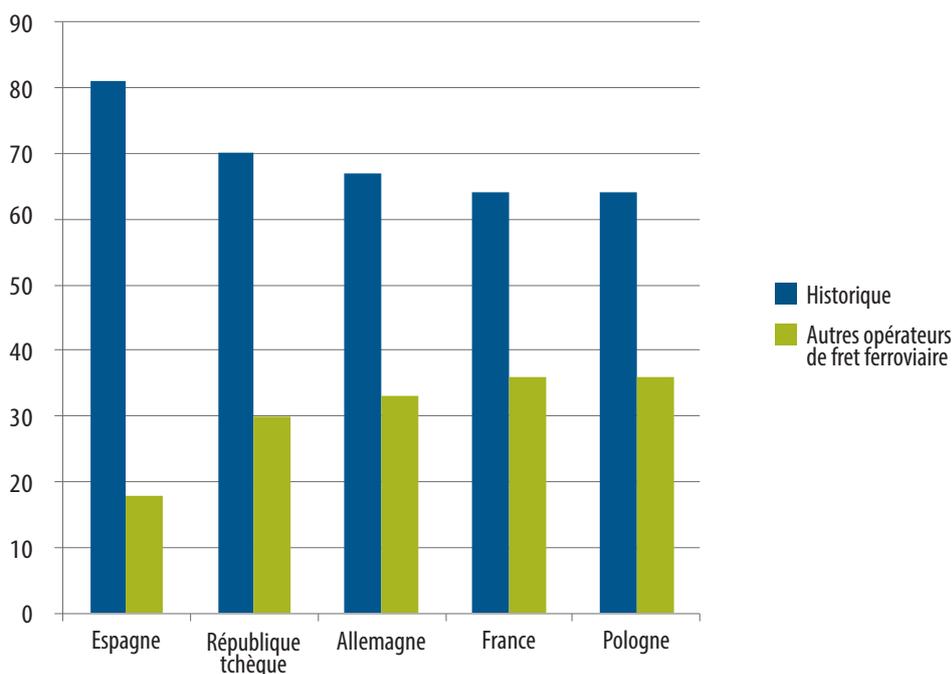
39

Cependant, le degré de libéralisation du marché n'est pas le même dans tous les États membres. En Slovénie et en Slovaquie, la part de marché de l'opérateur de fret historique était toujours d'environ 90 % au moment de l'audit, et dans six autres États membres (la Grèce, la Finlande, la Croatie, l'Irlande, la Lituanie et le Luxembourg), le marché du fret ferroviaire reste fermé dans la pratique, l'opérateur de fret historique s'adjugeant 100 % du marché. Dans les cinq États membres visités, bien que la part de marché des nouveaux venus n'ait cessé de croître depuis l'ouverture du marché, une seule entreprise ferroviaire, l'opérateur de fret historique, représente toujours dans chacun d'eux au moins 64 % (en tonnes-km) de la part de marché, le reste étant partagé entre les autres opérateurs de fret ferroviaire; en Espagne, la part de l'opérateur de fret historique était même nettement plus élevée (81 %), comme on peut le voir à la **figure 7**. Dans l'ensemble de l'UE, les opérateurs de fret historiques représentent en moyenne 66 % du marché du fret ferroviaire.

32 Dans certains des États membres visités (comme l'Allemagne), le marché du fret ferroviaire était ouvert avant même l'expiration du délai.

Figure 7

Parts de marché du fret ferroviaire de l'opérateur de fret historique et des nouveaux venus (en 2013)



Source: Cour des comptes européenne, d'après des données fournies par les autorités nationales.

40

Dans certains cas, les opérateurs de fret historiques continuent à bénéficier de leur position dominante passée, et des conflits d'intérêts peuvent persister et conduire à des pratiques discriminatoires qui sont préjudiciables à la concurrence dans le secteur des services ferroviaires. Il peut s'agir par exemple des pratiques ci-après.

- a) Accès aux terminaux et aux appareils de voie (voies de service, gares de triage, etc.). Les terminaux et autres équipements essentiels sont des éléments clés de l'infrastructure ferroviaire. Dans certains cas, les nouveaux venus éprouvent des difficultés à y accéder dans les mêmes conditions que l'opérateur de fret historique [voir **encadré 3, point a)**]³³.
- b) Répartition des sillons. Pour pouvoir transporter des marchandises, les opérateurs de fret ferroviaire doivent d'abord demander au gestionnaire de l'infrastructure la capacité requise pour faire circuler un train donné d'un point à un autre au cours d'une période donnée. Il arrive que les opérateurs de fret historiques continuent à bénéficier de certains avantages dans le domaine de la répartition des sillons [voir **encadré 3, point b)**].
- c) Disponibilité du matériel roulant. Les nouveaux opérateurs ferroviaires ont parfois des difficultés à accéder au matériel roulant (surtout les locomotives, qui sont coûteuses) pour démarrer leur activité, alors que les opérateurs de fret historiques ont hérité d'un parc de locomotives et de wagons important de l'ancienne entreprise ferroviaire intégrée, qui bénéficiait souvent de subventions publiques. Les opérateurs de fret historiques sont généralement réticents à louer ou à vendre leur matériel roulant excédentaire à leurs concurrents à un prix raisonnable [voir **encadré 3, point c)**].
- d) Entretien du matériel roulant. Les locomotives et les wagons doivent être régulièrement entretenus. Les nouveaux venus peuvent éprouver des difficultés à accéder aux centres d'entretien, ceux-ci étant parfois détenus en partie par l'opérateur de fret historique.

41

Par ailleurs, le marché du fret ferroviaire de l'UE est également entré dans une phase de consolidation avec le rachat, par les opérateurs de fret historiques, d'autres opérateurs de fret ferroviaire aussi bien sur leur marché national que dans d'autres États membres. Cela peut porter atteinte à la concurrence, le marché de l'UE étant susceptible d'être dominé par un petit nombre de grandes entreprises. Par exemple, l'opérateur de fret historique allemand est devenu le principal opérateur dans trois autres États membres (le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni) après avoir racheté des nouveaux venus.

33 L'article 13 de la directive 2012/34/UE comportait un ensemble complet de nouvelles règles visant à remédier aux difficultés d'accès aux terminaux et autres infrastructures de services. Le délai fixé pour la transposition était juin 2015.

Exemples de pratiques limitant la concurrence en Pologne, en France et en Espagne

- a) En **Pologne**, l'opérateur de fret historique détient, par l'intermédiaire de filiales, la plupart des terminaux ferroviaires du pays, dont d'importants postes-frontières. L'un de ces postes est situé sur un axe majeur le long de l'un des corridors de fret ferroviaire. Les autres opérateurs de fret ferroviaire devraient pouvoir y accéder sur une base équitable et non discriminatoire, mais, au moment de l'audit, ce n'était pas le cas, car la capacité du terminal était presque entièrement réservée par l'opérateur de fret historique. Cela constituait un obstacle pour les nouveaux venus, qui étaient obligés de faire des détours et d'emprunter un autre poste frontière.
- b) En **France**, l'opérateur de fret historique dispose bien plus souvent de sillons fixes (moins sujets à des changements liés à des travaux d'entretien, etc.) que les autres opérateurs. En 2014, environ 80 % de l'ensemble des sillons alloués aux opérateurs de fret historiques étaient fixes, contre 68 % de ceux alloués aux nouveaux venus.
- c) En **Espagne**, l'opérateur de fret historique n'a pas vendu de locomotives ou de wagons à d'autres opérateurs ferroviaires sur le marché national, alors qu'une partie du matériel roulant excédentaire a été vendue à des opérateurs d'autres pays. En avril 2014, le gouvernement espagnol a créé une entreprise de location de matériel roulant distincte appartenant au même groupe que l'opérateur historique. Cependant, au moment de l'audit, pas un(e) seul(e) locomotive ou wagon n'avait été loué(e) par cette entreprise à des nouveaux venus. En outre, l'opérateur de fret historique est le seul opérateur possédant des locomotives autorisé à faire circuler des trains de marchandises à la fois en Espagne et sur le tronçon international Perpignan-Figueras.

Les organismes de contrôle**42**

Dans le cadre du processus de libéralisation, les États membres ont dû mettre en place des organismes de contrôle nationaux chargés de garantir un accès non discriminatoire au réseau ferroviaire³⁴. Cependant, dans la pratique, les organismes de contrôle mis en place par les États membres n'avaient pas toujours l'indépendance, les pouvoirs et les ressources nécessaires pour mener à bien leur mission. Cela a amené la Commission à lancer plusieurs procédures d'infraction à l'encontre de certains États membres (voir point 33 et **tableau 2**).

43

Nos auditeurs ont constaté que, dans les cinq États membres visités, le nombre de personnes affectées à des tâches de contrôle et l'indépendance opérationnelle et financière des organismes restaient très variables. Le **tableau 3** montre la situation au moment de l'audit des organismes de contrôle dans chacun des États membres visités.

34 Directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (JO L 75 du 15.3.2001, p. 29).

Tableau 3

Les organismes de contrôle des États membres visités, en chiffres

État membre	Nombre d'agents affectés à des tâches de contrôle	Indicateur: nombre de km de réseau par agent	Nombre de plaintes reçues au moment de l'audit	Budget propre	Indépendant du ministère des transports
République tchèque	1	9 570	Chiffre non communiqué	Non	Non Organisme placé sous la responsabilité du ministère des transports.
Allemagne	50	826	Entre 82 et 112 par an (services de fret et de transport de voyageurs)	Oui	Oui Budget approuvé par le ministère de l'économie; le président et les deux vice-présidents sont nommés par le président de la République fédérale.
Espagne	3	4 658	2	Oui (depuis 2013)	Oui Le président et le conseil d'administration sont nommés par le Parlement.
France	36	813	15	Oui (depuis 2011)	Oui. Sur les sept membres, quatre sont nommés par le gouvernement, les trois autres par le Parlement et par le Conseil économique, social et environnemental.
Pologne	17	1 136	5	Oui	En partie. Le président est nommé par le Premier ministre. Les deux présidents adjoints sont nommés par le ministre des transports.

Les procédures de gestion du trafic n'ont pas été adaptées aux besoins du secteur, même au sein des corridors de fret ferroviaire

44

Le réseau ferroviaire de l'UE est généralement conçu pour un trafic mixte; en d'autres termes, les trains de marchandises et de voyageurs utilisent en principe les mêmes voies. Pour que le réseau ferroviaire puisse fonctionner, des procédures de gestion du trafic permettant de répartir et de gérer les sillons doivent être en place. Cela relève de la responsabilité des différents gestionnaires de l'infrastructure. Cependant, comme nous l'expliquons plus loin, ces procédures ne sont généralement pas adaptées aux besoins spécifiques du transport ferroviaire de marchandises, qui est transfrontalier dans plus de 50 % des cas, même au sein des corridors de fret ferroviaire (voir également point 52). Le chemin de fer a ainsi du mal à concurrencer les autres modes de transport, en particulier le transport routier, dont l'infrastructure est librement accessible dans toute l'UE.

Répartition des capacités

45

Pour pouvoir faire circuler un train sur le réseau ferroviaire d'un pays, une entreprise ferroviaire doit d'abord demander au gestionnaire de l'infrastructure responsable de lui allouer un sillon (la capacité nécessaire pour faire circuler un train d'un point à un autre au cours d'une période donnée). En l'occurrence, chaque gestionnaire établit sa propre procédure: les opérateurs de fret ferroviaire ont généralement la possibilité de demander l'attribution d'un sillon longtemps d'avance, dans le cadre de l'établissement de l'horaire annuel, ou de demander à un stade ultérieur, au cas par cas, l'un de ceux encore disponibles dans la capacité de réserve. Cependant, le calendrier fixé par les gestionnaires de l'infrastructure pour l'établissement de l'horaire annuel n'est pas adapté aux besoins du secteur du transport de marchandises, étant donné que les sillons doivent être réservés environ un an à l'avance. Le fret étant moins régulier et moins facile à planifier que le transport de voyageurs, les opérateurs concernés éprouvent des difficultés à anticiper à ce point la demande future et à réserver les sillons qui leur conviennent le mieux parmi ceux disponibles sur le réseau.

46

Les opérateurs de fret ferroviaire, en particulier les plus petits d'entre eux, sont donc généralement contraints de recourir au système du «cas par cas» (pour 90 % des demandes en Pologne, par exemple), ce qui ne permet de choisir que parmi un petit nombre de sillons (ceux qui n'ont pas encore été réservés pour les trains de voyageurs notamment dans l'horaire annuel). Il existe deux cas de figure principaux: le nombre de sillons disponibles est limité, de sorte que l'expéditeur ne peut pas nécessairement en choisir un qui lui convienne (et que le client potentiel recourt à un autre mode de transport, généralement le transport routier), ou le sillonn proposé, moins approprié car plus long et moins direct, implique une augmentation des coûts et de la durée du trajet.

47

Les droits de réservation dont doivent s'acquitter les opérateurs de fret peuvent certes contribuer à dissuader ceux-ci de ne pas utiliser les sillons qu'ils ont réservés, mais des systèmes de sanctions asymétriques peuvent aggraver encore les difficultés que le système d'horaire annuel pose aux opérateurs de fret ferroviaire (voir **encadré 4**).

Encadré 4

Exemple de systèmes de pénalités asymétriques: le cas de la République tchèque

En **République tchèque**, une pénalité est désormais appliquée lorsqu'un sillon a été réservé mais non utilisé. Cette pénalité est de 40 % plus élevée (par train-kilomètre) pour le transport de marchandises que pour le transport de voyageurs.

48

En vertu des articles 39 et 47 de la directive 2012/34/UE, les États membres doivent établir des règles spécifiques de répartition des capacités pour les différents services. En cas de conflit (lorsque plusieurs opérateurs de fret ferroviaire demandent le même sillon) que la procédure de coordination (proposition d'itinéraires alternatifs aux opérateurs par le gestionnaire de l'infrastructure) ne permet pas de résoudre, ledit gestionnaire applique un ensemble de règles prioritaires généralement défavorables au transport de marchandises (voir **encadré 5**).

Encadré 5**Exemples d'ordre de priorité désavantageux: les cas de la Pologne et de la République tchèque**

En **Pologne**, les trains de marchandises occupent les sixième et septième places dans l'ordre de priorité (la huitième et dernière catégorie étant réservée aux trains de voyageurs vides).

En **République tchèque**, le gestionnaire de l'infrastructure applique un ensemble de règles de priorité en vertu desquelles le transport international de marchandises est le moins prioritaire.

49

Les articles 37 et 40 de la directive 2012/34/UE ont fixé des obligations spécifiques en matière de coopération entre les gestionnaires de l'infrastructure en ce qui concerne la répartition des capacités et la tarification des services ferroviaires transfrontaliers. Le délai de transposition de la directive ayant été fixé à juin 2015, il est trop tôt pour évaluer l'impact de ces nouvelles obligations juridiques.

Gestion de la circulation des trains**50**

Une fois que les sillons ont été alloués aux entreprises ferroviaires et que les trains circulent sur le réseau, la gestion du trafic est confiée au gestionnaire de l'infrastructure. Chaque jour, des trains doivent être reprogrammés ou arrêtés pour tenir compte des perturbations du réseau, des travaux d'entretien sur certaines lignes, du retard d'autres trains, etc. Dans de tels cas, les gestionnaires de l'infrastructure donnent la priorité au transport de voyageurs, ce qui entraîne d'importants retards pour les trains de marchandises, quelle que soit la nature des marchandises transportées ou la cause du retard.

51

De plus, les travaux d'entretien ont généralement lieu la nuit, lorsque la capacité du réseau ferroviaire est le plus accessible aux trains de marchandises.

Les corridors de fret ferroviaire européens

52

Le règlement relatif aux corridors de fret ferroviaire ³⁵ avait pour objectif de faciliter et de promouvoir les opérations de transport de fret ferroviaire, notamment la gestion du trafic. Il a en particulier prévu la mise en place de neuf corridors de fret ferroviaire, dont six sont opérationnels depuis novembre 2013. Au moment de l'audit, il était prévu que les trois autres entrent en service en novembre 2015 (voir **encadré 1**).

53

L'une des principales innovations concernant les corridors de fret ferroviaire est la mise en place de guichets uniques, qui permettent aux opérateurs de demander un «sillon préétabli» ou une capacité de réserve pour les trains de marchandises qui traversent au moins une frontière le long du corridor en un seul endroit et une seule opération. Grâce à ce progrès, un opérateur de fret ferroviaire qui souhaite organiser le parcours d'un train de marchandises le long du corridor n'a plus besoin de contacter individuellement les gestionnaires de l'infrastructure des États membres concernés. Au lieu de cela, il peut faire sa demande de sillon au guichet unique. Les sillons préétablis ne peuvent être annulés durant les deux mois précédant le départ prévu du train.

