



Bruxelles, le **XXX**
SWD(2013) 11

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant les documents:

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire

{COM(2013) 28}

{COM(2013) 29}

{SWD(2013) 10}

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant les documents:

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire

DG chef de file: MOVE

1. DEFINITION DU PROBLEME

En matière de transport de voyageurs, le secteur ferroviaire ne soutient pas la comparaison avec les autres modes de transport. La part modale du rail dans l'UE, 6 %, est assez stable depuis le milieu des années 1990 et tranche nettement avec celle des voitures particulières (75 %), des autobus (8 %) et du transport aérien (8 %). Tandis que certains pays ont ouvert leur marché des services nationaux de transport de voyageurs, le marché d'autres États membres est dominé par les opérateurs historiques.

Deux problèmes principaux se manifestent ici. Premièrement, une faible qualité des services de transport de voyageurs par chemin de fer est observée en de nombreux endroits de l'UE. Une enquête de 2012 a révélé que seuls 46 % des Européens étaient satisfaits de leurs systèmes de transport ferroviaire nationaux et régionaux. Deuxièmement, des écarts d'efficacité opérationnelle des entreprises ferroviaires sont observés entre les divers modèles nationaux qui existent en Europe. Malgré les importantes subventions accordées aux chemins de fer, de nombreuses entreprises ferroviaires de l'UE enregistrent des pertes depuis plusieurs années et, dans certains cas, ont dû être renflouées par les contribuables à plusieurs reprises.

Des éléments concordants indiquent que ces problèmes proviennent d'un manque de pression concurrentielle et des différences entre règles d'accès au marché au sein de l'UE, qui entravent la construction de l'espace ferroviaire unique européen. Dans 16 États membres sur les 25 dotés de chemins de fer, la part de marché de l'opérateur historique reste supérieure à 90 %. Dans de telles conditions, ni la concurrence *pour* le marché [entrée en concurrence de plusieurs opérateurs pour obtenir le droit exclusif d'exploiter une ligne donnée, c'est-à-dire un *contrat de service public* (CSP)], ni la concurrence *sur* le marché (plusieurs opérateurs actifs sur le même itinéraire, c'est-à-dire le *libre accès*) ne peuvent être garanties. En outre, l'écart d'efficacité entre les meilleures entreprises ferroviaires de l'UE et les moins performantes a augmenté, révélant des tendances divergentes.

Les causes profondes de ces problèmes sont l'absence de concurrence pour les CSP, les distorsions du marché liées à l'accès restreint aux ressources nécessaires (comme le matériel roulant et les systèmes de billetterie intégrée) et les restrictions nationales à la liberté de fournir des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer. Aujourd'hui, 42 %

de l'ensemble du marché national du transport de voyageurs dans l'UE revêt la forme d'OSP attribuées directement. De plus, dans neuf États membres au moins, il semble que l'opérateur historique bénéficie toujours d'un monopole sur les services nationaux de transport de voyageurs inscrit dans la législation nationale.

Ces problèmes et les mesures qui seront proposées pour y remédier concernent un grand nombre d'acteurs, dans le marché ferroviaire et au-delà. Il s'agit en particulier des entreprises ferroviaires, des voyageurs et de l'industrie ferroviaire. Plus fondamentalement, ces mesures auront aussi des incidences sur la gestion du financement public du secteur ferroviaire par les autorités.

2. SUBSIDIARITE

Les articles 58, 90 et 100 du traité étendent au transport ferroviaire les objectifs consistant à créer un véritable marché intérieur dans le cadre d'une politique commune des transports de l'UE.

Les États membres agissant isolément ne sauraient assurer la cohérence du marché ferroviaire de l'Union et résoudre les divergences d'interprétation de la législation, étant donné les obstacles au marché intérieur que constituent la persistance de règles nationales et le fonctionnement insatisfaisant des institutions nationales. En agissant à l'échelon de l'Union, il s'agit d'assurer la mise en œuvre cohérente de l'acquis ferroviaire de l'Union avec, en point de mire, la création d'un espace ferroviaire unique européen exempt de vaines entraves administratives et techniques. Dans le même temps, le respect du principe de subsidiarité est soigneusement évalué en ce qui concerne les mesures d'ouverture du marché liées aux CSP, qui sont conçues pour que les États membres conservent une flexibilité maximale.

