Espace ferroviaire unique européen. Refonte

2010/0253(COD) - 17/09/2010 - Document de base législatif

OBJECTIF : refonte du cadre réglementaire établissant un espace ferroviaire unique européen en vue de faciliter l'intégration et le développement du marché ferroviaire européen.

ACTE PROPOSÉ : Directive du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : soucieuse d'enrayer le déclin du secteur ferroviaire européen observé à partir des années 70, la Communauté européenne a adopté un certain nombre de mesures législatives destinées à relancer le rail en créant progressivement un «espace ferroviaire unique européen ».

Le premier paquet ferroviaire - directive 2001/12/CE, directive 2001/12/CE et directive 2001/13/CE - adopté à la fin de 2000, traduisait la volonté de réformer le cadre réglementaire afin d'intégrer le secteur ferroviaire à l'échelon européen et de lui permettre de faire face à la concurrence des autres modes de transport dans les meilleures conditions possibles.

Avec ce nouveau cadre réglementaire, le secteur est parvenu à stabiliser les volumes transportés et, dans certains États membres, à reprendre des parts de marché à la route. Cependant, la croissance du fret ferroviaire exprimée en tonnes transportées au cours de ces dernières années n'a pas encore permis de récupérer les 2,3 points de pourcentage de parts de marché perdus entre 1995 et 2003. La situation économique actuelle accentue les faibles performances du marché ferroviaire. Les services de fret (y compris les chemins de fer) ont récemment connu une nette baisse d'activité (entre 20% et 50% selon le segment de marché), à l'instar du transport de voyageurs.

Le développement du secteur ferroviaire et sa capacité à concurrencer de manière viable les autres modes de transport sont toujours handicapés par de graves problèmes dus a) au financement et à la tarification inadéquats de l'infrastructure, b) aux obstacles persistants à la concurrence et c) à l'absence de surveillance réglementaire appropriée. Deux problèmes doivent en particulier être traités :

- le niveau d'investissement dans le développement et l'entretien de l'infrastructure ferroviaire demeure insuffisant dans un grand nombre d'États membres. Bien souvent, la qualité de l'infrastructure en place continue de se détériorer ;
- la concurrence est limitée par divers facteurs. Le manque de transparence des conditions du marché et le mauvais fonctionnement du cadre institutionnel continuent de rendre la tâche difficile aux nouveaux acteurs qui souhaitent fournir des services ferroviaires concurrentiels.

Le cadre législatif actuel comporte des faiblesses, des ambiguïtés et des lacunes auxquelles il convient de remédier pour réaliser pleinement les objectifs initiaux de la législation. La Commission considère une refonte du premier paquet ferroviaire comme un des moyens d'y parvenir.

ANALYSE D?IMPACT : sur la base d'une vaste recherche et évaluation, la Commission a élaboré 37 mesures pouvant contribuer à la réalisation des objectifs de la proposition. L'analyse préliminaire de ces 37 mesures a permis d'en sélectionner 26.

Suite à la décision d'effectuer une analyse d'impact en vue d'une initiative visant à refondre le premier paquet ferroviaire, une étude externe a été commandée à PriceWaterhouseCoopers Advisory (PWC). Une consultation des parties prenantes à laquelle ont participé près de 380 organisations a été menée dans le cadre de l'étude externe.

S'appuyant sur l'étude externe et sur les conclusions de la consultation des parties prenantes, la Commission a procédé à une évaluation quantitative et qualitative de l'impact de l'ensemble des mesures présélectionnées. Elle a examiné des solutions alternatives aux nouvelles mesures envisagées pour moderniser le cadre réglementaire actuel lorsque celles-ci n'avaient jamais fait l'objet d'une analyse d'impact.

BASE JURIDIQUE : article 91 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

CONTENU : la proposition de refonte du premier paquet ferroviaire poursuit 3 objectifs horizontaux :

1°) Simplifier, clarifier et moderniser le cadre réglementaire en Europe : cet objectif pourra être atteint en éliminant les références croisées des trois directives et en les restructurant et fusionnant dans un code d'accès ferroviaire unique.