54

Les sillons préétablis internationaux et les capacités de réserve sont proposés exclusivement aux trains de marchandises, ceux traversant au moins une frontière étant prioritaires; les règles de priorité à appliquer en cas de conflit sont définies dans le cadre pour la répartition des capacités établi par le conseil exécutif des corridors de fret ferroviaire.

55

Bien que la vitesse moyenne des trains de marchandises sur les corridors soit plus élevée que sur le reste du réseau (voir point 29), nos auditeurs ont constaté que, dans la pratique, durant la première année de mise en service, le trafic y a été limité, et qu'un grand nombre des insuffisances décrites ci-dessus les concernent. Les situations suivantes ont en particulier été relevées:

- a) le nombre et la qualité des sillons préétablis rendus disponibles, ainsi que le délai de demande d'un sillon via les guichets uniques, ne sont pas adaptés aux besoins du transport de marchandises. Les demandes de sillons préétablis doivent être introduites environ un an à l'avance, alors que dans le secteur du transport de marchandises, les besoins ne peuvent être anticipés à ce point. Il existe cependant des capacités de réserve pour la planification ponctuelle du trafic, ce qui permet de demander des sillons environ deux mois à l'avance;
- b) les règles en matière de circulation sur les corridors de fret ferroviaire européens sont les mêmes que celles appliquées par les gestionnaires de l'infrastructure dans tous les États membres (à l'exception du Royaume-Uni); cela est défavorable aux trains de marchandises en cas de perturbations sur le réseau (voir point 51).

35 Règlement (UE) n° 913/2010.

56

Nous avons également constaté que les règles et les procédures régissant les neuf corridors de fret ferroviaire ne sont harmonisées ni le long des corridors, ni entre eux. En outre, la législation relative aux corridors de fret ferroviaire n'impose pas l'adoption de procédures communes. Cela ne fait que compliquer encore davantage les opérations de fret ferroviaire en Europe (voir **encadré 6**).

Encadré 6**Exemples de règles non harmonisées: les corridors de fret ferroviaire n^{os} 4 (atlantique), 7 (oriental) et 9 (tchéco-slovaque)**

Sur le **corridor de fret ferroviaire n° 4**, qui couvre le Portugal, l'Espagne et la France, les sillons préétablis sont disponibles sept jours sur sept en Espagne et au Portugal, tandis qu'en France, ils ne sont mis à la disposition des opérateurs que cinq jours par semaine en raison des travaux d'entretien sur le réseau et des horaires d'ouverture limités des terminaux.

L'opérateur de fret ferroviaire qui souhaite obtenir une capacité de réserve doit en faire la demande au plus tard 60 jours avant le départ du train sur le **corridor de fret ferroviaire n° 7**, qui couvre la République tchèque, l'Autriche, la Slovaquie, la Hongrie, la Roumanie, la Bulgarie et la Grèce, contre 30 jours avant le départ pour le **corridor de fret ferroviaire n° 9**, qui couvre la République tchèque et la Slovaquie. Cette différence entre corridors s'observe même à l'intérieur des frontières d'un État membre.

Afin de remédier à cette situation, en octobre 2015, les conseils d'administration des différents corridors sont convenus d'appliquer un délai uniformisé de 30 jours, qui n'entrera en vigueur qu'en 2017.

57

De ce fait, le recours aux sillons préétablis a été peu important dans certaines zones. En République tchèque, par exemple, sur le corridor de fret ferroviaire n° 9 (tchéco-slovaque), seuls trois sillons préétablis sur 24 avaient été réservés pour 2015, tandis qu'aucun sillon préétabli n'avait été réservé sur le corridor de fret ferroviaire n° 7 (oriental). Pour 2015, seuls cinq des 14 sillons préétablis disponibles sur le corridor de fret ferroviaire n° 4 (atlantique) avaient été demandés sur la section espagnole de ce corridor.

Les contraintes administratives et techniques continuent à nuire à la compétitivité du fret ferroviaire

58

Les divergences au niveau des règles et réglementations nationales applicables aux opérateurs de fret ferroviaire dans l'UE tiennent au fait que les 26 réseaux de chemins de fer n'ont pas été établis de manière coordonnée, ainsi qu'aux différences d'interprétation et de transposition du cadre réglementaire ferroviaire de l'UE. La Commission est parvenue à lever certaines barrières administratives et techniques, par exemple en créant l'Agence ferroviaire européenne dans le cadre du second paquet ferroviaire. Cette agence joue un rôle central dans la promotion de l'interopérabilité, dans l'harmonisation des normes techniques et dans l'élaboration d'une approche commune en matière de sécurité. Elle travaille en coopération étroite avec les États membres et les parties prenantes du secteur ferroviaire.

59

Cependant, comme l'a signalé la Cour en 2010³⁶, certaines contraintes administratives et techniques persistent et font que le coût du transport ferroviaire de marchandises augmente et que la complexité du fonctionnement du fret ferroviaire s'accroît. En outre, ces contraintes peuvent se traduire par des obstacles à l'accès au marché, en particulier pour les nouveaux venus.

60

Au nombre de ces obstacles figure la lenteur des procédures d'approbation des véhicules et d'émission des certificats de sécurité pour les entreprises ferroviaires. Chaque véhicule doit être autorisé par l'autorité de sécurité de chacun des États membres où il sera utilisé, ce qui se traduit par des procédures longues et coûteuses. Le total des coûts supplémentaires associés à l'agrément des véhicules délivré par les autorités de sécurité nationales s'élève à quelque 1,6 million d'euros par véhicule³⁷. Afin de faciliter ce processus, certains États membres ont signé des accords de reconnaissance mutuelle des procédures d'autorisation du matériel roulant, mais ceux-ci ne couvrent pas toujours les wagons de fret. Ces contraintes administratives devraient être considérablement réduites lorsque le pilier technique du quatrième paquet ferroviaire, qui renforce le rôle de l'Agence ferroviaire européenne dans le processus d'autorisation, sera finalement approuvé par le Conseil et par le Parlement européen, et correctement appliqué.

36 Rapport spécial n° 8/2010.

37 Document SWD(2013) 8 final du 30 janvier 2013 intitulé *Impact assessment of the fourth railway package* (Analyse d'impact du quatrième paquet ferroviaire).

Observations

61

Les connaissances linguistiques exigées des conducteurs de locomotive constituent un autre problème. Ceux-ci doivent pouvoir communiquer dans la langue du pays où circule le train, contrairement au secteur de l'aviation qui fonctionne avec une seule langue opérationnelle. Ainsi, il faut généralement changer de conducteur au poste frontière, ce qui est contraignant et coûteux.

62

Les contraintes concernent également les aspects techniques de l'exploitation des trains qui font obstacle à l'interopérabilité:

- a) différents systèmes de signalisation: toute locomotive entrant dans un pays doit être équipée d'un système de signalisation propre à ce pays, ce qui signifie que les locomotives qui traversent une frontière doivent être équipées d'au moins deux ou trois systèmes de signalisation. La Commission, en coopération étroite avec les États membres et les autres parties prenantes du secteur ferroviaire, est en train d'élaborer et de mettre en œuvre un système de signalisation européen (le système européen de gestion du trafic ferroviaire, ERTMS) appelé à remplacer les systèmes de signalisation nationaux. Cependant, la mise en œuvre du système ERTMS est lente et connaît des problèmes d'interopérabilité;
- b) différents systèmes d'électrification sont utilisés dans les États membres, et parfois aussi dans un même pays (en République tchèque et en France, par exemple). Le manque de lignes électrifiées peut également poser problème;
- c) des différences au niveau de la longueur maximale des trains (par exemple, elle est de 450 m en Espagne, mais peut aller jusqu'à 740 m en France). Cela limite considérablement la compétitivité du transport ferroviaire de marchandises;
- d) différentes catégories de charge à l'essieu;
- e) absence d'écartement de voie standard européen (par exemple, les trains à voie normale ne peuvent circuler en Espagne ou dans les pays Baltes; ils doivent s'arrêter à la frontière afin que leurs marchandises soient transférées vers d'autres trains compatibles avec les voies locales).

63

Le règlement RTE-T révisé, adopté en 2013, remédie à certaines de ces contraintes. Il prévoit par exemple l'adaptation du réseau central à des normes spécifiques uniformes dans toute l'UE, telles que la spécification technique d'interopérabilité (STI) concernée, le déploiement du système ERTMS, l'électrification (aucun type particulier n'étant imposé) ainsi que la possibilité de faire circuler des trains de 740 m de long à une vitesse de 100 km/h avec une charge à l'essieu de 22,5 t. Le passage à l'écartement de voie standard (1 435 mm) de l'UIC constitue une autre priorité du réseau central. Le délai de mise en œuvre des exigences susmentionnées est de 2030 pour le réseau central et de 2050 pour le réseau global.

Le manque de transparence quant à la performance du secteur du fret ferroviaire n'a pas favorisé l'amélioration du service à la clientèle

64

Le service à la clientèle est l'un des principaux facteurs pris en considération par les expéditeurs lors du choix du mode de transport (voir point 30). Les prestations des opérateurs ferroviaires comprennent non seulement le transport proprement dit, mais également la fiabilité ou la durée de celui-ci. Or les gestionnaires de l'infrastructure ne sont pas formellement tenus de rendre publiques les données relatives à la performance du réseau, telles que les sillons alloués puis annulés, la vitesse moyenne du transport de marchandises sur le réseau, ou encore la ponctualité et la fiabilité du réseau. De ce fait, rien ne force les gestionnaires de l'infrastructure à améliorer la performance du réseau, et les expéditeurs ont du mal à obtenir des informations fiables sur le service à la clientèle offert par les opérateurs de fret ferroviaire, en particulier les nouveaux venus, dans la mesure où les données qu'ils peuvent utiliser pour faire la promotion de leurs services ne peuvent être vérifiées.

65

Ce type de données est déjà collecté pour le transport de passagers dans le cadre du système de suivi du marché ferroviaire (RMMS), appliqué sur une base volontaire et géré par la Commission, mais cette pratique n'a pas encore été étendue au transport de marchandises. À compter de 2016, le règlement d'exécution (UE) 2015/1100 de la Commission fait obligation aux États membres de fournir des données relatives au système RMMS: répartition de sillons et refus de sillon, ponctualité et annulations — services de fret, nombre et description des plaintes concernant les installations de service³⁸, etc. Si le règlement est correctement appliqué, la publication de ces données devrait favoriser la transparence et encourager les gestionnaires de l'infrastructure et les opérateurs à améliorer la qualité de leurs services. La communication d'informations sur la vitesse moyenne des services de fret reste toutefois facultative.

66

Le règlement relatif aux corridors de fret ferroviaire visait déjà à augmenter la transparence de la performance des services de fret ferroviaire sur les corridors. En vertu de ce règlement, les indicateurs de performance doivent être définis au niveau de chaque corridor et faire chaque année l'objet d'un suivi dont les résultats doivent être publiés dans les rapports annuels des corridors. Par ailleurs, le comité de gestion de chaque corridor est tenu de lancer une enquête de satisfaction auprès des utilisateurs du corridor de fret une fois par an et d'en publier les résultats. Toutefois, notre analyse montre que certaines limitations persistent:

38 Règlement d'exécution (UE) 2015/1100 de la Commission du 7 juillet 2015 concernant les obligations d'information incombant aux États membres dans le cadre de la surveillance du marché ferroviaire (JO L 181 du 9.7.2015, p. 1).

Observations

- a) l'enquête de satisfaction couvre uniquement les corridors de fret ferroviaire, et le questionnaire que les États membres doivent remplir en vertu du règlement (UE) 2015/1100 de la Commission ne comporte pas d'évaluation de la satisfaction des usagers vis-à-vis de l'ensemble du réseau. Or les opérateurs de fret ferroviaire, et en particulier les expéditeurs, s'intéressent à la performance du réseau dans son ensemble: le temps nécessaire au transport d'un conteneur d'un point A à un point B et la fiabilité du service, quelle que soit la ligne de chemin de fer utilisée (qu'il s'agisse ou non d'un corridor de fret ferroviaire);
- b) les indicateurs de performance étant définis pour chacun des corridors de fret ferroviaire, ils ne sont pas nécessairement cohérents ou comparables.

67

De manière plus générale, nous avons également constaté que la Commission n'assure pas de suivi régulier de deux autres éléments clés de sa politique en matière de fret ferroviaire:

- a) les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de la politique de fret ferroviaire définis dans le livre blanc de 2011, à savoir transférer pas moins de 30 % du fret routier transporté sur des distances supérieures à 300 km vers d'autres modes de transport tels que le chemin de fer ou les voies navigables d'ici à 2030, et plus de 50 % d'ici à 2050. En outre, aucun objectif intermédiaire n'a été défini;
- b) la part de marchandises transportées par des locomotives électriques, dont les émissions de CO₂ sont inférieures à celles des locomotives diesel (la Commission ne dispose d'informations que sur le pourcentage de lignes électrifiées, pas sur leur utilisation).

Les redevances d'accès à l'infrastructure ferroviaire sont plus élevées que celles permettant d'accéder aux routes

68

Pour pouvoir faire circuler une locomotive sur le réseau ferroviaire d'un pays, une entreprise ferroviaire doit demander au gestionnaire de l'infrastructure de lui allouer un sillon. Ce gestionnaire définit une redevance d'accès dont doit s'acquitter l'entreprise ferroviaire pour chaque kilomètre du réseau ferroviaire parcouru. Ces redevances peuvent représenter entre 20 % et 35 % des coûts opérationnels supportés par les opérateurs de fret ferroviaire.

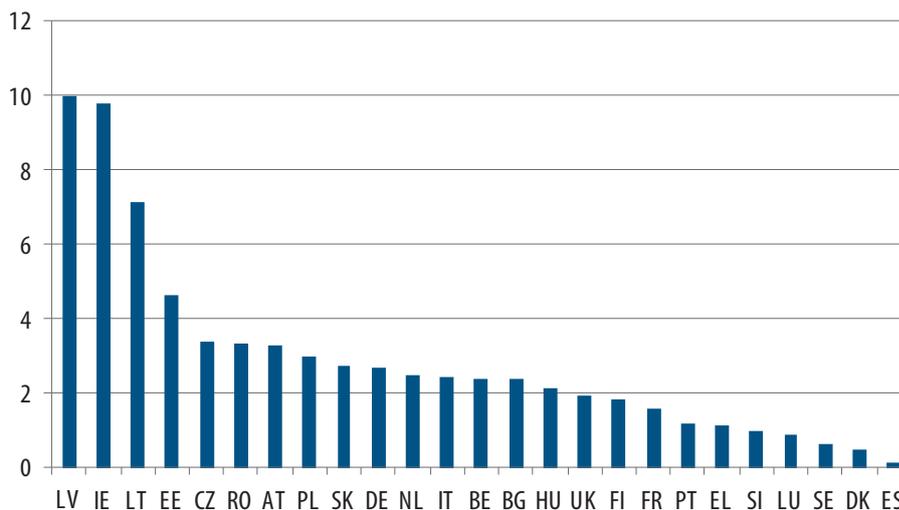
69

Les redevances d'accès sont déterminées par les gestionnaires de l'infrastructure sur la base des dispositions générales des directives 2001/14/CE et 2012/34/CE et d'un règlement d'exécution de la Commission ³⁹. La tarification du transport ferroviaire pour les trains de marchandises varie considérablement selon les États membres, y compris sur un même corridor de fret ferroviaire (voir **figure 8**). En outre, elle ne reflète pas toujours l'état de l'infrastructure.

39 Le règlement d'exécution (UE) 2015/909 de la Commission du 12 juin 2015 concernant les modalités de calcul du coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire (JO L 148 du 13.6.2015, p. 17), qui définit les règles à appliquer par les gestionnaires de l'infrastructure.

Figure 8

Redevance d'accès aux voies par train-km (en euros) en 2014 (sur la base d'un train de marchandises de 1 000 tonnes brutes)



Source: Cour des comptes européenne, d'après les questionnaires RMMS [annexe 8 du document SWD(2014) 186] – pour la France et l'Italie, les données se rapportent à l'année 2013.

Observations

70

En outre, la tarification du transport ferroviaire dans l'UE est, en moyenne, respectivement de 28 % et 78 % inférieure pour les trains de voyageurs interurbains et les trains de banlieue que pour les trains de marchandises ⁴⁰. Tel était le cas pour deux des cinq États membres visités:

- a) en République tchèque, la redevance d'utilisation de l'infrastructure est composée de deux éléments: le coût de la gestion du trafic et celui de l'infrastructure proprement dite. Combinés, ils s'élèvent en moyenne à quelque 1,50 euro par train-km et à 1,75 euro par millier de tonnes brutes-km pour les trains de marchandises, contre 0,25 euro par train-km et 1,35 euro par millier de tonnes brutes-km pour les trains de voyageurs;
- b) en Pologne, les redevances d'accès (en train-km) restent en moyenne largement plus élevées pour les trains de marchandises que pour les trains de voyageurs (environ 3,3 euros, contre 1,6 euro en 2015), bien qu'elles aient diminué depuis 2013.