3. OBJECTIFS

Objectif général

Améliorer la qualité des services de transport ferroviaire de voyageurs et renforcer leur efficacité opérationnelle et, par là même, améliorer la compétitivité et l'attractivité du secteur ferroviaire par rapport aux autres modes de transport et poursuivre le développement de l'espace ferroviaire unique européen.

Objectifs spécifiques

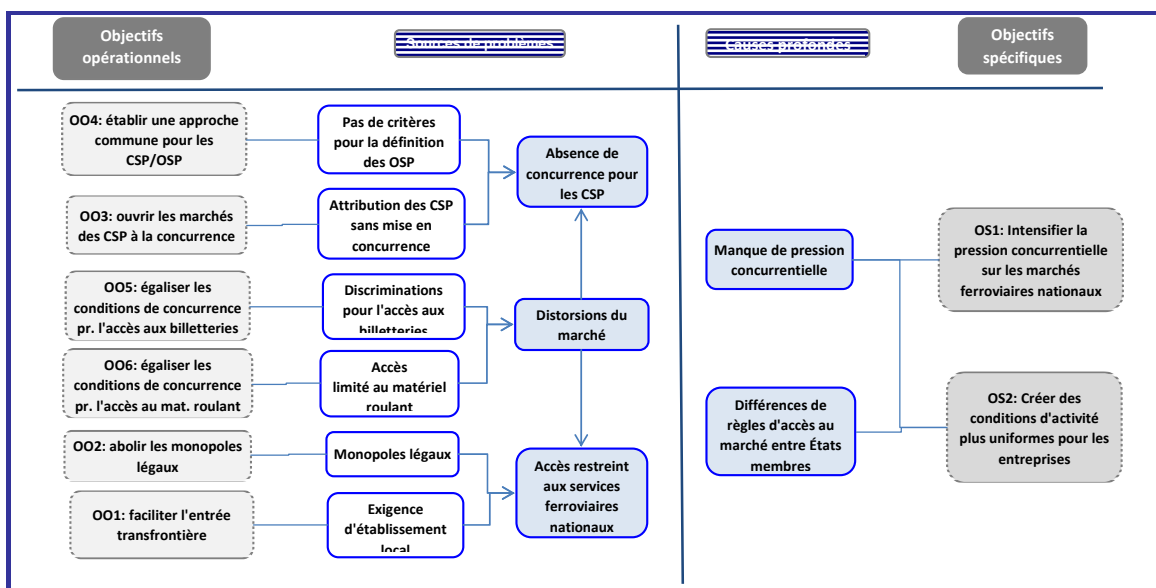
1. Intensifier la pression concurrentielle sur les marchés ferroviaires nationaux
2. Créer des conditions d'activité plus uniformes pour les entreprises

Objectifs opérationnels

1. Faciliter l'entrée transfrontière sur les marchés de services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer
2. Abolir les monopoles légaux
3. Ouvrir les marchés des CSP à la concurrence
4. Établir une approche commune pour contrôler la définition des OSP et pour définir les contrats de service public

5. Favoriser l'égalité des conditions de concurrence pour l'accès aux systèmes de billetterie
6. Favoriser l'égalité des conditions de concurrence pour l'accès au matériel roulant

Schéma des sources de problèmes, des causes profondes et des objectifs



4. OPTIONS

En tenant compte de la consultation des parties prenantes et de l'analyse du problème, il est possible de définir quatre grands ensembles de mesures, détaillés dans le tableau suivant:

Causes profondes	Catégorie d'options	Options envisagées	Options retenues
Restrictions à la fourniture de services nationaux de transport voyageurs	Options A: libre accès	Option A0: scénario de référence – le droit UE ne prévoit pas de droits de libre accès aux marchés ferroviaires nationaux	✓
		Option A1: libre accès avec possibilité de restrictions si la viabilité du CSP est compromise	✓
		Option A2: libre accès limité aux lignes viables sur le plan commercial	
		Option A3: libre accès limité aux lignes non couvertes par des CSP	✓
		Option A4: libre accès illimité	
Absence de concurrence pour les CSP	Options B: mise en concurrence pour les CSP	Option B0: scénario de référence – les autorités compétentes peuvent choisir entre une attribution directe et une mise en concurrence	✓
		Option B1: mise en concurrence obligatoire avec flexibilité, portée du CSP sous le contrôle de l'organisme de contrôle national	✓

