COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 2.6.2021
SWD(2021) 135 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

du

règlement (UE) nº 913/2010

relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif

{SWD(2021) 134 final}

Évaluation des corridors de fret ferroviaire

En 2010, les colégislateurs ont adopté un nouvel instrument juridique innovant pour améliorer l'exploitation des principales lignes ferroviaires internationales empruntées pour le transport de marchandises dans l'UE et avec les pays tiers européens.

Le règlement relatif aux corridors de fret ferroviaire est entré en vigueur après 20 années d'efforts législatifs visant à ouvrir les marchés nationaux à la concurrence au moyen d'une série de huit directives adoptées en trois paquets. Ces efforts, qui ont porté sur l'exécution de mesures juridiques applicables aux réseaux nationaux, se sont révélés insuffisants pour soutenir le développement du trafic de fret ferroviaire transfrontière, qui représente 52 % du trafic.

Le règlement visait à décloisonner les structures nationales qui encadrent et exploitent l'infrastructure ferroviaire. Il a conduit l'ensemble de la communauté ferroviaire à coopérer en vue d'œuvrer à une plus grande intégration du réseau ferroviaire pour le fret. Il était axé à juste titre sur la nécessité de fournir des services internationaux de fret ferroviaire avec des capacités d'infrastructure suffisantes, flexibles et de premier ordre (sillons) le long de onze corridors ferroviaires et, ainsi, d'améliorer leurs performances du point de vue de la fiabilité, de la ponctualité et de la vitesse. Il ciblait aussi correctement les principaux acteurs chargés de la conception, du calendrier de construction et de la libération de ces capacités transfrontières: les États membres et les gestionnaires de l'infrastructure. Ces deux catégories d'acteurs ont conjugué leurs efforts au sein de deux structures distinctes aux niveaux stratégique (organes exécutifs) et opérationnel (organismes de gestion).

L'évaluation confirme que, si la législation exige clairement des États membres et des gestionnaires de l'infrastructure qu'ils obtiennent des résultats, elle leur laisse une grande latitude quant à la manière d'y parvenir. Afin de couvrir la portée internationale des corridors ferroviaires, les parties prenantes se sont principalement appuyées, à des degrés divers selon le corridor considéré, sur des processus et outils déjà utilisés à l'échelle nationale. En revanche, le règlement a créé deux produits spécifiques: d'une part, le guichet unique pour répondre aux demandes de capacités d'infrastructure internationale et, d'autre part, les sillons préétablis pour réserver des capacités destinées à l'utilisation exclusive des opérateurs de fret ferroviaire.

Les coûts de mise en œuvre des mesures juridiques, en particulier de la gouvernance des corridors, n'étaient pas excessifs (55 millions d'euros) et ont été principalement couverts par le budget de l'Union (35 millions d'euros).

Le nouvel instrument juridique a incité l'ensemble des acteurs intervenant dans la chaîne d'approvisionnement du fret à renforcer leur coopération et à prendre de plus en plus conscience des obstacles auxquels le fret ferroviaire est confronté sur les itinéraires internationaux. Les corridors de fret ferroviaire ont également offert un terreau fertile au développement de nouvelles initiatives prometteuses visant à supprimer les goulets d'étranglement techniques et opérationnels, à moderniser l'établissement des horaires et à prévoir les horaires d'arrivée des trains.

D'une manière générale, le règlement a contribué à l'objectif d'amélioration de la coopération et, dans une moindre mesure, à celui d'accroissement de la compétitivité du fret ferroviaire dans le système de transport multimodal.

Les résultats qu'il a permis d'obtenir sont loin d'être probants en ce qui concerne la croissance des volumes de trafic (transfert modal) et l'amélioration des performances (fiabilité, ponctualité et vitesse), aspects pour lesquels il est difficile d'identifier et de quantifier les avantages. L'absence de résultats tangibles est partiellement due à la mise en œuvre incomplète du règlement, au non-respect de l'esprit de l'acte juridique et à la prédominance de comportements nationaux sur les pratiques internationales communes. Un autre facteur ayant contribué à cette situation est le fait que les instruments et les moyens de mise en conformité prévus par le règlement sont définis de manière trop générale.

Le recours aux produits spécifiques créés par le règlement (guichets uniques et sillons préétablis) a été plus faible que prévu. La contribution du règlement à la coordination des investissements transfrontières a été limitée et les principaux acteurs ne sont pas parvenus à surveiller de près les performances des services de fret ferroviaire dans la perspective d'élaborer et de mettre en œuvre des plans efficaces pour améliorer ces performances. Qui plus est, la mise en œuvre n'a pas inclus d'approche de réseau efficace permettant d'harmoniser les processus et les outils. La résilience des corridors de fret ferroviaire a été éprouvée par de graves accidents. Ces accidents ont provoqué une perturbation sans précédent des chaînes logistiques du fret dans toute l'Europe. Ils ont mis en évidence qu'une gestion fondée sur les comportements nationaux n'était que peu préparée aux événements perturbateurs.

Le règlement gagnerait à être mieux harmonisé avec deux actes juridiques pertinents qui ont été adoptés ultérieurement: les orientations relatives au RTE-T de 2013[1] pour les aspects ayant trait à la géographie et aux investissements, et la directive de 2012 établissant un espace ferroviaire unique[2] pour les questions de capacité.

Malgré ces résultats négatifs, le concept de préservation des capacités pour le fret ferroviaire transfrontière sur le fondement de règles harmonisées de l'UE a montré toute son utilité pendant la pandémie de COVID-19. Les performances des services de fret ferroviaire se sont nettement améliorées à la suite de la réduction des services ferroviaires de voyageurs. Il va de soi que l'un des principaux facteurs de la réussite du fret ferroviaire demeure la disponibilité suffisante de capacités d'infrastructure ferroviaire de bonne qualité.

Ces bons résultats doivent être pérennisés. Plusieurs facteurs clés liés à la mise à disposition et à la gestion d'infrastructures ferroviaires sont essentiels pour libérer tout le potentiel du fret ferroviaire dans le transport multimodal de marchandises. Les prestataires de services internationaux de fret ferroviaire sont encore indûment entravés par la planification incohérente des investissements nationaux par-delà les frontières, par l'absence de priorité accordée au fret ferroviaire en exploitation, par des règles nationales inégales (tant techniques qu'opérationnelles) et par le manque d'infrastructures adéquates dans les terminaux.

À moins de pouvoir résoudre ces problèmes grâce à une approche plus globale et davantage centrée sur le réseau, il est peu probable que soit atteint l'objectif fixé par le pacte vert pour l'Europe de déplacer de la route vers le rail une part substantielle du fret au cours de la prochaine décennie. Conformément à la stratégie en faveur d'une mobilité durable et intelligente, la Commission effectuera donc une analyse d'impact pour étudier les mesures

[1] Règlement (UE) nº 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 nº 661/2010/UE (JO L 348 du 20.12.2013, p. 1).

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

complémentaires ou alternatives qui permettront de remédier à ces problèmes et d'atteindre les objectifs du règlement.