71

Les camions, quant à eux, accèdent gratuitement à l'infrastructure routière, à l'exception des péages ou des routes soumises à une redevance poids lourds, le cas échéant. La directive de l'UE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures ⁴¹ stipule que les coûts de construction, d'exploitation et de développement de l'infrastructure peuvent être recouverts par l'imposition de péages et de vignettes aux usagers de la route. Le recours aux péages et aux vignettes n'est toutefois pas obligatoire dans l'UE. Parmi les cinq États membres visités, la République tchèque, l'Allemagne et la Pologne ont mis en place une redevance poids lourds. Dans ces trois pays, le montant par tonne-kilomètre est moins élevé que la redevance moyenne d'accès aux voies. En République tchèque et en Pologne, la redevance n'était appliquée que sur une distance limitée (environ 20 % et 15 % du réseau routier national respectivement). En Espagne et en France, les camions ne doivent généralement s'acquitter d'un péage que sur autoroute. Cette situation réduit encore la compétitivité du transport ferroviaire de marchandises par rapport à la route sur le plan des coûts (voir exemple dans l'**encadré 7**).

40 D'après le quatrième rapport au Conseil et au Parlement européen sur le suivi de l'évolution du marché ferroviaire [COM(2014) 353 final du 13 juin 2014].

41 Directive 1999/62/CE (JO L 187 du 20.7.1999, p. 42), telle que modifiée par les directives 2006/38/CE (JO L 157 du 9.6.2006, p. 8) et 2011/76/UE (JO L 269 du 14.10.2011, p. 1).

Coût de l'accès au tronçon international entre la France et l'Espagne

Le tronçon ferroviaire international entre Perpignan et Figueras est géré par un concessionnaire privé qui détermine les redevances d'accès pour les trains. Le coût total de la construction de cette nouvelle ligne s'est élevé à 1,1 milliard d'euros, dont 162 millions d'euros payés par l'UE. Sur ce tronçon, le coût de l'accès à l'infrastructure pour un train est six fois plus élevé que le montant à payer par le nombre de camions équivalent ⁴² pour utiliser l'autoroute entre ces deux points.

42 Considérant que la charge moyenne de fret par train en France est de 475 tonnes (d'après le rapport annuel de suivi du marché 2013 du groupe des régulateurs indépendants – chemin de fer IRG-Rail), il faudrait une douzaine de camions de 40 tonnes pour transporter le même volume de marchandises.

Observations

72

En outre, les effets externes produits par les transports ferroviaire et routier (incidences sur l'environnement et pollution, congestion, accidents, etc.) ne sont pas pris en compte de manière globale lors de la fixation du prix à payer par les utilisateurs pour accéder à l'infrastructure. Cela vient s'ajouter aux inconvénients du transport ferroviaire de marchandises par rapport au transport routier.

73

Outre le rééquilibrage des redevances d'accès entre les différents modes de transport, il existe d'autres mesures qui pourraient permettre de promouvoir le transport ferroviaire de marchandises, comme les restrictions de circulation des camions et les subventions aux entreprises optant pour le transport combiné rail-route. De telles pratiques sont en vigueur en Suisse, par exemple, où la part modale du fret ferroviaire est supérieure de 170 % à la moyenne de l'UE. Dans l'UE, une augmentation comparable a été constatée en Autriche, laquelle a pris des mesures réglementaires similaires (voir point 21).

Les fonds de l'UE devraient être utilisés de manière à mieux cibler les besoins du secteur du fret ferroviaire en matière d'infrastructures

Globalement, l'UE a alloué davantage de fonds à l'infrastructure routière qu'à l'infrastructure ferroviaire

74

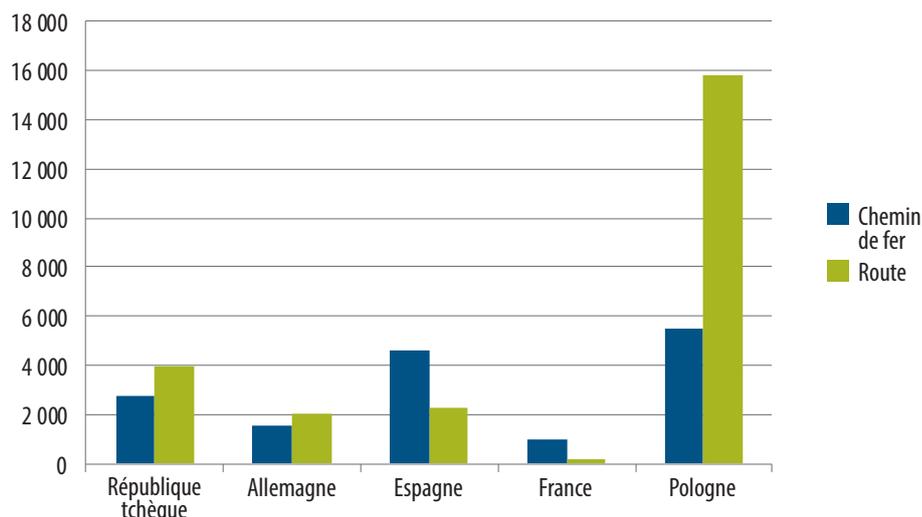
Dans trois des cinq États membres visités, l'UE a alloué davantage de fonds à la route qu'au rail au cours de la période 2007-2013 (comme le montre la **figure 9**), bien que la politique de la Commission ait consisté à donner la priorité à des modes de transport de marchandises plus durables et plus efficaces (voir point 7).

75

Notre audit a fait apparaître que les fonds de l'UE alloués à la route et au rail variaient considérablement selon qu'il s'agissait de financements dans le cadre de la politique de cohésion (FEDER et Fonds de cohésion) ou du programme RTE-T. Si davantage de fonds RTE-T ont été alloués au rail qu'à la route ⁴³, les financements au titre de la politique de cohésion ont été accordés en priorité à la route en République tchèque, en Allemagne et en Pologne. Dans ces trois États membres, les financements au titre de la politique de cohésion accordés au rail au cours de la période 2007-2013 se sont élevés respectivement à 69 %, 38 % et 35 % des montants affectés à la route ⁴⁴.

- 43 En France, 793 millions d'euros ont été alloués au rail et 21 millions d'euros à la route. En Espagne, 484 millions d'euros ont été alloués au rail et 52 millions d'euros à la route. En Allemagne, 798 millions d'euros ont été alloués au rail et 23 millions d'euros à la route. Dans les deux autres États membres visités (la République tchèque et la Pologne), le nombre de projets ferroviaires et routiers cofinancés par le programme RTE-T était très peu élevé.
- 44 République tchèque: environ 2,7 milliards d'euros au rail et 3,9 milliards d'euros à la route; Allemagne: 0,75 milliard d'euros au rail et 2 milliards d'euros à la route; Pologne: 5,5 milliards d'euros au rail et 15,8 milliards d'euros à la route (la Commission a rejeté la demande de réaffectation de fonds dédiés au chemin de fer en faveur d'investissements routiers présentée par les autorités polonaises en juin 2011).

Figure 9 Fonds (FEDER, Fonds de cohésion et RTE-T) alloués par l'UE au rail et à la route au cours de la période 2007-2013 (millions d'euros)



Source: Cour des comptes européenne, d'après des informations fournies par la Commission, l'INEA et les autorités nationales.

76

En outre, dans le cadre des régimes de financement de la politique de cohésion, les projets de transports pouvaient bénéficier d'un taux de cofinancement allant jusqu'à 85 %, tandis que les plafonds de cofinancement du programme RTE-T, principalement axé sur le rail, étaient plus bas durant la période 2007-2013: 20 % pour les projets de travaux, 30 % pour les projets transfrontaliers et 50 % pour les études. Étant donné que les projets routiers étaient généralement financés au titre du Fonds de cohésion/FEDER, ils ont eu tendance à bénéficier d'un taux de cofinancement plus élevé que les investissements dans l'infrastructure ferroviaire.

77

Cette situation devrait perdurer au cours de la période 2014-2020, le MIE (le programme ayant succédé au RTE-T) étant axé sur les investissements ferroviaires⁴⁵ et les fonds de la politique de cohésion octroyés en priorité à la route. Sur les cinq États membres visités, cela vaut en particulier pour la République tchèque et la Pologne, où les crédits alloués au rail au titre de la politique de cohésion s'élèvent à 1,8 milliard d'euros et à 6,8 milliards d'euros respectivement, tandis que 2,9 milliards d'euros et 14,6 milliards d'euros respectivement seront affectés à la route. Cela représente 62 % et 47 % du montant total alloué à la route. Comparé à la période 2007-2013, la Pologne, contrairement à la République tchèque, a augmenté le montant et le pourcentage des fonds octroyés au rail par rapport à la route.

45 Les chiffres provisoires fournis par la Commission concernant le MIE sont les suivants: République tchèque (rail: 257 millions d'euros, pas de fonds de l'UE affectés à la route), Allemagne (rail: 2,26 milliards d'euros; route: 41,3 millions d'euros), Espagne (rail: 731 millions d'euros; route: 41 millions d'euros), France (rail: 1,53 milliard d'euros; route: 41 millions d'euros) et Pologne (rail: 1,52 milliard d'euros; route: 414 millions d'euros).

Pour ce qui est des fonds alloués par l'UE au rail, les besoins du fret ferroviaire n'étaient pas spécifiquement ciblés

78

Pour pouvoir renforcer la compétitivité du transport ferroviaire de marchandises, le réseau ferroviaire doit répondre aux besoins du secteur du fret. Il est généralement admis qu'il devrait en particulier ⁴⁶:

- faciliter le passage des frontières grâce à de meilleures connexions internationales et à une interopérabilité ferroviaire accrue, le transport ferroviaire de marchandises étant plus compétitif sur moyenne et longue distances (ce qui, en Europe, implique généralement le transport de marchandises entre différents États membres);
- assurer de bonnes connexions vers les centres importants de transport de marchandises ou à partir de ceux-ci et soutenir le développement de plateformes logistiques multimodales, y compris les connexions vers les ports intérieurs et maritimes ainsi que vers les aéroports;
- fournir des appareils de voie et des équipements pour le dernier kilomètre afin de faciliter l'entrée des marchandises dans le système ferroviaire de même que leur sortie, et fournir des interfaces vers d'autres modes de transport (en particulier, faciliter le transport combiné rail-route si nécessaire);
- permettre à des trains plus longs de circuler afin de réduire le coût unitaire par tonne de marchandises transportées.

79

Cependant, nous avons constaté que les fonds de l'UE alloués aux projets d'infrastructure ferroviaire durant la période 2007-2013 dans les cinq États membres visités étaient utilisés de manière à cibler essentiellement les besoins des passagers ferroviaires (comme les lignes à grande vitesse, voir **encadré 8**) ou les lignes mixtes davantage utilisées par les trains de voyageurs. Ils ne servaient pas à répondre aux besoins du fret ferroviaire.

46 Orientations relatives au RTE-T, directives de l'UE, documents d'orientation de la Commission et entretiens avec les parties prenantes durant l'audit.

Exemple où la priorité a été donnée aux lignes à grande vitesse: le cas de l'Espagne entre 2007 et 2013

En **Espagne**, 95 % environ des fonds alloués au rail au titre du Fonds de cohésion et du FEDER étaient destinés aux lignes à grande vitesse. Même si certaines des lignes ferroviaires à grande vitesse étaient censées être utilisées pour le transport à la fois de voyageurs et de marchandises, dans la pratique, du fait de leurs caractéristiques techniques, les trains de marchandises et de voyageurs ne peuvent utiliser des voies parallèles (dans des directions opposées) simultanément. De ce fait, les lignes ferroviaires à grande vitesse sont à présent presque exclusivement consacrées au transport de voyageurs, à l'exception des tronçons Barcelone-Figueras-Perpignan.

80

Les investissements dans les connexions ferroviaires vers les ports et les tronçons transfrontaliers, qui sont plus importants pour le fret, ont été limités, comme le montre le **tableau 4**. Cela vaut tout particulièrement pour le FEDER et le Fonds de cohésion, car le programme RTE-T était davantage axé sur les tronçons transfrontaliers. L'**encadré 9** donne des exemples concernant deux États membres.

Encadré 9

Problèmes rencontrés avec les connexions ferroviaires vers les ports: les cas de la Pologne et de la France

En **Pologne**, d'importants problèmes d'accès au port de Gdynia ont été relevés. Selon les opérateurs de fret ferroviaire, les trains de marchandises pouvaient y être arrêtés jusqu'à dix heures avant d'être autorisés à accéder au port. Un rapport sur la demande de capacité établi par l'organisme de contrôle indique qu'il est prévu de réaliser les investissements nécessaires à l'élimination des goulets d'étranglement dans cette zone au cours de la période 2014-2020.

En **France**, le réseau ferroviaire qui relie les ports à l'arrière-pays est globalement en mauvais état, la vitesse depuis le point de départ jusqu'à la destination finale étant dans certains cas très faible (par exemple, 6 km/h entre le grand port du Havre et Paris, selon une étude du Parlement européen ⁴⁷). Dans les sept principaux ports français, 11,5 % seulement des marchandises étaient transportées par chemin de fer en 2012.

47 Étude du Parlement européen intitulée «Fret routier: pourquoi les expéditeurs de l'Union préfèrent le camion au train», 2015.

Tableau 4

Fonds de l'UE alloués à des tronçons ferroviaires transfrontaliers et à des connexions ferroviaires vers des ports au cours de la période 2007-2013 (en millions d'euros et en pourcentage des fonds de l'UE alloués au rail)

	Projets ferroviaires transfrontaliers						Connexions ferroviaires vers des ports					
	FEDER/FC		RTE-T ¹		Total		FEDER/FC		RTE-T		Total	
	euros	%	euros	%	euros	%	euros	%	euros	%	euros	%
France	0	0 %	769	59 %	769	52 %	2,5	1 %	5,8	0,4 %	8,3	1 %
Espagne	0	0 %	456	94 %	456	10 %	0	0 %	1	0,2 %	1	0 %
Allemagne	24	4 % ²	299	37 %	323	21 %	123	16 %	5,5	0,7 %	129	8,3 %
Pologne	35	1 %	0	0 %	35	1 %	1,1	0,1 %	0	0 %	1,1	0,1 %
République tchèque	343	13 %	0,37	1 %	344	12 %	s.o. (aucun port maritime)					

1 Hors ERTMS.

2 Compte tenu uniquement des 675,2 millions d'euros alloués au titre du programme opérationnel de transport (soit 90 % des fonds affectés au rail en Allemagne).

Source: Cour des comptes européenne, à partir d'informations fournies par les autorités nationales.

Observations

81

Les fonds de l'UE, à l'exception de ceux octroyés au titre du RTE-T à la France et à l'Espagne (voir **tableau 4**), n'ont pas non plus été alloués de manière à répondre en priorité aux autres besoins du fret ferroviaire en matière d'infrastructures. Ainsi, par exemple,

- a) la rénovation et l'amélioration des appareils de voie et des équipements pour le dernier kilomètre n'étaient pas prioritaires. À titre d'exemple, en Pologne, à un poste-frontière avec l'Allemagne, la gare avait été entièrement rénovée, mais la seule voie de déchargement était fermée parce qu'elle était en trop mauvais état;
- b) l'adaptation du réseau à des trains plus longs n'a pas été considérée comme prioritaire. Actuellement, la longueur maximale autorisée des trains varie selon les États membres, voire au sein d'un même corridor de fret ferroviaire situé dans un seul pays [voir point 62, sous c)].

82

Le règlement (UE) n° 913/2010 dispose que des plans d'investissement doivent être élaborés pour chaque corridor de fret ferroviaire afin d'aider à recenser les besoins spécifiques en matière d'investissements dans les structures de fret ferroviaire. Pour les six corridors de fret ferroviaire devenus opérationnels en novembre 2013, les plans étaient effectivement disponibles; ils n'ont cependant été suivis d'aucun engagement financier de la part des États membres concernés.

83

Enfin, la Commission ne contrôle pas quelle part des fonds de l'UE destinés aux projets d'infrastructure ferroviaire a été allouée à des projets ayant une composante de fret, à des tronçons transfrontaliers ou à des tronçons reliant des ports au réseau ferroviaire. Il est donc d'autant plus difficile pour la Commission de s'assurer que les fonds de l'UE sont utilisés de manière à cibler efficacement les besoins du secteur du fret ferroviaire.

Les projets d'infrastructure ferroviaire examinés ont produit ou produiront probablement les réalisations escomptées mais, à ce jour, la performance du transport ferroviaire de marchandises n'a pas été globalement améliorée

84

Notre audit a également comporté un examen de 18 projets d'infrastructure ferroviaire destinés à bénéficier, au moins en partie, au transport ferroviaire de marchandises (voir **annexe III**). Nous avons constaté que, globalement, les réalisations obtenues étaient conformes aux spécifications des projets ou allaient vraisemblablement l'être, sans modification sensible de l'étendue des travaux (nombre de kilomètres de voies rénovés ou construits, systèmes d'électrification mis en place, etc.) ou dépassements importants des coûts.