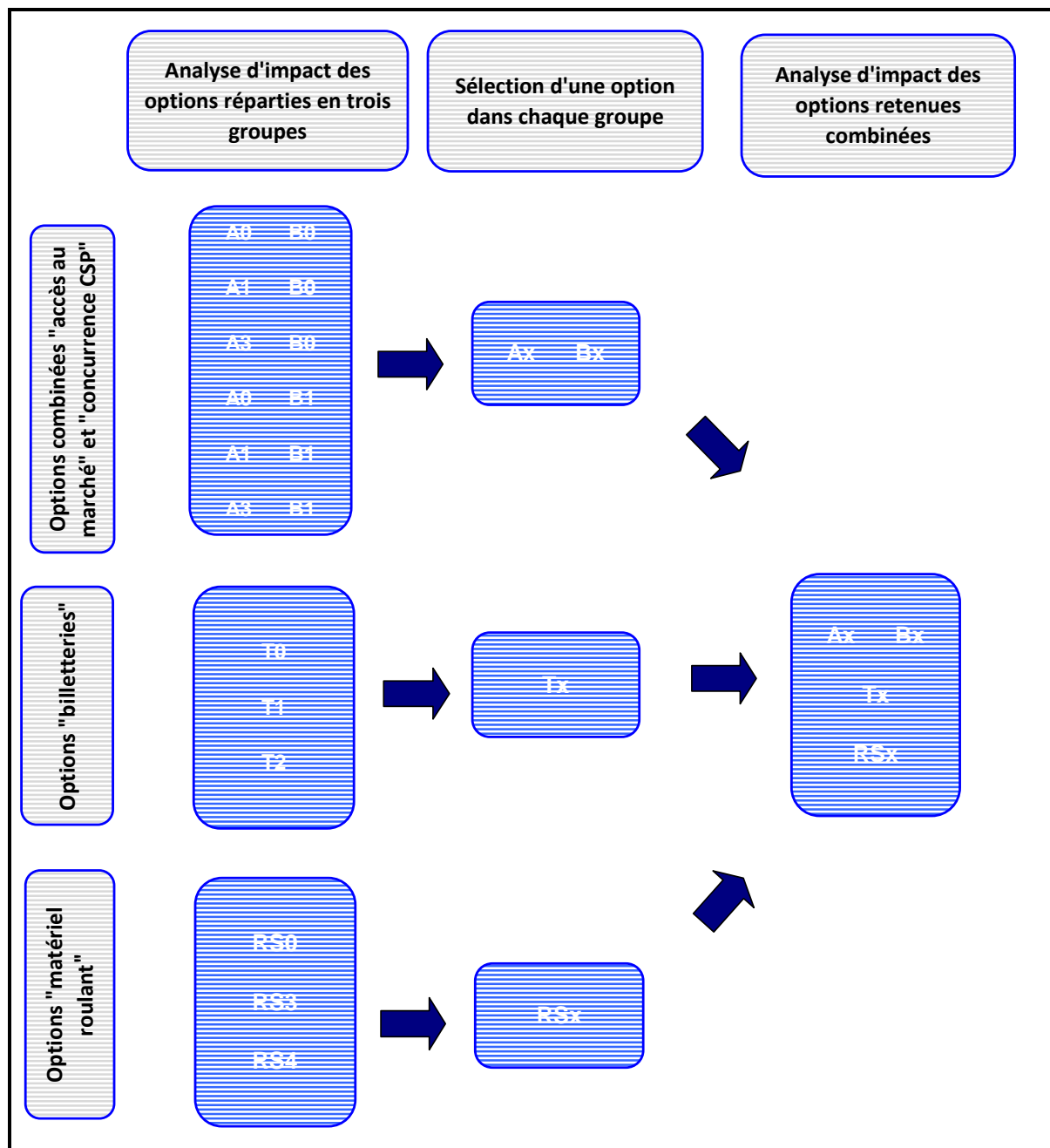
			Option B2: mise en concurrence obligatoire avec flexibilité, portée du CSP sous le contrôle de la Commission	
Accès discriminatoire aux systèmes de billetterie	Options (Ticketing): intégration des systèmes de billetterie	T	Option T0: scénario de référence – mise en œuvre du règlement sur les droits des voyageurs et de la refonte du 1 ^{er} paquet ferroviaire	✓
			Option T1: systèmes nationaux de billetterie intégrée sur une base volontaire	✓
			Option T2: systèmes nationaux de billetterie intégrée obligatoires	✓
			Option T3: systèmes de billetterie intégrée à l'échelon de l'UE	
Accès limité au matériel roulant	Options (Rolling Stock): accès au matériel roulant	RS	Option RS0: scénario de référence – pas d'exigences spécifiques de l'UE	✓
			Option RS1: création obligatoire de sociétés de matériel roulant (ROSCO, pour <i>rolling stock companies</i>)	
			Option RS2: le matériel roulant est obligatoirement la propriété des autorités compétentes	
			Option RS3: vente ou location obligatoire du matériel roulant par le bénéficiaire précédent du CSP	✓
			Option RS4: obligation pour l'autorité compétente d'assumer les risques financiers	✓
			Option RS5: orientations définissant les bonnes pratiques en matière de matériel roulant	