2°) Clarifier certaines dispositions de la législation sur l'accès au réseau ferroviaire en vue de faciliter la transposition correcte et l'application efficace du droit de l'UE dans tous les États membres.

3°) Moderniser la législation en supprimant les dispositions obsolètes et en insérant de nouvelles dispositions qui correspondent mieux au fonctionnement du marché aujourd'hui (nouveaux entrants, détention totale ou partielle de l'infrastructure par l'État, etc.).

La proposition couvre : a) le financement et la tarification adéquats des infrastructures ferroviaires, b) les conditions de concurrence sur le marché ferroviaire et c) les réformes organisationnelles nécessaires pour assurer la surveillance appropriée du marché.

L'objectif premier consiste à : assurer un financement adéquat, transparent et durable de l'infrastructure et, grâce à une meilleure prédictibilité du développement de l'infrastructure et des conditions d'accès, à : i) faciliter les investissements des entreprises ferroviaires, ii) ajuster le niveau et la structure de la tarification des infrastructures, iii) améliorer la compétitivité des opérateurs ferroviaires par rapport aux autres modes de transport et iv) à contribuer à l'internalisation des coûts environnementaux.

La deuxième série d'objectifs consiste à : i) éviter les distorsions de concurrence dues à l'utilisation de fonds publics dans le cadre d'activités commerciales, ii) empêcher les opérateurs historiques de collecter des informations commercialement sensibles et de les utiliser au détriment de leurs concurrents potentiels, iii) éliminer les conflits d'intérêts affectant la direction des services liés au rail, iv) améliorer la disponibilité de ceux-ci pour les nouveaux entrants et à v) rendre le marché plus transparent pour assurer une concurrence effective.

En ce qui concerne le contrôle réglementaire, la proposition vise à permettre aux organismes de contrôle de mener leurs missions efficacement grâce au renforcement de leur indépendance, à une extension de leurs compétences et à l'augmentation des moyens mis à leur disposition.

Concrètement, les principales modifications proposées sont les suivantes :

- la séparation comptable entre les activités qui bénéficient d'un monopole légal et celles qui sont soumises à la concurrence ;
- l?obligation pour les États membres de publier des stratégies de développement du secteur ferroviaire à moyen et long termes qui permettront de répondre aux futurs besoins de mobilité et qui reposeront sur un financement sain et durable du système ferroviaire. Cela stimulera les investissements à long terme sur lesquels compte l'industrie ferroviaire ;
- une clarification des principes généraux qui s'appliquent aux accords transfrontaliers entre les entreprises ferroviaires, entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers ;
- une clarification du contenu des documents de référence du réseau afin de renforcer leur efficacité et d'améliorer la transparence du marché ferroviaire. Les prestataires de services devront fournir des informations sur la tarification des services ferroviaires devant être publiée dans leur document de référence du réseau ;
- la modernisation des dispositions sur l'indépendance des organismes de contrôle en stipulant clairement qu'ils doivent être indépendants des compétences des organismes de contrôle. Leurs compétences couvriront explicitement les décisions concernant l'accès aux services ferroviaires et leur tarification, qui sont essentielles pour permettre l'entrée sur le marché et garantir une concurrence équitable ;
- pour renforcer la coopération transfrontalière et améliorer les conditions d'entrée sur le marché, les organismes de contrôle devront coopérer en ce qui concerne l'adoption de décisions sur l'accès ou les questions de tarification des services internationaux ;
- les tâches de surveillance du marché confiées à la Commission couvriront des questions telles que les investissements dans l'infrastructure ferroviaire, l'évolution des prix et la qualité des services de transport ferroviaire ainsi que les obligations de service public en matière de transport ferroviaire de voyageurs.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la proposition n?a pas d?incidence sur le budget de l?Union.