85

En ce qui concerne la performance, l'incidence globale escomptée des différents projets ne peut être confirmée qu'une fois finalisés les travaux sur l'ensemble de la ligne de chemin de fer dont ils relèvent. Cependant, dans certains cas, nous avons observé qu'un manque de coordination des investissements a conduit au développement du réseau de manière fragmentée. Cela était particulièrement manifeste pour deux projets de tronçon situés le long du même corridor reliant la France et l'Espagne [à savoir le corridor n° 4 (atlantique)]: l'un d'entre eux n'était quasiment pas utilisé par des trains de marchandises et, sur l'autre, les niveaux de trafic étaient largement inférieurs aux prévisions. L'étude de cas présentée à l'**annexe VI** fournit davantage d'informations sur ces deux projets.

86

Certains projets axés sur l'augmentation de la vitesse des trains de marchandises ont permis de réduire le temps de trajet de quelques minutes. Ces améliorations mineures n'ont toutefois pas permis d'augmenter le volume des marchandises transportées. Celui-ci a, de fait, considérablement diminué. Cela montre que le rapport coût-efficacité des projets cofinancés par le budget de l'UE est faible (voir **encadré 10**).

Encadré 10**Exemples de projets ayant permis de réduire le temps de trajet, mais pas d'augmenter la quantité de marchandises transportées: le cas de la République tchèque**

En République tchèque, deux projets examinés par les auditeurs de la Cour consistaient à moderniser des infrastructures ferroviaires destinées à un usage mixte. Ils ont permis d'améliorer la qualité des lignes concernées et d'augmenter la vitesse maximale, ce qui s'est traduit par une réduction du temps de trajet des trains de marchandises. Toutefois, la performance (en tonnes-km) du transport ferroviaire de marchandises a baissé entre 2007 (la dernière année avant le début des travaux) et 2013.

Projet 1: une contribution de l'UE de 36,1 millions d'euros a permis d'économiser 5 minutes et 30 secondes sur un tronçon de 39 km. Cependant, la quantité de marchandises transportées par chemin de fer est passée de 358 millions de tonnes-km en 2007 à 159 millions de tonnes-km en 2013.

Projet 2: une contribution de l'UE de 116,7 millions d'euros a permis d'économiser 12 minutes sur un tronçon de 40 km. Cependant, la quantité de marchandises transportées par chemin de fer est passée de 224 millions de tonnes-km en 2007 à 187 millions de tonnes-km en 2013.

87

Six projets ont connu des retards importants, ce qui a compromis la performance de l'ensemble de la ligne de chemin de fer le long de laquelle ils sont mis en œuvre (voir **encadré 11**).

Encadré 11

Exemples de retards dans la mise en œuvre des projets: les cas de la Pologne et de l'Espagne

En **Pologne**, quatre projets sélectionnés en vue d'un examen connaissent des retards importants et pourraient ne pas être achevés d'ici la fin de la période d'éligibilité (les autorités nationales ont admis que l'un d'entre eux sera prolongé durant la période 2014-2020). Ces retards étaient principalement dus au manque de capacité administrative du gestionnaire de l'infrastructure.

En **Espagne**, deux projets devraient être achevés avec environ trois ans de retard. Dans les deux cas, les projets portent sur la première phase de construction d'une nouvelle ligne, à savoir la construction de l'assiette de la voie nécessaire à la pose des rails, aux systèmes de communication et de signalisation et à l'électrification. De ce fait, la mise en service de l'ensemble de la ligne le long de laquelle sont situés ces différents projets a été retardée.

88

Enfin, bien que les lignes ferroviaires soient destinées à un usage mixte, aucun objectif chiffré n'a été défini pour le transport de marchandises dans 8 des 18 demandes de projets d'infrastructure ferroviaire sélectionnées. Cette absence d'objectifs quantifiés (nombre de trains de marchandises, volume de marchandises à transporter ou gains de temps) a notamment été observée en Espagne et en Pologne, où aucune des demandes de projet examinées ne comportait de valeur cible pour le fret ⁴⁸. Par contre, elles comportaient généralement des prévisions quant au nombre de voyageurs.

89

Ainsi, il est plus difficile de déterminer quels projets sont le plus bénéfiques au fret, et de sélectionner ceux qui ont la plus grande valeur ajoutée. Nous avons cependant constaté que ces projets ont tous été approuvés individuellement par la Commission entre 2008 et 2013, comme cela doit être le cas pour les grands projets relevant du FEDER/Fonds de cohésion et pour tous les projets RTE-T (voir **annexe III**).

48 À l'exception de l'Espagne pour le projet de tronçon international de la ligne Perpignan-Figueras, mis en œuvre en collaboration avec les autorités françaises.

Le mauvais entretien du réseau ferroviaire affecte la durabilité et la performance des infrastructures financées par l'UE

90

Afin qu'un service de qualité puisse être fourni aux entreprises ferroviaires et, plus généralement, aux expéditeurs, et que le transport ferroviaire de marchandises devienne compétitif, le réseau ferroviaire doit non seulement être rénové et modernisé par le gestionnaire de l'infrastructure pour répondre aux besoins spécifiques du transport de marchandises par chemin de fer (voir point 78), mais également être entretenu régulièrement.

91

Cependant, malgré les plans d'activité et les stratégies indicatives de développement de l'infrastructure à mettre en place par les gestionnaires de celle-ci⁴⁹, les lignes ferroviaires qui sont principalement utilisées par des trains de marchandises et sur lesquelles le transport de voyageurs est limité font plus souvent l'objet de fermetures et de limitations de vitesse (voir **encadré 12**). Cela a un impact sur la performance du reste du réseau ferroviaire en ce qui concerne le volume de marchandises transportées, y compris sur les tronçons qui auraient peut-être pu bénéficier des fonds de l'UE, étant donné que la possibilité de transporter des marchandises depuis leur lieu de production vers les centres de consommation est réduite.

49 Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte) (JO L 343 du 14.12.2012, p. 32).

Encadré 12

Mauvais entretien des lignes ferroviaires principalement utilisées par des trains de marchandises: le cas de la France

En **France**, le fret ferroviaire pâtit du mauvais entretien des lignes principalement utilisées par des trains de marchandises (76 % environ des lignes non utilisées pour le transport de voyageurs font l'objet de limitations de vitesse temporaires) et de la fermeture d'un nombre élevé de lignes secondaires, qui n'en sont pas moins importantes pour les trains de marchandises puisqu'elles permettent de transporter les marchandises de leur lieu de production vers leur lieu de consommation.

92

Si les gestionnaires de l'infrastructure n'ont pas donné la priorité à l'entretien des lignes ferroviaires principalement utilisées par des trains de marchandises, c'est parce qu'ils ont préféré privilégier les lignes de transport de voyageurs, plus sensibles sur le plan politique, et que, dans certains cas, la rentabilité du transport ferroviaire de marchandises est faible. Notre analyse a montré que dans les deux États membres sur les cinq visités où la part modale du fret ferroviaire était la plus basse (l'Espagne et la France), les recettes générées par les redevances d'accès versées par les opérateurs de fret ferroviaire étaient également très faibles.

93

Compte tenu de la situation difficile dans le domaine de la concurrence intermodale, la capacité du secteur du fret de s'acquitter de redevances d'accès doit être prise en compte. Si une analyse du secteur en cause indique que ce segment du marché ne peut supporter des redevances plus élevées (en d'autres termes, des redevances supérieures aux coûts directement imputables à l'exploitation du service ferroviaire), l'article 32, paragraphe 1, de la directive 2012/34/UE prévoit même l'interdiction pour le gestionnaire de l'infrastructure de percevoir des redevances plus élevées (c'est-à-dire des majorations). Nos auditeurs ont constaté que les faibles redevances d'accès n'ont pas incité les gestionnaires de l'infrastructure à investir dans la rénovation et l'entretien des lignes ferroviaires (voir **encadré 13**).

Encadré 13

Exemples de manque de rentabilité du transport ferroviaire de marchandises pour les gestionnaires de l'infrastructure: les cas de la France et de l'Espagne

En **France**, les investissements dans les infrastructures de fret ferroviaire ne présentent guère d'intérêt pour le gestionnaire de l'infrastructure en raison de leur faible rentabilité. Le fret représente 15 % de l'ensemble du trafic ferroviaire, mais seulement 3 % des redevances perçues par le gestionnaire de l'infrastructure et 7 % du revenu de celui-ci, si l'on tient compte de la compensation versée par l'État. Cette situation peut expliquer en partie pourquoi la France privilégie les investissements destinés à développer le transport ferroviaire de voyageurs plutôt que le fret ferroviaire.

En **Espagne**, les recettes générées par les redevances d'accès dont doivent s'acquitter les trains de marchandises se sont élevées à 3,8 millions d'euros en 2013, soit moins de 1 % du total de ces recettes (y compris les redevances versées par les entreprises ferroviaires pour le transport de voyageurs).

94

La Cour a constaté que, globalement, l'UE n'était pas parvenue à renforcer le transport ferroviaire de marchandises. Ces 15 dernières années, le transport ferroviaire de marchandises n'est pas parvenu à concurrencer efficacement le transport routier dans l'UE. Les expéditeurs préfèrent nettement transporter les marchandises par route que par rail. De ce fait, et malgré les objectifs politiques de l'UE consistant à transférer du fret de la route vers le chemin de fer, la performance du transport ferroviaire de marchandises dans l'UE demeure insatisfaisante sur le plan de la part modale et des volumes transportés, même si certains États membres sont parvenus à améliorer leur performance. Les problèmes stratégiques et réglementaires mis au jour dans le présent rapport sont tels que si rien n'est fait, l'affectation de fonds supplémentaires à l'infrastructure ferroviaire ne permettra pas à elle seule de les résoudre ni d'accroître la compétitivité du transport ferroviaire de marchandises.

La performance du transport ferroviaire de marchandises dans l'UE n'est pas satisfaisante

95

Dans les États membres visités, le volume de marchandises transportées par chemin de fer et la part modale de ce dernier sont plutôt orientés à la baisse. Cela met en péril la réalisation des objectifs énoncés dans le livre blanc de 2011 de la Commission. La tendance générale à la baisse dans les États membres visités reflète différents problèmes auxquels le trafic de fret ferroviaire est confronté dans l'UE: manque de concurrence sur le marché, inadaptation des procédures de gestion du trafic ferroviaire aux besoins du secteur du fret ferroviaire, lenteur des trains de marchandises, contraintes administratives et techniques ainsi qu'obsolescence de l'infrastructure (voir points 19 à 29).

La compétitivité du transport ferroviaire de marchandises en Europe reste entravée par de nombreux facteurs stratégiques et réglementaires

96

Les expéditeurs décident pour quels modes de transport opter sur la base de critères commerciaux, et non des priorités politiques de l'UE. Pour transférer du fret de la route vers le rail, il est donc essentiel de faire en sorte que le transport ferroviaire de marchandises dans l'UE soit aussi compétitif que possible. Cependant, cette compétitivité reste entravée par de nombreux facteurs stratégiques et réglementaires:

- a) la libéralisation du marché n'a pas progressé de la même manière dans tous les États membres: les organismes de contrôle n'ont pas toujours les compétences suffisantes pour garantir que les nouveaux venus soient traités de façon équitable et non discriminatoire. Certaines pratiques observées dans les services ferroviaires sont préjudiciables à la concurrence en ce qui concerne l'accès aux terminaux et aux autres équipements, la répartition des sillons, la disponibilité et l'entretien du matériel roulant, etc. En outre, le marché est entré dans une phase de consolidation, ce qui limite les possibilités de véritable concurrence (voir points 37 à 43);

Conclusions et recommandations

- b) les procédures de gestion du trafic ferroviaire (en particulier la répartition des capacités et la gestion de la circulation des trains) ne sont pas adaptées aux besoins spécifiques du fret ferroviaire, même au sein des corridors de fret (voir points 44 à 57). Par ailleurs, certaines contraintes administratives et techniques persistent et font que le coût et la complexité du transport ferroviaire de marchandises augmentent (voir points 58 à 63);
- c) le manque de transparence quant à la performance du secteur du fret ferroviaire ne favorise pas l'amélioration du service à la clientèle offert aux utilisateurs de l'infrastructure ferroviaire (opérateurs de fret ferroviaire et expéditeurs) (voir points 64 à 67);
- d) les conditions ne sont pas les mêmes pour les différents modes de transport: le fret ferroviaire est désavantagé par rapport à la route pour ce qui est du coût d'accès à l'infrastructure (voir points 68 à 73).

97

D'une manière générale, la Cour recommande à la Commission et aux États membres d'améliorer le cadre stratégique et réglementaire dont relève le transport ferroviaire de marchandises. À cet effet, la Commission et les États membres devraient prendre les mesures ci-après.

Recommandation n° 1 – Libéralisation du marché du fret ferroviaire

La Commission et les États membres devraient faire en sorte que les organismes de contrôle nationaux aient les compétences, l'indépendance et les ressources nécessaires à l'exécution des tâches qui leur ont été confiées et qu'ils puissent en faire réellement usage, notamment en vue d'empêcher, avec les autorités de la concurrence, les pratiques anticoncurrentielles auxquelles s'adonnent les gestionnaires de l'infrastructure et les entreprises ferroviaires historiques.

Recommandation n° 2 – Procédures de gestion du trafic

- a) La Commission et les États membres devraient, dans le cadre de leurs compétences respectives, commencer à adapter, en particulier dans les corridors de fret ferroviaire, les règles relatives à la gestion du trafic appliquées par les gestionnaires de l'infrastructure aux besoins spécifiques du secteur du fret ferroviaire. Cela concerne, par exemple, le calendrier de répartition des sillons et le nombre et la qualité des sillons disponibles.
- b) La Commission devrait, dans le cadre de ses compétences, commencer à harmoniser les règles et les procédures régissant les différents corridors de fret ferroviaire afin de faciliter les opérations de transport par chemin de fer en Europe, et réfléchir au meilleur moyen de garantir une approche cohérente en matière de répartition des sillons sur l'ensemble du réseau ferroviaire.

Conclusions et recommandations

Recommandation n° 3 – Contraintes administratives et techniques

- a) La Commission, en coopération avec les États membres, devrait simplifier et uniformiser les procédures d'approbation des véhicules et d'émission des certificats de sécurité pour les entreprises ferroviaires. Il serait utile, à cette fin, que le quatrième paquet ferroviaire (qui prévoit notamment le renforcement du rôle de l'Agence ferroviaire européenne) soit adopté à brève échéance par le Parlement et par le Conseil et qu'il soit mis en œuvre correctement.
- b) La Commission et les États membres devraient également évaluer la possibilité de réduire progressivement les exigences linguistiques imposées aux conducteurs de locomotives afin de faciliter le trafic de fret ferroviaire sur moyenne ou longue distance dans l'UE et de le rendre plus compétitif.

Recommandation n° 4 – Suivi et transparence en matière de performance du secteur du fret ferroviaire

- a) La Commission devrait vérifier régulièrement dans quelle mesure la réalisation des objectifs du livre blanc de 2011 sur les transports en matière de transfert des marchandises de la route vers le rail progresse. Compte tenu du fait que, dans le secteur ferroviaire, la planification s'effectue à très long terme (jusqu'à 2050), des objectifs intermédiaires devraient également être fixés dans les documents d'orientation à venir.
- b) La Commission et les États membres devraient évaluer le niveau de satisfaction des opérateurs de fret ferroviaire, des expéditeurs et des autres utilisateurs du réseau ferroviaire dans sa globalité afin de promouvoir un service de qualité pour l'ensemble des usagers.
- c) La Commission devrait prendre les mesures nécessaires pour garantir la participation effective des États membres au système de suivi du marché ferroviaire (RMMS) et commencer à uniformiser le suivi de la qualité et de la performance sur l'ensemble des corridors de fret ferroviaire.

Recommandation n° 5 – Concurrence équitable entre les différents modes de transport

La Commission et les États membres devraient promouvoir des conditions de concurrence équitables entre les différents modes de transport en adoptant des mesures réglementaires additionnelles et/ou d'autres mesures destinées à soutenir le trafic de fret ferroviaire si nécessaire. En ce qui concerne le coût de l'accès à l'infrastructure, il conviendrait de tenir compte des effets externes (incidences sur l'environnement, congestion, nombre d'accidents, etc.) produits par les différents modes de transport.

Les fonds de l'UE devraient être utilisés de manière à mieux cibler les besoins en matière d'infrastructures de fret ferroviaire

98

Pour renforcer la compétitivité du transport ferroviaire de marchandises, il convient non seulement d'améliorer le cadre réglementaire et stratégique, mais également d'adapter le réseau aux besoins spécifiques du fret ferroviaire, ce qui implique d'utiliser au mieux les fonds disponibles.