Les options A et B constituent les mesures principales de l'initiative; la combinaison entre elles détermine le degré d'ambition de l'ouverture du marché. Les combinaisons suivantes d'options principales doivent être évaluées:

- Option 0 (A0, B0) – Scénario de référence
- Option 1 (A1, B0) – Ouverture du marché fondée sur un «libre accès étendu», pas de mesures pour la mise en concurrence des CSP
- Option 2 (A3, B0) – Ouverture du marché fondée sur un «libre accès limité», pas de mesures pour la mise en concurrence des CSP
- Option 3 (A0, B1) – Ouverture du marché fondée exclusivement sur la mise en concurrence des CSP
- Option 4 (A1, B1) – Ouverture du marché fondée sur un «libre accès étendu» et la mise en concurrence des CSP
- Option 5 (A3, B1) – Ouverture du marché fondée sur un «libre accès limité» et la mise

L'examen des options en matière de billetterie et de matériel roulant vise essentiellement à créer les conditions-cadres nécessaires à une application plus efficace des options principales A et B.

Combinaison des options principales avec les options T et RS retenues:



5. ANALYSE DES IMPACTS

Des règles à l'échelon de l'UE créeraient les conditions nécessaires à un fonctionnement plus efficace et plus uniforme du marché ferroviaire, mais l'efficacité de la mise en œuvre et les effets obtenus dépendraient largement de la situation dans chaque État membre et de l'état d'esprit dans lequel se dérouleront la transposition et l'application. Par conséquent, l'analyse

des impacts des différentes options se fonde principalement sur une évaluation qualitative, avec une quantification partielle lorsque cela est possible.

Les incidences directes *économiques, sociales et environnementales* qui ont été considérées comme étant potentiellement les plus pertinentes au regard des mesures envisagées sont détaillées dans les tableaux ci-dessous.

Analyse des impacts directs économiques et sociaux

	Option 0 Scénario de référence	Option 1 Libre accès étendu uniquement	Option 2 Libre accès limité uniquement	Option 3 Mise en concurrence uniquement	Option 4 Libre accès étendu et mise en concurrence	Option 5 Libre accès limité et mise en concurrence
Incidences économiques directes						
Concurrence	0	+ / ++	+	++	++++	+++
Demande de transport	0	+	+	+	++	++
Recettes et coûts pour le secteur	0	+	+	++	+++	+++
Financement public	0	+	0/+	++	++	+++
Investissements dans le secteur ferroviaire	0	+	+	+	++	++
Coûts administratifs pour les opérateurs	0	0/+	0/+	--	-	--
Coûts administratifs pour les autorités publiques	0	0	0	--	-	--
Activités ferroviaires plurinationales	0	+	+	+++	++++	++++
Petites et moyennes entreprises	0	0/+	0/+	+	+	+
Incidences sociales directes						
Tarifs voyageurs	0	+	0/+	0	+	0/+
Qualité du service	0	+	0/+	+	++	++
Emploi – entreprises ferroviaires	0	0	0	-/+	-/+	-/+
Emploi – secteurs liés aux chemins de fer	0	+	+	+	++	++
Conditions de travail	0	-	-	--	--	--
Sécurité ferroviaire	0	0	0	0	0	0

Impacts des options en matière de billetterie

Impacts des options en matière de billetterie	T0 Scénario de référence	T1 Intégration volontaire	T2 Intégration obligatoire
---	-----------------------------	------------------------------	-------------------------------

Incidences économiques			
Concurrence et incidences liées à la concurrence	0	++	+
Recettes et coûts pour le secteur	0	0	-
Demande de transport, activités ferroviaires plurinationales	0	0	0
Coûts administratifs pour les autorités publiques	0	0	-
Innovation	0	+	0
Incidences sociales			
Tarifs voyageurs	0	0/+	0/-
Qualité du service	0	+	0/+

Impacts des options en matière de matériel roulant

	RS1 Scénario de référence	RS3 Transfert obligatoire	RS4 Risque pour l'entité adjudicatrice
Incidences économiques			
Concurrence et incidences liées à la concurrence	0	+	++
Financement public	0	-	--
Activités ferroviaires plurinationales	0	+	+
Droits de propriété	0	-	0
Recettes et coûts pour le secteur	0	0	+
Innovation	0	0/-	0/-
Incidences sociales			
Sécurité	0	0	0

6. COMPARAISON DES OPTIONS

Le tableau ci-dessous compare les résultats des différentes options sur le plan de l'efficacité, de l'efficience et de la cohérence.

Comparaison des options «ouverture du marché»	Efficacité ¹		Efficience				Cohérence				Motivation
	OS1: Intensifier la pression concurrentielle sur les marchés ferroviaires nationaux	OS2: Créer des conditions d'activité plus uniformes pour les entreprises	Efficience opérationnelle des entreprises	Tarifs voyageurs	Charge administrative pour les opérateurs	Charge administrative pour les autorités	Emploi et conditions de travail (chemins de fer)	Emploi (secteurs liés aux chemins de fer)	Inclusion sociale, incidences sur les clients	Durabilité environnementale	
Option 0 Scénario de référence	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Il n'y aurait pas de nouveaux soumissionnaires pour des mises en concurrence, ni d'améliorations de l'efficience des dépenses publiques dans les chemins de fer. Persistance de la disparité des structures de marché entre États membres.
Option 1 Libre accès étendu uniquement	+ / ++	+	+	+	0 / +	0	0	+	+	0 / +	Incidences positives sur la compétitivité dans le marché ferroviaire. Cependant, cette mesure n'entraînerait pas une restructuration majeure du secteur ferroviaire et ne permettrait que des gains limités en matière d'efficience et de charge administrative.
Option 2 Libre accès limité uniquement	+	+	+	0 / +	0 / +	0	0	+	+	0 / +	Les incidences sont similaires à celles de l'option 1, mais encore plus réduites. Les CSP resteront protégés d'une concurrence avec des opérateurs en libre accès, de sorte qu'on ne prévoit pas d'économies de fonds publics.

¹ Les notes en matière d'efficacité sont liées aux catégories suivantes d'impacts économiques: concurrence, utilisation de fonds publics, demande de services ferroviaires/part modale des chemins de fer, développement des activités ferroviaires plurinationales.