99

À cet égard, notre audit a permis de constater que les fonds de l'UE devraient être utilisés de manière à mieux cibler les besoins du secteur du fret ferroviaire en matière d'infrastructures:

- a) l'allocation des fonds de l'UE n'a pas toujours été cohérente par rapport aux objectifs politiques de l'Union en matière de transfert des marchandises de la route vers le rail. En effet, dans trois des cinq États membres visités, davantage de fonds ont été alloués par l'UE à la route qu'au rail au cours de la période 2007-2013. Cela vaut particulièrement pour les financements au titre du Fonds de cohésion et du FEDER (voir points 74 à 77);
- b) les fonds alloués par l'UE au rail n'ont globalement pas été utilisés de manière à cibler les besoins spécifiques du transport ferroviaire de marchandises dans les cinq États membres visités. Peu d'investissements avaient été réalisés pour simplifier le passage des frontières, assurer de bonnes connexions vers les centres importants de transport de marchandises, permettre à des trains plus longs de circuler, fournir des appareils de voie et des équipements pour le dernier kilomètre afin de faciliter le transport de marchandises vers les clients finals, ou encore pour favoriser le transport combiné rail-route si nécessaire (voir points 78 à 83);
- c) globalement, les projets d'infrastructure ferroviaire cofinancés que nous avons examinés avaient produit les réalisations escomptées mais, en général, ils n'avaient pas encore permis d'améliorer la performance du transport de fret ferroviaire, c'est-à-dire augmenter le tonnage des marchandises transportées (voir points 84 à 89);
- d) afin de fournir un service de qualité aux entreprises ferroviaires et, plus généralement, aux expéditeurs, le réseau ferroviaire doit être régulièrement entretenu. Les fermetures et le mauvais entretien de certaines parties du réseau ferroviaire, généralement des lignes qui sont principalement utilisées par des trains de marchandises, ont un impact sur la performance du reste du réseau (y compris pour les tronçons qui auraient peut-être pu bénéficier de fonds de l'UE), le transport ferroviaire de marchandises entre leur lieu de production et l'endroit où celles-ci sont attendues étant rendu plus difficile (voir points 90 à 93).

100

La Cour recommande à la Commission et aux États membres de mieux utiliser les fonds que l'UE met à leur disposition.

Recommandation n° 6 – Cohérence entre les objectifs politiques et l'affectation des fonds

- a) La Commission et les États membres devraient affecter les fonds de l'UE disponibles aux infrastructures de transport de manière cohérente par rapport aux objectifs de la politique de l'UE en matière de transports, en promouvant un système de transport ferroviaire de marchandises durable, compétitif et efficient. En particulier, les fonds de l'UE devraient permettre de cibler en priorité les goulets d'étranglement et l'absence de certaines liaisons, comme les connexions ferroviaires vers les ports et les zones transfrontalières, ainsi que d'autres mesures susceptibles d'avoir un impact élevé sur la compétitivité du transport ferroviaire de marchandises, comme la rénovation des appareils de voie et des équipements pour le dernier kilomètre.
- b) La Commission devrait ensuite vérifier quelle part des fonds de l'UE est réellement investie dans les projets de fret ferroviaire (ou les projets ayant une composante de fret ferroviaire).

Recommandation n° 7 – Sélection, planification et gestion des projets

- a) Les États membres, en coopération avec la Commission, devraient renforcer la coordination des investissements ferroviaires afin de maximiser leur efficacité et d'éviter que le réseau ferroviaire ne se développe de manière fragmentée. Dans ce contexte, il conviendrait de donner la priorité au financement d'investissements dans les corridors de fret ferroviaire.
- b) La Commission et les États membres devraient évaluer la capacité des projets à améliorer la performance et la durabilité du fret ferroviaire. Les demandes de projets devraient comporter systématiquement des objectifs quantifiés pour le fret (volume à transporter, nombre de trains de marchandises, vitesse commerciale moyenne des trains de marchandises et rapport entre celle-ci et l'augmentation de la vitesse maximale par construction, etc.).

Recommandation n° 8 – Entretien du réseau ferroviaire

Les États membres devraient, dans le cadre de plans d'activité et de stratégies indicatives de développement de l'infrastructure mis en place par les gestionnaires de l'infrastructure, garantir le bon entretien du réseau ferroviaire (y compris les équipements pour le dernier kilomètre), en particulier dans les corridors de fret ferroviaire. La Commission devrait s'assurer de la mise en œuvre de ces stratégies par les États membres.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par M. Henri GRETHEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 24 février 2016.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

Actes législatifs régissant les paquets ferroviaires

Paquet ferroviaire	Acte législatif
Premier paquet ferroviaire (adopté en février 2001)	Directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires Directive 2001/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires Directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité
Second paquet ferroviaire (adopté en avril 2004)	Directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (directive sur la sécurité ferroviaire) Directive 2004/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 96/48/CE du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen à grande vitesse et la directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel Directive 2004/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires Règlement (CE) n° 881/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 instituant une Agence ferroviaire européenne («règlement instituant une Agence»)
Troisième paquet ferroviaire (adopté en octobre 2007)	Directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire Directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil Règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires Règlement (CE) n° 1372/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 modifiant le règlement (CE) n° 577/98 du Conseil relatif à l'organisation d'une enquête par sondage sur les forces de travail dans la Communauté
Refonte du premier paquet ferroviaire	Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte)
Quatrième paquet ferroviaire	Le Parlement européen et le Conseil n'ont pas encore adopté la proposition de la Commission de janvier 2013. Un accord a été trouvé sur le pilier technique en octobre 2015, mais le pilier «gouvernance et ouverture du marché» est toujours à l'examen.

Fonds de l'UE alloués au rail, ventilés par État membre pour la période 2007-2013 (en euros)

État membre	FEDER/FC (au 21.11.2013)	RTE-T (au 1.12.2013)	Total 2007-2013
Belgique	0	38 368 723	38 368 723
Bulgarie	312 000 000	1 550 000	313 550 000
République tchèque	2 757 734 752	75 418 778	2 833 153 530
Danemark	0	102 425 000	102 425 000
Allemagne	769 493 444	566 166 086	1 335 659 530
Estonie	185 307 991	14 528 479	199 836 470
Irlande	16 750 000	10 724 000	27 474 000
Grèce	761 942 391	34 258 192	796 200 583
Espagne	4 045 448 445	302 881 069	4 348 329 514
France	203 128 796	442 229 850	645 358 646
Croatie	221 634 478	0	221 634 478
Italie	2 275 968 478	250 233 670	2 526 202 148
Chypre	0	0	0
Lettonie	256 300 000	17 504 744	273 804 744
Lituanie	580 370 413	61 773 402	642 143 815
Luxembourg	0	8 335 754	8 335 754
Hongrie	1 720 106 773	14 250 000	1 734 356 773
Malte	0	0	0
Pays-Bas	423 500	66 411 325	66 834 825
Autriche	0	293 227 541	293 227 541
Pologne	5 557 540 807	30 377 657	5 587 918 464
Portugal	363 160 743	86 019 797	449 180 540
Roumanie	1 784 367 036	0	1 784 367 036
Slovénie	449 567 581	77 369 000	526 936 581
Slovaquie	1 093 086 960	50 425 000	1 143 511 960
Finlande	10 198 058	81 865 000	92 063 058
Suède	11 605 373	210 898 000	222 503 373
Royaume-Uni	86 863 617	75 339 333	162 202 950
Zones transfrontalières	79 971 793	1 496 471 548	1 576 443 341
UE	23 542 971 429	4 409 051 948	27 952 023 377

Source: Cour des comptes européenne, à partir des bases de données de la Commission.

Liste des projets examinés par la Cour

ÉM	Code	Intitulé	Source de financement de l'UE	Contribution de l'UE (en euros)	Décision de la Commission	Taux de cofinancement	Coût total (en euros)
CZ	2010CZ161PR012	Optimisation du projet «Ligne ferroviaire de Horní Dvořiště à la frontière de l'État jusqu'à České Budějovice»	Fonds de cohésion	36 062 780	21.12.2011	85 %	50 646 773
CZ	2008CZ161PR015	Optimisation de la ligne Planá u Mariánských Lázní – Cheb (gares exceptées)	Fonds de cohésion	116 710 460	13.9.2010	85 %	159 695 770
CZ	2009CZ161PR010	Électrification du tronçon Zabreh – Sumperk	Fonds de cohésion	46 458 142	19.9.2011	85 %	56 615 535
CZ	2008CZ161PR005	Reconstruction de la jonction ferroviaire de Břeclav, première construction	Fonds de cohésion	70 303 930	5.12.2011	85 %	98 242 674
DE	2011-DE-161PR005	Électrification de la ligne ferroviaire entre Reichenbach et la frontière entre la Saxe et la Bavière (module 1)	FEDER	25 700 000	21.2.2012	65 %	60 000 000
DE	2012-DE-161PR001	Électrification de la ligne ferroviaire entre Reichenbach et la frontière entre la Saxe et la Bavière (module 2)	FEDER	22 000 000	20.7.2012	65 %	56 000 000
DE	2009-DE-161PR010	Modernisation de la ligne ferroviaire Rostock – Berlin (module 1)	FEDER	39 800 000	19.4.2011	65 %	60 800 000
DE	2012-DE-161PR006	Modernisation de la ligne ferroviaire Rostock – Berlin (module 2)	FEDER	39 800 000	5.2.2013	65 %	60 800 000
DE	2007-DE-01050-P	Nouvelle ligne ferroviaire Erfurt – Leipzig/Halle, tronçon Erfurt – Halle	RTE-T	48 850 000	5.12.2008	6,42 %	762 000 000
ES	2008ES161PR001	Ligne à grande vitesse Madrid – León – Asturies. Tronçon: Variante de Pajares. Sous-tronçon: La Robla – Tunnels de Pajares et Tunnels de Pajares – Sotiello – Campomanes – Pola de Lena (phase I)	Fonds de cohésion	253 953 331	27.10.2009	80 %	377 547 173
ES	2009ES162PR012	Ligne à grande vitesse Madrid – Castille-La Manche – Communauté de Valence – Région de Murcie. Tronçon: Elche-plateforme de Murcie, phase I	FEDER	131 300 576	8.4.2010	80 %	203 125 891
ES	2008-ES-92512-P	Modernisation de la ligne Barcelone – France et accès nécessaire à l'exploitation d'un écartement international	RTE-T	6 150 000	4.5.2009	9,99 %	61 542 534
ES	2009-ES-92516-P	Ligne ferroviaire à grande vitesse Paris – Madrid, tronçon Mondragón – Elorrio	RTE-T	5 225 400	6.9.2010	10 %	52 254 000

ÉM	Code	Intitulé	Source de financement de l'UE	Contribution de l'UE (en euros)	Décision de la Commission	Taux de cofinancement	Coût total (en euros)
FR et ES	2007-EU-03110-P	Travaux de construction d'un tronçon de ligne ferroviaire à grande vitesse entre Perpignan et Figueras	RTE-T	69 750 000	3.12.2008	25 %	279 000 000
PL	2011PL1661PR001	Modernisation de la ligne ferroviaire E30/C-E30 Cracovie – Rzeszów, phase III	Fonds de cohésion	559 949 536	19.11.2012	85 %	989 501 956
PL	2013PL161PR017	Modernisation de la ligne ferroviaire E 75 Rail Baltica, Vastovie – Białystok – frontière lituanienne, phase I, tronçon Varsovie-Rembertów-Zielonka-Tłuszcz (Sadowne)	Fonds de cohésion	220 382 666	26.11.2013	85 %	444 209 017
PL	2012PL161PR058	Modernisation de la ligne ferroviaire E 20/C-E 20, tronçon Siedlce – Terespol, phase II	Fonds de cohésion	106 688 713	27.9.2013	85 %	162 833 314
PL	2010PL161PR005	Modernisation de la ligne ferroviaire E 65/C-E 65 Vastovie – Gdańsk, tronçon LCS Ciechanów	Fonds de cohésion	207 251 518	24.3.2011	85 %	367 901 203

Note: pour la République tchèque et la Pologne, les montants en euros ont été déterminés sur la base des informations contenues dans les bases de données de la Commission ou du dernier taux de change disponible.

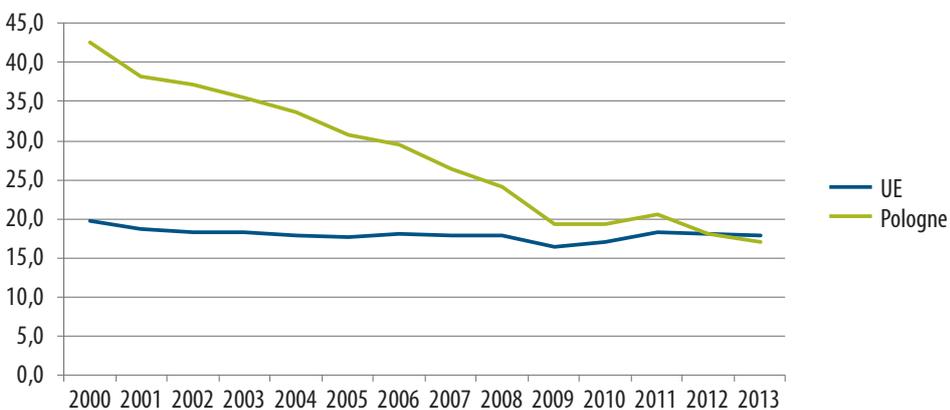
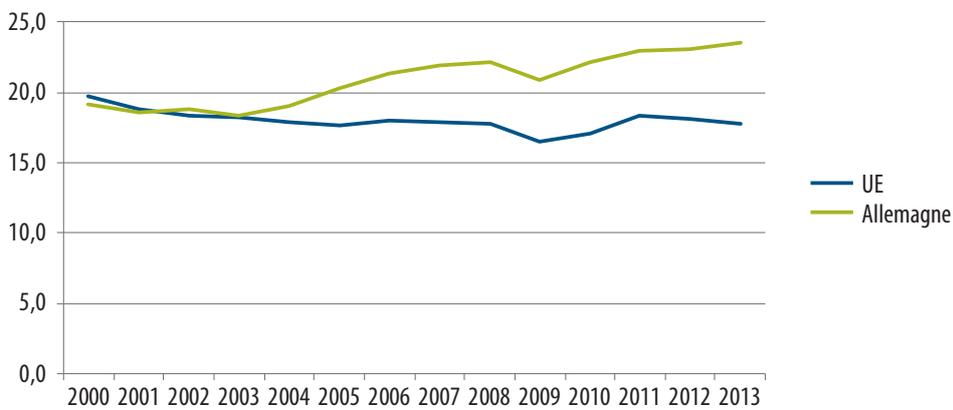
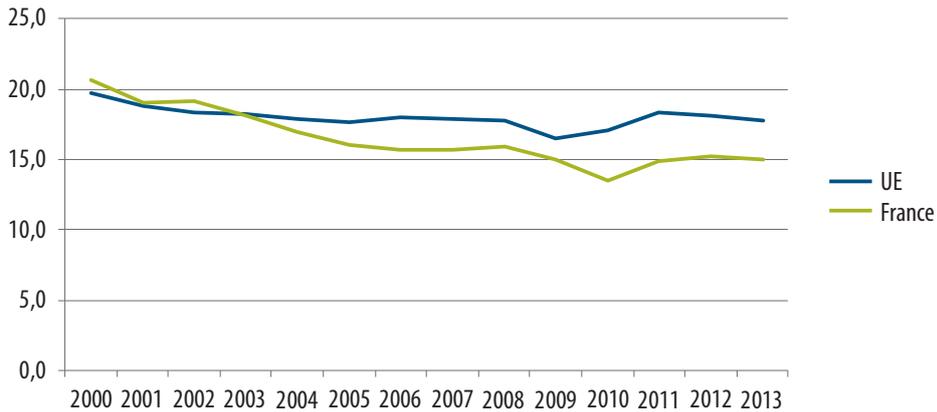
Part (en %) du transport ferroviaire de marchandises sur l'ensemble du transport intérieur de marchandises

RÉGION/ANNÉE	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE	19,7	18,8	18,3	18,2	17,9	17,7	18	17,9	17,8	16,5	17,1	18,3	18,1	17,8
Belgique	11,6	10,4	10,7	11	12	13,4	15,4	15,3	15,9	12,8	14,5	15,2	15	15,1
Bulgarie	45,2	36,7	33,1	34,3	29,2	25,4	27,1	25,1	20,5	11,9	10,7	11,4	8,9	9,1
République tchèque	31,9	30,1	26,6	25,4	24,7	25,5	23,8	25,3	23,3	22,1	21	20,7	21,8	20,3
Danemark	7,9	8,2	7,9	7,9	9,1	7,8	8,2	7,8	8,7	9,2	13	14	12	13,2
Allemagne	19,2	18,6	18,8	18,4	19	20,3	21,4	21,9	22,2	20,9	22,2	23	23,1	23,5
Estonie	62,7	68,8	69,7	70,9	67,3	64,6	65,3	56,8	44,7	52,7	54,2	51,5	47	44,1
Irlande	3,8	4	2,9	2,5	2,3	1,7	1,2	0,7	0,6	0,7	0,8	1	0,9	1,1
Grèce	2,1	1,9	1,6	2,3	1,6	2,5	1,9	2,9	2,7	1,9	2	1,7	1,3	1,2
Espagne	7,2	6,8	5,9	5,7	5,3	4,7	4,6	4,2	4,3	3,6	4,1	4,4	4,5	4,6
France	20,6	19	19,1	18,1	17	16	15,7	15,7	15,9	15	13,5	14,9	15,2	15
Croatie	NA	21,2	21,1	21,5	20,4	23,1	24,3	25,2	21,8	20,6	21,2	20,2	19,8	17,4
Italie	11	10,6	9,6	10,4	10,1	9,7	11,4	12,3	11,7	9,6	9,6	12,2	14	13
Lettonie	73,5	72,6	70,8	72,5	71,6	70,2	61	58,1	61,3	69,8	61,9	63,8	64,2	60,4
Lituanie	53,4	48,3	47,7	50	48,7	43,9	41,6	41,5	41,9	40,1	40,9	41,2	37,7	33,6
Luxembourg	7,9	6,5	5,6	5	5,3	4,1	4,6	5,5	2,9	2,3	3,4	3,1	2,7	2,4
Hongrie	28,8	28,3	28,6	27,9	28	25	23,9	20,9	20,6	17,1	19,6	20	20,5	20,5
Pays-Bas	3,7	3,4	3,3	3,8	4,2	4,4	4,8	5,5	5,4	4,9	4,6	5	5,1	4,9
Autriche	30,6	29,6	29,3	28,7	31,4	32,8	33,8	34,8	37,4	36,4	39	39,9	40,8	42,1
Pologne	42,5	38,2	37,2	35,5	33,7	30,8	29,4	26,4	24	19,4	19,4	20,5	18	17
Portugal	7,6	6,7	6,9	7	5,3	5,4	5,1	5,3	6,1	5,7	6,1	6	6,8	5,9
Roumanie	49,1	43,1	34,4	30,4	27,8	21,7	19,4	18,9	19	19,4	23,5	28	24,2	21,9
Slovénie	28,1	27	30	30	25,9	22,7	21,8	20,8	17,8	16	17,7	18,6	17,9	19,3
Slovaquie	41,7	42,4	40,9	37,5	34,3	29,5	30,9	25,5	23,4	19,6	22	20,9	19,8	21,4
Finlande	24	24,4	23,2	24,5	23,8	23,3	27,1	25,9	25,7	24,1	24,8	25,8	26,6	27,8
Suède	35,3	35,7	34,4	35,5	36,1	36	35,8	36,4	35,1	36,8	39,3	38,2	39,7	38,2
Royaume-Uni	9,8	10,6	10,2	10,1	12,2	11,7	11,7	11,1	11,6	12,1	11,2	12	11,9	13,2

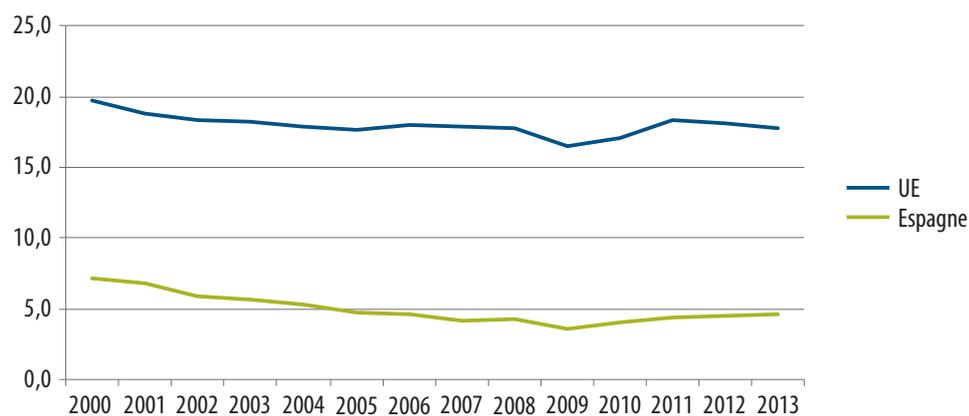
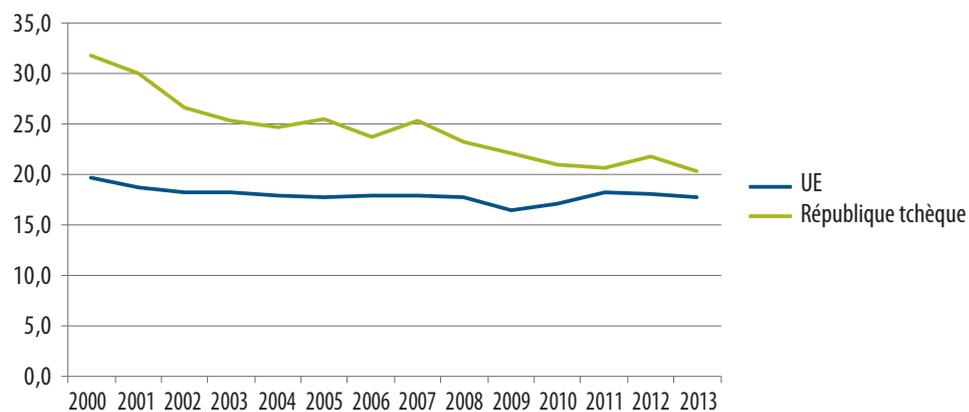
Note: Malte et Chypre n'ont pas de réseau ferroviaire.

Source: Eurostat.

Part modale du fret ferroviaire (transport intérieur de marchandises) dans les cinq États membres visités (entre 2000 et 2013)



Annexe V



Source: Cour des comptes européenne, d'après des données fournies par Eurostat.

Étude de cas concernant le tronçon transfrontalier entre l'Espagne et la France [corridor de fret ferroviaire n° 6 (méditerranéen)]

Sur les 18 projets sélectionnés par la Cour pour examen, deux sont situés sur le corridor de fret ferroviaire n° 6 entre Barcelone (Espagne) et Perpignan (France).

Chaque année, quelque 90 millions de tonnes de marchandises passent la frontière entre la France et l'Espagne par poids lourds (19 000 camions par jour environ), le plus souvent par les routes côtières occidentale et orientale. Seules 3,1 millions de tonnes de ces marchandises sont transportées par chemin de fer de l'autre côté des Pyrénées chaque année; cela représente 3 % environ de l'ensemble du transport intérieur de marchandises entre ces deux pays¹.

Le premier projet relatif à ce corridor avait pour objectif principal d'ajouter un troisième rail à l'une des voies existantes pour permettre aux trains à voie normale de circuler sur la ligne et pour rendre le réseau ferroviaire espagnol compatible avec le gabarit européen standard sur cette ligne. Ce projet, d'un coût de 61,5 millions d'euros, a bénéficié d'une contribution de l'UE de 6,1 millions d'euros. Le troisième rail mis en place dans le cadre du projet est devenu opérationnel en décembre 2010. Cependant, en 2011 et en 2012, il n'était utilisé chaque jour que par deux ou trois trains de marchandises, au plus. Depuis l'entrée en service d'une nouvelle ligne à grande vitesse au tracé similaire en 2013, aucun train de marchandises ou de voyageurs n'a utilisé le troisième rail.

L'autre projet porte sur le nouveau tronçon ferroviaire international Perpignan-Figueras, entre la France et l'Espagne. Les objectifs quantitatifs (nombre de trains de marchandises et tonnage de marchandises transportées sur ce tronçon après l'achèvement du projet) sont loin d'être atteints. Le coût total du projet sélectionné était de 279 millions d'euros, dont une contribution de l'UE de près de 70 millions d'euros. Les trois premières années suivant la mise en service (2011, 2012 et 2013), le nombre annuel de trains de marchandises était respectivement de 357, 636 et 931, alors que l'objectif fixé était de 8 665 la première année (à savoir 2009) et de 19 759 en 2019. Concrètement, cela signifie qu'en moyenne, moins de quatre trains de marchandises empruntaient la ligne chaque jour.

¹ Commission européenne – Les transports dans l'UE en chiffres, *Statistical Pocketbook* («Vademecum statistique»), 2014, et *Observatorio hispano-francés del tráfico en los Pirineos*.



Photo 3 – Le tronçon international Perpignan-Figueras: un potentiel élevé mais un trafic limité

Notre analyse montre que le manque de compétitivité sur ce tronçon et la sous-performance qui en a résulté étaient essentiellement dus à une mauvaise coordination des investissements des deux côtés de la frontière. En France, la ligne Perpignan-Montpellier est saturée, non équipée du système ERTMS et limitée par de nombreux paramètres techniques, dont plusieurs passages à niveau sur un tronçon de 150 km. La rénovation de la ligne, qui n'est pas une priorité pour la France, ne devrait pas commencer avant 2030. En Espagne, sur le tronçon Barcelone-Figueras, un certain nombre de ports et d'usines qui constituent d'importants points de départ et d'arrivée de marchandises ne sont pas encore connectés au réseau ferroviaire par une voie normale. En outre, la longueur des trains de marchandises est limitée à environ 500 mètres, alors que la norme européenne est de 740 mètres, et les trains de marchandises doivent régulièrement s'arrêter pour laisser passer les trains de voyageurs. Cela montre bien que les autorités nationales compétentes n'ont toujours pas pleinement intégré la notion de corridor de fret ferroviaire.

Synthèse

VIII

La Commission estime que la performance des programmes de l'UE doit être évaluée à l'aune de scénarios de référence, tels que le «risque d'un quasi-monopole du transport des marchandises par route» dans l'UE à l'avenir, si aucune mesure n'était prise, souligné dans le livre blanc de 2001.

Dans ce contexte, la Commission estime que la relative stabilité de la part modale du transport ferroviaire de marchandises représente un succès mitigé, surtout au vu de la restructuration des économies des États membres d'Europe centrale et orientale, qui a entraîné une diminution de la part de la plupart des industries traditionnelles axées sur la tonne-km. En outre, la Commission est convaincue que les mesures prises récemment permettront d'accroître la part modale du fret ferroviaire dans les années à venir.

Les problèmes mis en évidence et décrits par la Cour dans ce rapport proviennent principalement du fait que les conditions de concurrence ne sont pas équitables (internalisation des coûts externes). Les effets de la politique peuvent de plus être appréciés à moyen et long terme; en l'état, un peu plus de temps est nécessaire.

IX

La Commission aimerait signaler que les projets ayant été examinés dans le cadre de cet audit ont permis d'importants gains de temps.

X

La Commission aimerait signaler que les importants investissements réalisés dans l'infrastructure ferroviaire ont contribué à freiner le déclin de la part de marché du rail.

XI

La Commission est convaincue que la pleine mise en œuvre de la directive 2012/34/UE et l'adoption du quatrième paquet ferroviaire proposé par la Commission contribueront à la réalisation de l'objectif d'un espace ferroviaire unique européen.

XII

La Commission est consciente des problèmes rencontrés par les opérateurs de fret en ce qui concerne les procédures de gestion du trafic et examine actuellement les solutions possibles.

XIV

Le financement au titre de la politique de cohésion ne cible pas spécialement le fret ferroviaire en tant que tel et peut couvrir l'ensemble des différents modes de transport, et ce afin de réduire les disparités régionales. Dans certains États membres qui comptent des régions plus développées et des régions moins développées (comme l'Allemagne), le FEDER et le Fonds de cohésion peuvent cibler des régions autres que celles comprenant les corridors de fret prioritaires.

En outre, la Commission estime que d'importants efforts ont été consentis pour cibler les investissements indispensables dans le rail, par exemple à travers les projets RTE-T.

XV

La Commission rappelle que l'entretien est une compétence nationale et ne peut bénéficier d'un financement de l'UE.

Toutefois, la nécessité d'entretien est prise en compte dans le cadre du financement de la façon suivante:

- au cours de la période 2007-2013, les frais d'entretien ont été examinés et inclus dans les analyses coûts-bénéfices ainsi que dans les études de faisabilité pour le calcul du déficit de financement.
- en ce qui concerne les Fonds ESI, l'entretien est régulièrement inclus dans les programmes en tant que condition dans les demandes de grand projet pour la période de programmation 2014-2020.

Ce problème est aussi abordé à l'article 8 de la REFONTE de la directive 2012/34/UE.

XVI

La Commission convient qu'il est essentiel d'améliorer la performance du rail afin de soutenir le fret ferroviaire. Elle a par conséquent lancé un processus avec les gestionnaires de l'infrastructure (à travers la plateforme pour les gestionnaires européens d'infrastructure ferroviaire) et les entreprises ferroviaires (à travers le dialogue EF) visant à élaborer des indicateurs de performance clés afin de renforcer l'efficacité et la concentration sur les besoins des usagers au sein du secteur. En outre, la performance est contrôlée au niveau des corridors de fret ferroviaire et des corridors du réseau central du RTE-T.

XVII

En ce qui concerne la cohérence entre les objectifs politiques et l'affectation des fonds, la Commission aimerait signaler que les méthodologies utilisées sont conçues de façon à garantir que l'accent soit fortement mis sur les principaux objectifs, tels que la réalisation des corridors du RTE-T et, par conséquent, la réalisation des corridors présentant une valeur ajoutée européenne.

La Commission rappelle qu'elle applique des méthodes d'évaluation du rapport coûts-bénéfices et des considérations économiques strictes lors de l'évaluation des projets. Les projets de qualité sont sélectionnés sur la base de procédures d'évaluation des projets établies.

Étendue et approche de l'audit

17

La Commission estime que la plupart de ces points ont été abordés dans le quatrième paquet ferroviaire. En outre, ils ont déjà été traités dans les orientations révisées pour le RTE-T et le nouvel instrument de financement du MIE.

Observations

19

La Commission estime que la performance des programmes de l'UE doit être évaluée à l'aune de scénarios de référence, tels que le «risque d'un quasi-monopole du transport des marchandises par route» dans l'UE à l'avenir, si aucune mesure n'était prise, souligné dans le livre blanc de 2001.

Dans ce contexte, la Commission estime que la relative stabilité de la part modale du transport ferroviaire de marchandises représente un succès mitigé, surtout au vu de la restructuration des économies des États membres d'Europe centrale et orientale, qui a entraîné une diminution de la part de la plupart des industries traditionnelles axées sur la tonne-km. En outre, la Commission est convaincue que les mesures prises récemment permettront d'accroître la part modale du fret ferroviaire dans les années à venir.

20

La Commission estime que la nouvelle réglementation de l'UE telle que les orientations révisées pour le RTE-T et le nouvel instrument de financement du MIE contribuera à inverser la tendance et à réaliser l'objectif défini dans le livre blanc de 2011 de la Commission.

22

Lors de la comparaison des marchés ferroviaires de pays comme les États-Unis, l'Australie, la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud à celui de l'UE, il convient de tenir compte d'importantes différences au niveau du cadre juridique et des conditions techniques, qui ont une incidence sur le développement des marchés ferroviaires respectifs.

26

Des procédures d'infraction ont été engagées à l'encontre de la Pologne et de la République tchèque concernant la transposition incomplète/incorrecte des directives 2001/14/CE et 91/440/CEE. La Cour de justice a rendu ses arrêts en mai et juillet 2013 respectivement (affaires C-512/10 et C-545/10). Les deux États membres ont depuis pris des mesures afin de garantir la conformité à la législation de l'UE, notamment en ce qui concerne le calcul des redevances d'utilisation des voies. Ces mesures devraient aboutir à une réduction du niveau des redevances d'utilisation dans les États membres concernés.

L'infrastructure ferroviaire (et l'infrastructure en général) en République tchèque et en Pologne a souffert de près de cinq décennies de mauvais entretien et de négligence. La Commission est convaincue que les investissements réalisés dans ces États membres porteront leurs fruits dans les années à venir.

28

La Commission aimerait signaler que les projets ayant été examinés dans le cadre de cet audit ont permis d'importants gains de temps (encadré 9).

32

La date limite pour la transposition de la directive par les États membres étant fixée à juin 2015, la Commission est convaincue que la pleine mise en œuvre de la directive contribuera à réaliser l'objectif d'un espace ferroviaire unique européen.

36

La Commission est convaincue que la pleine mise en œuvre de la directive 2012/34/UE et l'adoption du quatrième paquet ferroviaire proposé par la Commission contribueront à la réalisation de l'objectif d'un espace ferroviaire unique européen.

40 a)

La Commission fait observer que le délai de transposition de l'article 13 de la directive 2012/34/UE, qui introduit un jeu complet de nouvelles règles visant à remédier aux difficultés rencontrées pour accéder aux terminaux et à d'autres équipements de service, n'a expiré qu'en juin 2015.

42

La Commission a remédié à ce problème au moyen de la directive 2012/34/UE et du quatrième paquet ferroviaire.