Comparaison des options «ouverture du marché»	Efficacité ¹		Efficience				Cohérence				Motivation
	OS1: Intensifier la pression concurrentielle sur les marchés ferroviaires nationaux	OS2: Créer des conditions d'activité plus uniformes pour les entreprises	Efficience opérationnelle des entreprises	Tarifs voyageurs	Charge administrative pour les opérateurs	Charge administrative pour les autorités	Emploi et conditions de travail (chemins de fer)	Emploi (secteurs liés aux chemins de fer)	Inclusion sociale, incidences sur les clients	Durabilité environnementale	
Option 3 Mise en concurrence uniquement	++	+++	++	0	-	-	-/+	+	++	+	Cette option ne concerne que le recours aux CSP, et donc n'améliore que partiellement les droits d'entrée. La mise en concurrence devrait entraîner une augmentation de l'efficience, qui sera ressentie surtout par les opérateurs historiques. Les tarifs pour les clients resteront identiques; la charge administrative pourrait augmenter. L'inclusion sociale et la durabilité environnementale sont liées à la légère augmentation attendue de la prestation de services ferroviaires.
Option 4 Libre accès étendu et mise en concurrence	++++	++++	+++	+	-	-	-/+	++	++	+/+ +	L'option la plus ambitieuse, qui concerne à la fois les CSP et le libre accès, et la plus efficace du point de vue des objectifs spécifiques. Elle encouragera l'élimination des profits monopolistiques des opérateurs historiques et créera des possibilités pour de nouveaux entrants. Le réinvestissement dans le secteur ferroviaire de l'argent économisé pourrait permettre la création de services supplémentaires. Les incidences sur l'emploi sont liées à l'évolution des recettes du secteur.
Option 5 Libre accès limité et mise en concurrence	+++	++++	++/+ ++	0/+	--	--	-/+	++	++	+/+ +	L'option 5 est similaire à l'option 4, mais permet une concurrence entre droits de libre accès et CSP. Les avantages attendus sous la forme d'économies d'argent public et d'efficience opérationnelle sont moins importants. Les incidences sur l'emploi sont

Comparaison des options «ouverture du marché»		Efficacité ¹		Efficience				Cohérence				Motivation
		OS1: Intensifier la pression concurrentielle sur les marchés ferroviaires nationaux		Efficience opérationnelle des entreprises				Emploi et conditions de travail (chemins de fer)				globalement les mêmes que celles de l'option 3.
		OS2: Créer des conditions d'activité plus uniformes pour les entreprises		Tarifs voyageurs				Emploi (secteurs liés aux chemins de fer)				
				Charge administrative pour les opérateurs				Inclusion sociale, incidences sur les clients				
				Charge administrative pour les autorités				Durabilité environnementale				

Comparaison des options «billetterie»	Efficacité		Efficience			Cohérence	Motivation
	OS1: Intensifier la pression concurrentielle sur les marchés ferroviaires nationaux	OS2: Créer des conditions d'activité plus uniformes pour les entreprises	Efficience opérationnelle des entreprises ferroviaires	Tarifs voyageurs	Charge administrative pour les autorités publiques	Qualité du service	
T0 Scénario de référence	0	0	0	0	0	0	La mise en œuvre du règlement sur les droits des voyageurs et de la refonte du 1 ^{er} paquet ferroviaire entraînerait une amélioration minimale.
T1 Intégration volontaire	++	0	+	0/+	0	+/-	Le scénario T1 représente une moins grande harmonisation des approches, mais laisse de la place à davantage de concurrence. Le caractère volontaire de l'option laisserait le marché plus fragmenté et constituerait un obstacle à la fluidité des déplacements.
T2 Intégration obligatoire	+	0	0	0/-	-	0/+	Des systèmes de billetterie obligatoires favoriseraient la fluidité des déplacements, mais pourraient réduire les marges disponibles pour la concurrence par les prix. De tels systèmes pourraient entraver la mise en place par les opérateurs en libre accès de leurs propres stratégies commerciales et entraîner des coûts disproportionnés.

Comparaison des options «matériel roulant»	Efficacité		Efficience		Cohérence			Motivation
	OS1: Intensifier la pression concurrentielle sur les marchés ferroviaires nationaux	OS2: Créer des conditions d'activité plus uniformes pour les entreprises	Efficience opérationnelle des entreprises ferroviaires	Financement public	Sécurité	Droits de propriété	Innovation	
RS0 Scénario de référence	0	0	0	0	0	0	0	Dans de nombreux pays, l'accès au matériel roulant reste un obstacle majeur qui entrave la concurrence.
RS3 Transfert obligatoire	+	+	0/-	-	0	-	0/-	Les scénarios RS3 et RS4 permettent tous deux la mise en place de conditions de concurrence égales en ce qui concerne l'accès au matériel roulant, en augmentant le nombre potentiel de soumissionnaires et en harmonisant les conditions d'activité. Une meilleure efficience du financement public est attendue. L'option RS3 crée des coûts supplémentaires pour les opérateurs et entraîne la perte de la propriété du matériel roulant pour les opérateurs historiques, ce qui pourrait déboucher sur des conflits.
RS4 Risque pour l'entité adjudicatrice	++	+	0/-	--	0	0	0/-	Cette option faciliterait l'accès au matériel roulant plus efficacement que RS3, cependant elle représente une plus forte pression sur les fonds publics étant donné les risques financiers. Les entités adjudicatrices pourraient choisir d'utiliser du vieux matériel roulant pour minimiser les coûts, ce qui nuirait à l'innovation.