L'article 56 de la directive 2012/34/UE a considérablement étendu les pouvoirs des organismes de contrôle. La date de transposition n'était fixée qu'à juin 2015.

Les négociations sur le quatrième paquet ferroviaire incluent des discussions sur le renforcement des organismes de contrôle, notamment une extension de leurs pouvoirs.

45

La Commission est consciente des problèmes rencontrés par les opérateurs de fret en ce qui concerne le processus d'établissement de l'horaire annuel pour les sillons et examine actuellement les solutions possibles. Toutefois, il convient de rappeler que ce processus, inscrit dans la directive 2012/34/UE, a pour but de garantir le traitement équitable des passagers et des opérateurs de fret ainsi que des opérateurs historiques et des nouveaux venus. Fixer un délai annuel pour la soumission des demandes de capacité facilite la coordination en cas de conflit entre les demandes et garantit un traitement juste et équitable de tous les candidats.

55

La Commission estime que si certaines mesures, telles que l'harmonisation des règles opérationnelles, peuvent avoir une incidence positive plus rapidement, d'autres mesures, notamment celles liées aux améliorations de l'infrastructure, auront plutôt un effet à moyen et long terme.

Souvent, la structure de gouvernance en place dans les corridors fonctionne et a permis de mettre en évidence des éléments précis entravant le trafic de fret ferroviaire, en particulier le trafic transfrontalier, et de réunir l'ensemble des parties prenantes concernées autour d'une table afin d'y apporter des solutions.

56

La Commission fait observer que des progrès ont été réalisés dans certains domaines, même pour l'harmonisation entre les différents corridors de fret ferroviaire (mise en place d'un cadre commun pour la répartition des capacités pour les neuf corridors de fret ferroviaire à partir du calendrier 2016, par exemple).

Dans certaines régions, les travaux visant à l'harmonisation des processus progressent par l'intermédiaire des projets de RailNetEurope.

La Commission reconnaît la nécessité d'une harmonisation renforcée dans ce domaine afin que les corridors de fret ferroviaire puissent produire tous leurs bénéfices en vue du développement du fret ferroviaire.

57

La Commission estime que la situation spécifique de chaque région d'Europe (par exemple sa situation économique, la présence de grands ports, de centres industriels, la qualité de l'infrastructure existante, de l'infrastructure du dernier kilomètre) et les différents modèles économiques dans les divers États membres doivent par exemple également être pris en considération.

62 a)

En ce qui concerne le système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS), la Commission a nommé un coordinateur européen pour le déploiement du système qui met actuellement en œuvre son «breakthrough programme». Ce programme comporte cinq objectifs qui doivent être réalisés d'ici fin 2016. Le coordinateur soumettra ensuite une proposition de plan de déploiement du système ERTMS pour neuf corridors du réseau central afin que le plan actuel pour six corridors du système ERTMS puisse être abrogé. Les États membres doivent garantir la finalisation de la majeure partie de la mise en œuvre du système ERTMS le long des corridors d'ici 2027, en utilisant les opportunités financières offertes par la période de programmation actuelle (2014-2020) et future (2020-2027).

Le coordinateur a déterminé ce qui serait mis en œuvre d'ici 2020. Ces données seront traduites dans les différentes activités convergeant vers un plan de mise en œuvre unique et cohérent sur le plan technique et sur le plan du déploiement.

64

Conformément à l'article 35 et à l'annexe VI de la directive 2012/34/UE, les gestionnaires de l'infrastructure doivent offrir des systèmes d'amélioration des performances afin de réduire les défaillances et les retards dans le cadre de leurs systèmes de tarification. En outre, les contrats entre les gestionnaires de l'infrastructure et les États, qui établissent le niveau de compensation publique dont bénéficient les gestionnaires de l'infrastructure, doivent préciser des objectifs de performance orientés vers l'utilisateur sous la forme d'indicateurs et de critères de qualité, conformément aux dispositions de l'article 30 et de l'annexe V de la directive 2012/34/UE. Ces objectifs de performance exercent une pression sur les gestionnaires de l'infrastructure pour qu'ils garantissent le niveau de performance convenu, étant donné qu'une non-conformité pourrait donner lieu à une plus faible compensation ou à d'autres formes de pénalité.

En outre, la Commission travaille en collaboration avec les gestionnaires de l'infrastructure dans le cadre de la plateforme pour les gestionnaires européens d'infrastructure ferroviaire afin de mettre en place une analyse comparative des performances optimale.

66 b)

Les indicateurs de performance clés relatifs au processus de répartition ont été harmonisés dans le cadre commun pour la répartition des capacités pour les neuf corridors de fret ferroviaire, approuvé en octobre 2015. Les indicateurs de performance clés relatifs aux opérations et au développement du marché sont en cours d'harmonisation dans le cadre d'un projet de RailNetEurope.

67

La Commission travaille en étroite collaboration avec Eurostat afin d'élaborer les indicateurs nécessaires pour contrôler le degré de réalisation des objectifs du Livre blanc. L'actualité et la qualité des indicateurs dépendront cependant de la disponibilité des données des États membres.

Réponse commune de la Commission aux paragraphes 74 et 75

L'objectif de la politique de cohésion dans le domaine du transport est de mettre en place un système de transport durable, multimodal, homogène et fiable. Par conséquent, le financement au titre de la politique de cohésion ne cible pas spécialement le fret ferroviaire en tant que tel et peut couvrir l'ensemble des différents modes de transport, et ce afin de réduire les disparités régionales. Dans certains États membres qui comptent des régions plus développées et des régions moins développées (comme l'Allemagne), le FEDER et le Fonds de cohésion peuvent cibler des régions autres que celles comprenant les corridors de fret prioritaires.

En outre, la Commission estime que d'importants efforts ont été consentis pour cibler les investissements indispensables dans le rail, par exemple à travers les projets RTE-T.

77

Il convient de souligner que 11,3 milliards d'euros ont été transférés du Fonds de cohésion vers le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, qui doivent être utilisés conformément aux objectifs du règlement établissant le MIE, c'est-à-dire, dans la majorité des cas, pour des projets ferroviaires situés dans les corridors du réseau central du RTE-T. Il revient à la Commission d'approuver chaque projet individuel soumis par les autorités de l'État membre. Ici, les taux de cofinancement sont ceux appliqués dans le cadre du Fonds de cohésion, soit jusqu'à 85 % pour les projets d'infrastructure ferroviaire. Le MIE favorise les projets ferroviaires, puisque seuls 10 % des enveloppes nationales respectives du volet «cohésion» du MIE peuvent être utilisés pour des projets routiers, et ces derniers ne peuvent être cofinancés que s'ils impliquent un tronçon transfrontalier.

L'existence d'un plan de transport global, disposant d'une réserve suffisante de projets, constitue une condition ex ante à l'obtention d'une aide au titre des Fonds ESI pour la période 2014-2020. Si l'un des objectifs généraux du plan doit être de catalyser une transition vers un système de transport plus durable, il se peut qu'au vu de l'infrastructure existante et des besoins recensés, le plus important effort d'investissement doive avoir lieu dans le secteur routier.

Pour la période 2014-2020, la planification de la répartition des ressources a été effectuée dans le but de permettre une complémentarité entre les Fonds ESI et le MIE, plutôt que de simplement comparer des pourcentages. À cet égard, 1,1 milliard d'euros supplémentaires en République tchèque et 3,5 milliards d'euros en Pologne ont été presque exclusivement alloués au rail au titre du MIE. Cette information modifie considérablement la comparaison: quelque 2,8 milliards d'euros en République tchèque et 10,2 milliards d'euros en Pologne ont été alloués au rail.

En outre, la Commission considère que l'analyse doit tenir compte de tous les modes de transport. En Pologne par exemple, davantage de fonds ont été alloués aux modes de transport durables qu'au transport routier pour la période 2014-2020.

79

Beaucoup des investissements réalisés dans le rail ont également grandement profité aux opérations de fret et de transport de voyageurs dans les États membres examinés.

La Commission souhaite souligner que dans le cadre du programme RTE-T, les fonds ont ciblé des projets ferroviaires, notamment des tronçons ferroviaires transfrontaliers. Des 30 projets prioritaires (PP), 22 concernaient des tronçons ferroviaires transfrontaliers, et le PP5 et le PP6 ciblaient en particulier des lignes de fret ferroviaire. Le financement au titre du programme RTE-T portait principalement sur le PP¹.

Conformément à la décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion (2006/702/CE), la Commission n'a pas favorisé le transport de marchandises au détriment du transport de voyageurs.

Encadré 8 – Exemple où la priorité a été donnée aux lignes à grande vitesse: le cas de l'Espagne – 2007-2013

Alors que les investissements dans le rail réalisés en Espagne au cours de la période 2007-2013 portaient principalement sur le transport de voyageurs, l'accent a été mis, pour la période 2014-2020, sur l'intermodalité, l'interopérabilité et le transport de marchandises (voir l'accord de partenariat espagnol, p. 145-148). En général, seuls les projets susceptibles d'avoir l'incidence la plus importante sur la croissance et l'emploi seront considérés comme éligibles au cofinancement.

Un soutien sera apporté aux projets portant sur les lignes ferroviaires de fret le long des corridors principaux du RTE-T à vocation internationale (par exemple les corridors méditerranéen et atlantique) dans tous les types de régions, puisque le taux de rendement interne escompté et l'impact socio-économique de ces projets sont considérés comme très élevés, y compris leurs répercussions.

Dans les régions moins développées et les régions en transition (comme l'Estrémadure, l'Andalousie, Castille-La Manche et Murcie), certains tronçons des lignes à grande vitesse seront cofinancés pour autant qu'ils fassent partie des réseaux RTE-T. La plupart de ces lignes seront conçues pour un trafic mixte (transport de voyageurs et de marchandises).

80

Voir la réponse de la Commission aux paragraphes 74 et 75.

83

La Commission assure le suivi des investissements globaux dans l'infrastructure ferroviaire puisque la plupart des lignes possèdent un trafic mixte et qu'il est difficile, au niveau financier, de distinguer les aspects relatifs au transport de voyageurs de ceux relatifs au transport de marchandises pour chaque investissement.

Dans l'esprit des nouvelles orientations pour le RTE-T et du règlement établissant le MIE, la Commission entend rationaliser la coordination et le suivi généraux des projets situés dans les corridors du RTE-T.

86

La Commission estime que les projets doivent être évalués en fonction de leur mérite, sur la base de leur analyse coûts-bénéfices. L'indicateur de l'augmentation du volume de marchandises ne dépend pas seulement du type d'investissement, mais aussi d'autres facteurs macroéconomiques. La non-réalisation de cet objectif ne peut être uniquement imputée aux investissements effectués. En outre, il existe aussi des avantages autres que les gains de temps, comme une sécurité renforcée et un plus grand respect des exigences réglementaires (STI, etc.). La Commission aimerait également signaler que les gains de temps peuvent être liés à la fois au transport des marchandises et au temps de trajet pour les voyageurs, et ces derniers doivent également être pris en considération lors de l'évaluation des résultats d'un projet. Enfin, la pleine valeur ajoutée d'un projet pour le transport de marchandises peut ne se concrétiser qu'après la réalisation de l'entièreté du tronçon/corridor.

¹ Dans le cas des cinq États membres échantillonnés, afin de fournir quelques exemples de cette orientation, le financement a été accordé aux projets suivants:

DE: Karlsruhe-Bâle, avec un accent particulier sur le trafic de fret avec la construction de nouvelles voies réservées au fret (PP24); Emmerich-Oberhausen, connexion clé avec la ligne Betuwe réservée au fret (PP24); FR: Lyon-Torino (PP3), FR: Perpignan-Figueras (PP3), FR: contournement Nîmes-Montpellier (PP3), ES: Évora-Merida.

Encadré 11 – Exemples de retards dans la mise en œuvre des projets: les cas de la Pologne et de l'Espagne

En Espagne, deux projets (le tunnel de Pajares-Sotiello et Sotiello-Campomanes) devaient être finalisés en 2011.

En ce qui concerne le tunnel de Pajares, le projet technique a dû être modifié en raison des conditions géologiques et a donc été finalisé en 2013 au lieu de 2011.

En ce qui concerne Sotiello, des travaux d'urgence ont dû être réalisés en raison de l'instabilité du terrain, ce qui a eu une incidence sur l'exécution normale des travaux. Le projet est toujours en cours.

En ce qui concerne les résultats du projet et la réalisation des objectifs du projet et du programme, les délais supplémentaires sont, dans les deux cas susmentionnés, peut-être nécessaires pour garantir une finalisation réussie du projet.

88

La part et la situation du transport ferroviaire de marchandises en Espagne sont actuellement évaluées au niveau national, mais aucun chiffre n'est pour l'instant disponible. Ce secteur a toujours représenté un très petit pourcentage du transport total. La prise en compte du fret dans les projets de transport est une évolution récente, qui n'est observée que dans les grands projets les plus récents² soumis par la Commission.

89

Dans le cadre du Fonds de cohésion et du FEDER, les États membres sélectionnent des projets conformément à l'objectif des programmes négociés avec la Commission. En outre, le système de gestion et de contrôle de ces programmes doit garantir la sélection des projets qui sont les plus à même d'atteindre les objectifs du programme.

90

La Commission rappelle que l'entretien est une compétence nationale et ne peut bénéficier d'un financement de l'UE.

Toutefois, la nécessité d'entretien est prise en compte dans le cadre du financement de la façon suivante:

- au cours de la période 2007-2013, les frais d'entretien ont été pris en considération et inclus dans les analyses coûts-bénéfices ainsi que dans les études de faisabilité pour le calcul du déficit de financement.
- en ce qui concerne les Fonds ESI, l'entretien est régulièrement inclus dans les programmes en tant que condition dans les demandes de grand projet pour la période de programmation 2014-2020.

91

La Commission vérifie actuellement ces plans d'activité et stratégies indicatives de développement de l'infrastructure exigés par l'article 8 de la directive 2012/34/UE. Il convient de tenir compte du fait que les stratégies de développement de l'infrastructure ne devaient être publiées qu'en décembre 2014.

² Le projet le plus récent portant sur le fret ferroviaire en Espagne porte sur le corridor Madrid-frontière portugaise, c'est-à-dire le corridor atlantique du RTE-T. Ce projet prévoit l'absorption d'environ 25 % du trafic de fret par les trains dans la région (11 millions de tonnes par train, 43 millions de tonnes par route). Le transport de marchandises représente 1,06 % des recettes de ce corridor.

92

Les États membres décident au niveau national si les gestionnaires de l'infrastructure peuvent percevoir des majorations ou uniquement les coûts résultant directement de l'accès à l'infrastructure ferroviaire. Si un État membre autorise les majorations, le gestionnaire de l'infrastructure doit tenir compte du principe du «si le marché s'y prête» prévu par l'article 32 de la directive 2012/34/UE. Cette règle vise à garantir que des redevances d'utilisation des voies élevées n'empêchent pas les segments de marché dont la solvabilité est limitée (c'est souvent le cas des opérateurs de fret) d'exploiter des services de transport ferroviaire.

Au cours de la période de programmation 2007-2013, les autorités espagnoles ont donné la priorité aux lignes de transport de voyageurs, et les investissements dans les lignes de transport de marchandises ont été réduits en conséquence. Voir la réponse de la Commission au paragraphe 79 et à l'encadré 8.

Conclusions et recommandations

94

La Commission estime que la performance des programmes de l'UE doit être évaluée à l'aune de scénarios de référence, tels que le «risque d'un quasi-monopole du transport des marchandises par route» dans l'UE à l'avenir, si aucune mesure n'était prise, souligné dans le livre blanc de 2001.

Dans ce contexte, la Commission estime que la relative stabilité de la part modale du transport ferroviaire de marchandises représente un succès mitigé, surtout au vu de la restructuration des économies des États membres d'Europe centrale et orientale, qui a entraîné une diminution de la part de la plupart des industries traditionnelles axées sur la tonne-km. En outre, la Commission est convaincue que les mesures prises récemment permettront d'accroître la part modale du fret ferroviaire dans les années à venir.

Les problèmes mis en évidence et décrits par la Cour dans ce rapport proviennent principalement du fait que les conditions de concurrence ne sont pas équitables (internalisation des coûts externes). Les effets de la politique peuvent de plus être appréciés à moyen et long terme; en l'état, un peu plus de temps est nécessaire.

95

La Commission admet que ces tendances résultent en majeure partie des considérations réglementaires et financières des entreprises de transport et des transporteurs routiers, et qu'afin de les inverser, il convient d'accorder une plus grande attention à ces questions.