Conclusion

L'analyse montre que les meilleurs résultats sont obtenus pour les options suivantes:

- **Option 4** – Ouverture du marché fondée sur un «libre accès étendu» et mise en concurrence des CSP
- **T1** – Systèmes nationaux de billetterie intégrée sur une base volontaire
- **RS3** – Transfert obligatoire du matériel roulant ou **RS4** – Obligation pour l'autorité compétente d'assumer les risques financiers liés au matériel roulant

Comme déjà expliqué, pour une partie des options, l'évaluation des impacts présente un certain degré d'incertitude, parce que les éléments probants sont parfois relativement récents (par exemple en ce qui concerne la concurrence *sur* le marché) ou ambigus (fournis uniquement par certaines parties intéressées). La mise en application ou non de la combinaison d'options susmentionnée reste donc un choix politique.

Estimation des impacts du scénario retenu

Une analyse de scénarios accompagnée de tests de sensibilité a permis d'estimer les incidences potentielles du scénario retenu. En outre, la séparation institutionnelle et la coordination de la gestion de l'infrastructure, comme proposées dans le cadre d'une autre initiative du quatrième paquet ferroviaire, contribuent grandement à la réalisation de tous les avantages de l'ouverture du marché et débouchent sur les synergies importantes suivantes:

Impacts des politiques d'ouverture du marché et de gouvernance des infrastructures

Toutes les variations sont des estimations, données à titre d'illustration	Avantages financiers (VAN, en Mrd EUR)	Augmentation en passagers-km (Mrd)
Scénario 1 – Accent sur les économies		
Séparation verticale uniquement	6,6	0,8
Ouverture du marché uniquement	29,4	2,0
Ouverture du marché et séparation verticale combinées	43,4	3,8
Scénario 2 – Réinvestissement (50 % des économies sont réinvesties dans les chemins de fer)		
Séparation verticale uniquement	4,4	1,1
Ouverture du marché uniquement	21,0	8,4
Ouverture du marché et séparation verticale combinées	33,8	16,4

Tandis que le scénario 1 se concentre uniquement sur les avantages financiers (qui consistent principalement en économies publiques), le scénario 2, celui du réinvestissement, apporterait 16 milliards de passagers-kilomètres supplémentaires (augmentation de 6 % par rapport au scénario de référence).

7. SUIVI ET EVALUATION

La Commission assurera le suivi de la mise en œuvre et de l'efficacité de l'acte législatif et les évaluera au moyen d'un jeu d'indicateurs, conformes dans la plupart des cas au tableau de

bord des aides d'État, au règlement n° 1370/2007 et au Système européen de suivi du marché ferroviaire².

Objectif spécifique	Indicateur
OS1: intensifier la pression concurrentielle sur les marchés ferroviaires nationaux	<ul style="list-style-type: none"> • Part de marché des nouveaux entrants* (lié aux objectifs opérationnels OO1 et OO3) • Services ferroviaires couverts par des CSP* (lié à OO3 et OO4) • Utilisation de droits d'accès* (lié à OO1, OO2 et OO3) • Obstacles à des chemins de fer plus efficaces* (lié à tous les objectifs opérationnels) • Licences* (lié à OO1 et OO2)
OS2: créer des conditions d'activité plus uniformes pour les entreprises	<ul style="list-style-type: none"> • Services ferroviaires couverts par des CSP* • Utilisation de droits d'accès* • Obstacles à des chemins de fer plus efficaces*
Autres paramètres	
Conditions de travail	<ul style="list-style-type: none"> • Dynamique de l'emploi* (p.ex. accroissement ou diminution de l'emploi) • Conditions sociales*

* Comme prévu à l'article 15 de la refonte du premier paquet ferroviaire.

Il est prévu que, cinq ans après la fin de la période de transition prévue dans ses propositions législatives, la Commission évalue si les objectifs de l'initiative ont été atteints.

² Tel que révisé par la refonte du premier paquet ferroviaire.