La Commission attire l'attention sur le fait que les tendances en matière de part du rail dans les marchés du fret résultent également de la fragmentation du marché ferroviaire européen en plusieurs segments nationaux. Le transport ferroviaire de marchandises est le moyen de transport le plus efficace pour les moyennes et longues distances, ce qui, dans le cas de l'Europe, implique le franchissement d'au moins une frontière (voir le paragraphe 4). Les réseaux nationaux fragmentés manquent de règles et de normes communes et interopérables et créent des coûts supplémentaires pour les opérateurs, outre «le premier et le dernier kilomètre» (par ex. le changement de locomotives pour des raisons réglementaires et les exigences de formation des conducteurs).

96 a)

La Commission a remédié à ce problème au moyen de la refonte (directive 2012/34/UE) et du quatrième paquet ferroviaire.

L'article 56 a considérablement étendu les pouvoirs des organismes de contrôle. La date de transposition n'était fixée qu'à juin 2015.

L'article 13 a apporté des améliorations substantielles au cadre juridique relatif à l'accès aux installations de services et aux services ferroviaires.

Les négociations sur le quatrième paquet ferroviaire incluent des discussions sur le renforcement des organismes de contrôle, notamment une extension de leurs pouvoirs.

96 b)

La Commission est consciente des problèmes rencontrés par les opérateurs de fret en ce qui concerne les procédures de gestion du trafic et examine actuellement les solutions possibles.

Certaines de ces contraintes administratives et techniques sont abordées dans la législation de l'UE existante ou à adopter (par exemple le pilier technique du quatrième paquet ferroviaire, le déploiement du système ERTMS), en particulier celle relative aux corridors de fret ferroviaire à travers la création d'un certain nombre de groupes de travail spécifiques.

96 c)

Le règlement relatif aux corridors de fret ferroviaire vise déjà à augmenter la transparence de la performance des services de fret ferroviaire sur les corridors. Conformément à ce règlement, les indicateurs de performance ont été définis au niveau de chaque corridor et font chaque année l'objet d'un suivi dont les résultats sont publiés.

Recommandation n° 1

La Commission, dans la mesure où elle est concernée, accepte cette recommandation et a pris les mesures nécessaires pour répondre à ce problème à travers la directive 2012/34/UE et le quatrième paquet ferroviaire.

Les États membres doivent à présent:

- i. y remédier en transposant la législation, en particulier la directive 2012/34/UE, de manière complète/correcte (la date limite de transposition était fixée à juin 2015), et
- ii. en accordant aux organismes de contrôle les ressources nécessaires conformément à l'article 55, paragraphe 3, et à l'article 56, paragraphe 5, de la directive 2012/34/UE.

La Commission suivra attentivement la mise en œuvre de la directive.

Réponses de la Commission

Recommandation n° 2 a)

La Commission accepte la recommandation et a déjà pris des mesures pour répondre à ces problèmes.

Par exemple, en ce qui concerne le processus lié à l'établissement de calendriers de répartition des sillons, la Commission a mis en place un cadre réglementaire par l'intermédiaire de la directive 2012/34/UE qui contient des dispositions fixant des délais et des règles que les gestionnaires de l'infrastructure sont tenus de respecter (notamment les articles 43 et suivants et l'annexe VII). L'article 43 de la directive 2012/34/UE prévoit la possibilité pour la Commission d'adopter des actes délégués modifiant le calendrier du processus de programmation figurant à l'annexe VII. En fonction des résultats d'une future évaluation de la mise en œuvre de ces dispositions sur la base des retours d'information/éléments de preuve fournis par le secteur, la Commission peut envisager de modifier cette annexe.

Recommandation n° 2 b)

La Commission accepte cette recommandation.

Les parties prenantes ont entrepris un processus d'harmonisation dans certains domaines (avec par ex. le cadre commun pour la répartition des capacités).

Une évaluation du règlement relatif aux corridors de fret ferroviaire sera réalisée en 2016. Elle tiendra compte des actions déjà entreprises ou en cours et déterminera les domaines nécessitant une harmonisation à travers une intervention de la Commission.

Recommandation n° 3 a)

La Commission accepte cette recommandation et estime que ces points sont traités dans le quatrième paquet ferroviaire pour lequel elle avait avancé des propositions législatives en janvier 2013.

Recommandation n° 3 b)

La Commission accepte cette recommandation et a déjà pris des mesures en vue de sa mise en œuvre. En ce qui concerne les exigences linguistiques pour les tronçons transfrontaliers, l'annexe de la directive 2007/59/CE y relative est en cours de modification.

L'évaluation prochaine de la directive relative aux conducteurs de train, qui aura lieu en 2016, permettra de déterminer si des changements législatifs sont nécessaires, tout en garantissant un niveau de sécurité adéquat.

Recommandation n° 4 a)

La Commission accepte la recommandation relative au suivi de la réalisation des objectifs du livre blanc de 2011 sur les transports et accepte en partie la recommandation relative aux objectifs intermédiaires.

La Commission travaille en étroite collaboration avec Eurostat afin d'élaborer les indicateurs nécessaires pour contrôler le degré de réalisation des objectifs du livre blanc. Le délai d'élaboration et la qualité des indicateurs dépendront cependant de la disponibilité des données des États membres.

En ce qui concerne les documents d'orientation à venir, la Commission reconnaît qu'il est en principe souhaitable de fixer des objectifs intermédiaires et examinera la possibilité de le faire en fonction de la portée de l'initiative et de la pertinence et de l'actualité des indicateurs.

Recommandation n° 4 b)

La Commission accepte cette recommandation et la considère comme partiellement mise en œuvre.

L'article 56, paragraphe 7, de la directive 2012/34/UE introduit une nouvelle obligation pour les organismes de contrôle de consulter les représentants des usagers des services ferroviaires de transport de fret et de voyageurs au moins tous les deux ans. Les résultats de ces consultations constituent une contribution précieuse pour une telle évaluation.

En outre, une enquête de satisfaction est réalisée une fois par an auprès des usagers des corridors de fret ferroviaires et les résultats sont publiés par les gestionnaires des corridors.

Recommandation n° 4 c)

La Commission accepte cette recommandation.

En ce qui concerne le système de suivi du marché ferroviaire (RMMS), la Commission a déjà adopté un acte d'exécution [règlement d'exécution (UE) 2015/1100 de la Commission du 7 juillet 2015] qui oblige les États membres à remplir les obligations d'information qui leur incombent. Elle considère donc la recommandation comme déjà mise en œuvre.

En ce qui concerne les corridors de fret ferroviaire, la Commission la considère comme partiellement mise en œuvre. Un degré d'harmonisation sera prochainement en partie atteint grâce à un projet de RailNetEurope. La Commission examinera, au moyen d'une évaluation du règlement relatif aux corridors de fret ferroviaire, la nécessité de renforcer l'harmonisation dans ce domaine, en tenant compte des résultats du projet de RailNetEurope.

Recommandation n° 5

La Commission accepte cette recommandation et marque son accord sur le principe de promouvoir des conditions de concurrence équitables.

98

Au titre du CFP 2014-2020, le nouveau mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) se concentre presque exclusivement sur des projets présentant une valeur ajoutée européenne manifeste, notamment les projets ferroviaires transfrontaliers et le déploiement du système ERTMS. Mettre l'accent sur les tronçons transfrontaliers et l'interopérabilité bénéficiera forcément aux services de fret ferroviaire puisque celui-ci est particulièrement compétitif pour les moyennes et longues distances.

La Commission considère que des efforts ont été déployés, et continueront à l'être, pour cibler les investissements dans le rail, par exemple dans le cas du programme RTE-T.

99 a)

Pour ce qui est des Fonds ESI, comparer uniquement le transport ferroviaire au transport routier dans seulement trois des 28 États membres revient à ne pas tenir compte du fait que mettre en place un système de transport global, durable, multimodal, homogène et fiable nécessite des investissements dans tous les modes de transport, que ce soit le transport ferroviaire, aérien, routier ou par voies navigables intérieures, ainsi que dans l'infrastructure multimodale.

Trouver le juste équilibre ne consiste pas à allouer des parts prédéfinies du budget disponible à un mode de transport ou à un autre. L'analyse doit tenir compte des besoins des différents États membres et régions en ce qui concerne les différents modes de transport.

Le programme RTE-T, qui est le principal instrument de financement au moyen duquel l'UE met en œuvre sa stratégie en matière de transport, a spécifiquement ciblé le rail, qui a été le principal secteur bénéficiaire des fonds. 56 % des fonds disponibles ont été alloués à des projets ferroviaires, auxquels se sont ajoutés 7 % consacrés à la mise en œuvre du système ERTMS, alors que seuls 4 % des fonds ont été alloués au transport routier traditionnel. Le nouveau mécanisme pour l'interconnexion en Europe adopte également cette approche.

99 b)

Le programme RTE-T a spécifiquement ciblé des projets ferroviaires, et en particulier les tronçons transfrontaliers (voir le paragraphe 77). En outre, les projets visant à mettre en place des lignes mixtes ou des lignes à grande vitesse ont également profité au transport de marchandises, notamment en créant des capacités supplémentaires sur les lignes conventionnelles et d'autres lignes parallèles. D'un point de vue méthodologique, il est également difficile de distinguer, en termes financiers, l'effet des investissements ciblant les lignes mixtes réalisés dans le transport de marchandises ou de voyageurs.

Il convient également de préciser que le règlement RTE-T a introduit plusieurs nouveaux outils de gouvernance pour la mise en œuvre du réseau central du RTE-T (corridors du réseau central, coordinateurs européens, plans de travail sur les corridors, corridor Fora). Ces outils contribuent à un meilleur suivi de la mise en œuvre du RTE-T et à l'identification d'une réserve de projets servant les objectifs politiques de l'UE, parmi lesquels le développement du fret ferroviaire occupe une place centrale.

99 c)

La Commission considère l'infrastructure ferroviaire comme un élément clé mais estime qu'il doit être accompagné des mesures opérationnelles et législatives nécessaires. Le quatrième paquet ferroviaire ne portera ses fruits qu'une fois pleinement mis en œuvre. En outre, les conditions du marché (crise économique) n'ont pas favorisé le développement des services de fret ferroviaire au cours des dernières années.

Voir les réponses aux paragraphes 25 et 84.

99 d)

La Commission rappelle que l'entretien est une compétence des États membres et ne peut en général bénéficier d'un financement de l'UE.

Voir la réponse de la Commission au paragraphe 88.

100

Les nouveaux cadres du RTE-T et du MIE visent à permettre une meilleure utilisation des fonds de l'UE en ciblant les projets présentant une valeur ajoutée européenne élevée, comme ceux portant sur les liaisons ferroviaires transfrontalières, les goulets d'étranglement et les liaisons ferroviaires vers les ports et les aéroports, conformément aux normes techniques établies par le règlement RTE-T. La Commission négocie avec les États membres des programmes opérationnels au titre du FEDER et du Fonds de cohésion afin de réaliser le principal objectif de la politique de cohésion, soit la cohésion entre les régions plus développées et les régions moins développées. La Commission estime que les règlements pour la période 2014-2020 facilitent encore ce processus en fixant des conditions ex ante et un cadre de performance.

Recommandation n° 6 a)

La Commission accepte cette recommandation et la met déjà en œuvre. Elle a introduit une condition ex ante dans les nouvelles réglementations pour la politique de cohésion 2014-2020 afin de garantir que les conditions nécessaires à un soutien efficace soient établies. Parmi celles-ci figure un plan stratégique à long terme qui devra être établi avant que toute décision de financement ne soit prise.

La Commission partage le point de vue selon lequel la planification relative à l'infrastructure ferroviaire doit être réalisée dans le contexte d'une planification globale des réseaux de transport. Cela ressort clairement de l'article 4 du règlement n° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport. Parmi les objectifs du réseau transeuropéen de transport figurent «l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux de transport nationaux», «l'intégration et l'interconnexion optimales de tous les modes de transport» et «l'utilisation efficace des infrastructures».

Dans ce contexte, la Commission considère qu'une performance optimale nécessite également une planification stratégique à long terme au niveau national et qu'il convient également de tenir compte des répercussions transfrontalières.

Le financement au titre du MIE sera axé sur des projets présentant une valeur ajoutée européenne élevée. Les fonds alloués aux projets RTE-T au titre du nouveau mécanisme pour l'interconnexion en Europe ne seront disponibles que pour des projets qui respectent le règlement RTE-T, c'est-à-dire qui autorisent une vitesse de 100 km/h, une charge d'essieu de 22,5 t et des trains d'une longueur de 740 m. Cela permettra l'amélioration des conditions des opérations de transport par chemin de fer. En outre, le MIE se concentrera sur l'accès aux centres générateurs de fret afin de développer l'intermodalité, en particulier les liaisons ferroviaires vers les ports. Il existe également une priorité spécifique ciblant les plateformes multimodales (terminaux rail-route). La Commission veillera à ce que le financement cible au mieux les besoins du réseau ferroviaire européen.

Recommandation n° 6 b)

La Commission accepte cette recommandation et la considère comme partiellement mise en œuvre.

La Commission vérifie déjà quelle part des fonds de l'UE est réellement investie dans les projets de fret ferroviaire dans le cadre de la mise en œuvre du MIE.

Au vu de l'utilisation mixte de la plupart des lignes, la Commission vérifiera la part de fonds investie dans des projets qui ne ciblent pas uniquement le transport de voyageurs (lignes à grande vitesse).

Recommandation n° 7 a)

La Commission accepte cette recommandation et la considère comme partiellement mise en œuvre.

Les corridors du RTE-T/corridors de fret ferroviaires, les orientations pour le RTE-T, les tronçons et les priorités préidentifiés dans le règlement établissant le MIE, les STI ainsi que l'exigence de condition ex ante n° 72 établissent un cadre pour le plan de transport global qui facilite le développement des corridors ferroviaires de manière homogène.

Le nouveau mécanisme pour l'interconnexion en Europe cible en particulier les corridors de réseau central. L'esprit du nouveau règlement RTE-T est de maximiser l'effet des mesures prises au niveau national et de l'UE, et il s'agit également du principe sous-jacent de la stratégie de financement du MIE. Le règlement TEN-T envisage la création d'un réseau à l'échelle de l'UE. La nouvelle législation a renforcé le mandat des coordinateurs européens qui ont entre autres pour tâche de faciliter une mise en œuvre coordonnée des corridors multimodaux du réseau central. Cela permettra d'exploiter les synergies éventuelles et une complémentarité entre les actions entreprises au sein des États membres et dans le cadre des différents programmes. Cette approche est supposée minimiser le risque de l'existence d'une mosaïque de projets entraînant le développement d'un réseau fragmenté.

Recommandation n° 7 b)

La Commission accepte cette recommandation, et, dans la mesure où elle est concernée, la considère comme mise en œuvre à travers l'existence d'un cadre relatif à l'analyse coûts-bénéfices.

Cette analyse constitue un élément nécessaire de toute demande de financement au titre du MIE. Elle utilise des prévisions du trafic pour quantifier les avantages financiers et économiques d'un projet donné, et celles-ci portent également sur le trafic de fret sur les lignes mixtes. Seuls les projets présentant une analyse coûts-bénéfices positive se voient accorder un financement au titre du MIE.

Lors du processus de sélection, la Commission accordera l'attention nécessaire aux projets ayant la valeur ajoutée européenne la plus élevée qui, dans la plupart des cas, portent sur le trafic de fret ferroviaire.

En ce qui concerne les Fonds ESI, la Commission aimerait signaler que les éléments mentionnés doivent être inclus dans les informations fournies pour approbation des grands projets (notamment l'étude de faisabilité et l'analyse coûts-bénéfices). Références légales: pour la période 2007-2014, l'article 40 du règlement (CE) n° 1083/2006; pour la période 2014-2020, l'article 101 du règlement (UE) n° 1303/2013.

La Commission fait observer que les États membres sont également tenus de réaliser des analyses ex ante au sujet du déficit de financement pour les petits projets générateurs de recettes³.

Recommandation n° 8

La Commission fait observer que la première partie de cette recommandation s'adresse aux États membres et accepte la seconde partie.

Dans le cadre de plans d'activité et de stratégies indicatives de développement de l'infrastructure mis en place par les gestionnaires de l'infrastructure, les États membres, avec le soutien des organismes de contrôle, doivent garantir le bon entretien du réseau ferroviaire (y compris les équipements pour le dernier kilomètre), en particulier dans les corridors de fret ferroviaire.

³ Note d'orientation relative à l'article 55, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1083/2006, COCOF 08/0012/03.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

La promotion de modes de transport plus efficaces et plus durables, et en particulier du fret ferroviaire, constitue depuis 25 ans un volet essentiel de la politique de l'UE. Le budget de l'UE a contribué au financement de projets ferroviaires à hauteur de 28 milliards d'euros environ entre 2007 et 2013. Dans le présent rapport, la Cour évalue si l'UE est parvenue à développer le transport ferroviaire de marchandises et si la performance du transport ferroviaire de marchandises dans l'UE s'est améliorée depuis 2000 pour ce qui est de la part modale et du volume transporté. La Cour a constaté que, globalement, la performance du transport ferroviaire de marchandises reste insuffisante, tandis que la position du transport routier s'est encore renforcée.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications