

**RAPPORT DE LA COMMISSION**

**concernant les progrès réalisés pour préparer le renforcement du rôle de l’Agence de l’Union européenne pour les chemins de fer en vertu de la directive (UE) 2016/797 relative à l’interopérabilité du système ferroviaire au sein de l’Union européenne**

# Introduction

Le volet technique du quatrième paquet ferroviaire a été adopté par le Parlement européen et par le Conseil en mai 2016. Il se compose de plusieurs textes:

**le règlement (UE) 2016/796 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l’Agence de l’Union européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) nº 881/2004**[[1]](#footnote-1) **(ci-après dénommé le** «**règlement instituant l’Agence**»)**;**

**la directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l’interopérabilité du système ferroviaire au sein de l’Union européenne**[[2]](#footnote-2)(**ci-après dénommée la «directive sur l’interopérabilité» et**

* **la directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire**[[3]](#footnote-3)(ci-après dénommée la «directive sur la sécurité»**.**

Avec l’entrée en vigueur du volet technique du quatrième paquet ferroviaire, le rôle de l’Agence de l’Union européenne pour les chemins de fer (ci-après dénommée l’«Agence») s’est considérablement étoffé. À partir du 16 juin 2019, l’Agence sera l’autorité de l’UE compétente pour délivrer, d'une part, les autorisations de mise sur le marché de véhicules ferroviaires et, d'autre part, les certificats de sécurité uniques pour les entreprises ferroviaires. L’Agence deviendra également l’autorité responsable du système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS), y compris en ce qui concerne l’approbation des projets relatifs aux équipements au sol ERTMS.

En vue d’assurer la mise en œuvre effective du volet technique du quatrième paquet ferroviaire, il convient d’achever la mise en place du cadre législatif tant par la transposition du paquet dans la législation nationale des États membres que par l’adoption par la Commission des actes délégués et des actes d’exécution requis. Par ailleurs, l’Agence doit se doter des ressources humaines, des procédures internes et des arrangements nécessaires avec les 26 autorités nationales de sécurité (ANS).

Pour tirer pleinement parti du quatrième paquet ferroviaire, il est indispensable de le mettre en œuvre intégralement dans l’ensemble de l’UE. Il est primordial que toutes les parties concernées par le secteur ferroviaire s’engagent à éliminer les obstacles administratifs et techniques qui subsistent encore, et coopèrent en ce sens. Une attention particulière devrait être accordée à la mise en place d’une approche commune en matière de règles de sécurité et d’interopérabilité.

Le présent rapport décrit les progrès accomplis en vue du renforcement du rôle de l’Agence prévu à l’article 53, paragraphe 1, de la directive sur l’interopérabilité.

# Progrès réalisés pour préparer le renforcement du rôle de l’Agence de l’Union européenne pour les chemins de fer

## Transposition par les États membres de l’UE

Conformément à l’article 33 de la directive sur la sécurité et à l’article 57 de la directive sur l’interopérabilité, tous les États membres doivent mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer au volet technique du quatrième paquet ferroviaire au plus tard le 16 juin 2019. Le quatrième paquet ferroviaire permet aux États membres, lorsque cela se justifie, de proroger le délai de transposition d’un an, c’est-à-dire jusqu’au 16 juin 2020. Les États membres ayant besoin d’une prorogation de délai ont jusqu’au 16 décembre 2018 pour le notifier à l’Agence et à la Commission et exposer les motifs d’une telle prorogation.

La Commission suit attentivement les progrès réalisés par les États membres en ce qui concerne l’élaboration et l’adoption de leur législation nationale. Elle s’entretient régulièrement avec eux à ce sujet. En particulier, la Commission donne des orientations aux États membres sur la manière d’organiser la période de transition entre l’ancien et le nouveau régime. Si les premières observations sont positives, il est toutefois encore trop tôt pour confirmer qu’un grand nombre d’États membres transposeront le volet technique du quatrième paquet ferroviaire avant le 16 juin 2019.

## Élaboration des actes délégués et des actes d’exécution

Le volet technique du quatrième paquet ferroviaire impose à la Commission d’adopter un grand nombre d’actes délégués et d’actes d’exécution en vue d’achever la mise en place du cadre législatif du volet technique.

En outre, les révisions des spécifications techniques d’interopérabilité (STI) par rapport aux nouvelles exigences établies par le quatrième paquet ferroviaire, ainsi qu’à la décision d’exécution de la Commission relative au registre européen des types de véhicules autorisés, sont nécessaires et devraient être soumises à un vote du comité pour l’interopérabilité et la sécurité ferroviaires en janvier 2019. Les décisions d’exécution de la Commission établissant les spécifications du registre européen des véhicules et du registre de l’infrastructure seront adoptées respectivement au cours des années 2018 et 2019.

La liste des actes adoptés/à adopter figure en annexe du présent rapport.

Des dispositions transitoires ont été adoptées pour éviter la duplication des procédures ou la réévaluation de demandes soumises aux ANS et dont le traitement ne sera achevé par l’Agence qu’après le 16 juin 2019.

## Nettoyage des réglementations nationales

Le volet technique du quatrième paquet ferroviaire améliorera l’interopérabilité et la sécurité en Europe, mais pas seulement grâce au renforcement du rôle de l’Agence et à l’harmonisation croissante des spécifications techniques. La réduction du grand nombre de règles nationales qui se chevauchent et qui ne sont pas transparentes constitue une condition préalable essentielle à la mise en œuvre du quatrième paquet ferroviaire. Depuis des années, les entreprises ferroviaires et les fabricants de produits ferroviaires pâtissent du manque de transparence et de la multiplicité de règles dans l’espace ferroviaire européen.

En vue d’améliorer rapidement le fonctionnement de l’espace ferroviaire européen, l’Agence coopère avec les ANS pour supprimer plus de 14 000 règles nationales obsolètes ou redondantes. Elles procèdent notamment à l’élimination des étapes procédurales inutiles qui pourraient entraver le libre accès des services ferroviaires à l’infrastructure. Selon les chiffres récents de l'Agence, des progrès considérables ont été accomplis et les règles nationales concernant, en particulier, le matériel roulant ferroviaire, représentent désormais moins de 10 % de leur volume d’origine.

## Évolution de la préparation de l’Agence

Le nouveau règlement instituant l’Agence introduit de nombreuses modifications importantes visant à renforcer le rôle que doit jouer l’Agence et à doter cette dernière des instruments nécessaires pour atteindre cet objectif. Ces modifications portent sur la gouvernance, les ressources, les capacités et les compétences de l’Agence, ainsi que sur les outils informatiques dont elle dispose et sur diverses autres compétences.

*a) Gouvernance*

La modification la plus importante en matière de gouvernance est l’introduction d’un régime tarifaire pour la délivrance des certificats, des autorisations et des approbations, ainsi que d’une procédure de recours permettant aux parties concernées par les décisions de l’Agence d’exercer les recours nécessaires. La Commission a adopté des actes d’exécution concernant les règles relatives au fonctionnement de la chambre de recours de l’Agence ainsi que les niveaux et principes applicables aux droits et redevances à percevoir par l’Agence.

La chambre de recours de l’Agence prévoira un mécanisme de recours indépendant et impartial. Un processus de sélection des membres de la chambre de recours est en cours en vue de rendre celle-ci pleinement opérationnelle d’ici au 16 juin 2019. Ce processus associe la Commission et le conseil d’administration de l’Agence, ce dernier étant chargé de désigner formellement les membres et le président de la chambre de recours.

Afin de garantir un service impartial et efficace, l’Agence facturera aux demandeurs la totalité des coûts liés aux services fournis, y compris une compensation pour les coûts engendrés par les ANS dans le cadre de leur contribution à l’évaluation des demandes en rapport avec les règles nationales pertinentes. En raison des incertitudes liées à la transition, décrites dans la troisième section du présent rapport, le régime sera fondé dans un premier temps sur des taux variables, selon le temps passé sur chaque demande. Toutefois, une clause de révision permet d'évaluer le système en vue d’introduire par la suite des taux fixes, au moins pour une partie des droits et des redevances.

*b) Ressources, capacités et compétences*

En vue d’établir les méthodes de travail, les ressources et la planification de l’Agence, le présent rapport repose sur l’hypothèse selon laquelle la plupart des États membres de l’UE respecteront le délai de transposition fixé au 16 juin 2019.

Une fois que ce délai de transposition aura expiré, il faut s’attendre à voir la charge de travail s'accroître de manière significative et continuer d’augmenter au fil du temps. Avec le concours d’autres organismes du secteur ferroviaire, l’Agence et les ANS redoublent d’efforts dans leurs domaines de responsabilité respectifs afin d’anticiper l’évolution future de la charge de travail de l’Agence. Cependant compte tenu des choix que le quatrième paquet ferroviaire offre au secteur ferroviaire, il faut accepter que l’évolution réelle de la charge de travail découlant des activités d’autorisation et de certification reste difficile à quantifier ex ante, de même que son incidence et son calendrier. Outre ses nouvelles tâches d’autorisation et de certification, l’Agence doit rester en mesure de mener à bien d’autres tâches statutaires essentielles, telles que l’assistance technique et les recommandations politiques destinées à la Commission.

Dans le but de surveiller le niveau de préparation du secteur ferroviaire en vue de la mise en œuvre du volet technique du quatrième paquet ferroviaire, un groupe de pilotage a été constitué sous la responsabilité du conseil d’administration de l’Agence. Ce groupe se compose des dirigeants de certaines ANS, de représentants des associations sectorielles les plus concernées, d’un représentant de l’Agence européenne de la sécurité aérienne, du directeur exécutif de l’Agence et d’un représentant de la Commission.

L’introduction d’activités tarifées nécessite par ailleurs la mise en place d’un système de ressources et de procédures internes au sein de l’Agence de manière à pouvoir identifier et suivre les tâches tarifées et statutaires, en prévoyant les ressources humaines et financières nécessaires.

L’Agence est en train d’adapter sa structure organisationnelle pour renforcer l’efficacité de ses ressources internes et établir une séparation nette entre les différentes tâches. La nouvelle structure de l’Agence devrait établir une distinction entre les fonctions rémunératrices et les fonctions consultatives. Une certaine souplesse sera prévue pour adapter l’affectation du personnel selon l’expertise interne et externe, si la charge de travail l’exige.

Dans la limite du nombre de postes prévus dans le budget de l’Agence pour 2018 et dans le projet de budget pour 2019, l’Agence a identifié environ 24 postesjugésnécessaires pour lui permettre d’assumer son nouveau rôle ainsi que ses nouvelles responsabilités. Compte tenu des risques auxquels l’Agence se trouve confrontée en raison de facteurs externes inhérents à la transition, il est indispensable d’attirer en temps opportun les ressources humaines nécessaires disposant des qualifications adéquates pour les tâches à accomplir. Des efforts de recrutement importants sont entrepris pour que tous les postes vacants soient pourvus dans le courant de l’année 2018.

*c) Outils informatiques et compétences variées*

Des travaux ont été entamés en vue de mettre au point un outil informatique conjoint pour soumettre des demandes à l’Agence ou à une ANS. Le nouveau cadre juridique nécessite la mise en place d’un système d’information et de communication doté d’une fonctionnalité de guichet unique virtuel qui aidera les demandeurs, l’Agence et les ANS à accomplir leurs tâches en ce qui concerne les certificats de sécurité uniques, les autorisations de véhicules et les approbations des projets relatifs aux équipements au sol ERTMS. Les spécifications techniques et fonctionnelles élémentaires du guichet unique ont été adoptées par le conseil d’administration de l’Agence en septembre 2017. Une première version intégrant l’ensemble des fonctions requises devrait être lancée en juillet 2018. Elle sera utilisée dans le cadre de l’essai non officiel que l’Agence a accepté d’effectuer avec les ANS. L’ensemble des fonctionnalités du guichet unique devrait être disponible en février 2019 et permettre aux demandeurs d’autorisations de véhicules de soumettre leurs premières demandes. La version définitive du guichet tiendra compte des commentaires reçus lors de l’essai non officiel et dans les cas d’apprentissage et mettra en œuvre toutes les fonctions secondaires restantes. Cette version définitive devrait être disponible dès le 16 juin 2019.

D’autres outils informatiques actuellement utilisés par l’Agence doivent être mis à jour dans le cadre de la coopération entre la Commission, l’Agence et les États membres en vue d’améliorer l’efficacité de la communication et la diffusion des informations principales à l’ensemble des acteurs chargés de la sécurité et de l’interopérabilité des chemins de fer. À l’avenir, il appartiendra aux entreprises ferroviaires de vérifier, avant utilisation, qu’un véhicule est muni d’une autorisation de mise sur le marché et qu’il est compatible avec l’itinéraire sur lequel il doit fonctionner. Pour s'acquitter de cette tâche, les entreprises ferroviaires consulteront les informations figurant dans les registres des véhicules et de l’infrastructure.

Les spécifications du registre de l’infrastructure (RINF) seront mises à jour en juin 2019. Elles prévoiront un ensemble amélioré de paramètres d’infrastructure qui permettront de vérifier la compatibilité technique entre un véhicule et un itinéraire conformément à l’article 23 de la directive sur l’interopérabilité et à la décision d’exécution de la Commission établissant les spécifications du RINF. Une fois la mise à jour effectuée, il appartiendra aux États membres d’alimenter le RINF en conséquence.

En outre, les registres des autorisations de véhicules et des types de véhicules devront être adaptés. En décembre 2017, l’Agence a formulé une recommandation concernant la spécification du registre européen des véhicules visé à l’article 47 de la directive sur l’interopérabilité. Une recommandation sur la révision du registre européen des types de véhicules autorisés visé à l’article 48 de la directive sur l’interopérabilité sera émise ultérieurement en 2018.

En vue d’assurer une transition harmonieuse et d’acquérir l’expertise nécessaire, l’Agence a commencé à travailler avec les ANS en juin 2017 sur des «cas d’apprentissage» en matière d’autorisation des véhicules et de certification de sécurité. Elle prévoira un essai non officiel fin 2018 pour tester les procédures et les systèmes. De cette façon, l’Agence acquerra de l’expérience et mettra au point des méthodes de travail internes tout en se familiarisant avec les demandes et les projets qui sont susceptibles de nécessiter un traitement après le 16 juin 2019 et qui relèveront donc de la responsabilité de l’Agence.

Dès la mi-2018, si les demandeurs et les ANS l’acceptent, l’Agence commencera à traiter avec les demandeurs dont les certificats de sécurité expirent après le 16 juin 2019.

Afin d’aider les demandeurs à appliquer les nouvelles règles, l’Agence est en train de rédiger des guides d’application pour l’autorisation des véhicules et la certification de sécurité. Les travaux préparatoires les concernant ont commencé en 2017. Une première version du guide d’application pour l’autorisation des véhicules sera prête d’ici fin juillet 2018. Elle sera utilisée dans le cadre de l’essai non officiel. Le guide d’application sur le certificat de sécurité unique tiendra compte des méthodes de sécurité communes et fournira toute information complémentaire jugée nécessaire en ce qui concerne notamment la culture de la sécurité et les facteurs humains et organisationnels. Les versions mises à jour des guides d’application tenant compte des résultats obtenus dans le cadre de l’essai non officiel et des cas d’apprentissage seront publiées bien avant le 16 juin 2019.

Afin d’établir les procédures d’approbation pour les équipements au sol ERTMS, la Commission et l’Agence ont entamé des discussions avec le secteur ferroviaire. Quatre cas d’apprentissage ont été gérés en 2017. Sur cette base, la Commission a adopté une recommandation concernant les approbations des équipements au sol ERTMS. Au cours de l’année 2018, un plus grand nombre d’États membres de l’UE devraient prendre part à cet exercice, ce qui permettra à l’Agence d’élaborer des directives internes pour le processus d’approbation des équipements au sol ERTMS. Le nouveau rôle de l’Agence en tant qu’autorité responsable du suivi de l’interopérabilité des solutions ERTMS pour l’infrastructure ferroviaire, dans le cadre du quatrième paquet ferroviaire est susceptible d’accélérer sensiblement l’harmonisation du déploiement de l’ERTMS.

En 2016, l’Agence et les ANS se sont mises d’accord sur un document de prise de position concernant la création d’une réserve d’experts. Au milieu de l’année 2018, les ANS devraient avoir désigné leurs experts pour que l’Agence puisse achever leur formation sur les exigences en matière de collaboration avant le 16 juin 2019. Si des lacunes apparaissent dans certains domaines d’expertise, une procédure sera mise en place pour recenser des experts ne faisant pas partie des ANS en vue de les intégrer dans le groupe d’experts. Les mécanismes de coopération au sein du groupe d’experts feront l’objet d’autres tests lors de l’essai non officiel.

## Progrès en matière d’accords de coopération entre l’Agence et les ANS

Le règlement instituant l’Agence impose à l’Agence et à l’ensemble des ANS de conclure des accords de coopération ayant trait à la mise en œuvre des tâches de certification de sécurité et d’autorisation des véhicules sur la base de lignes directrices et d’une liste des principaux éléments définis par le conseil d’administration de l’Agence.

Les lignes directrices et une liste des principaux éléments ont été adoptées par le conseil d’administration de l’Agence en juin 2018. L'Agence mènera des négociations sur les accords de coopération avec les différentes ANS dans le but de les conclure avant d’assumer ses nouvelles responsabilités.

# Analyse des incertitudes liées à la transition

La transition d’une agence purement consultative dont les tâches statutaires consistent à fournir des recommandations techniques à la Commission et aux États membres vers une entité d’autorisation/de certification génératrice de recettes dans un environnement essentiellement imprévisible engendre plusieurs problèmes inhérents que l’Agence et la Commission s’efforcent coûte que coûte de surmonter. Le manque de prévisibilité du nombre de demandes que l’Agence devrait recevoir à partir de mi-2019 et, partant, des recettes qu’elles vont générer, constitue une source d’incertitude particulière. Lors de l’anticipation de ces risques, il convient d’analyser de manière approfondie les besoins de l’Agence relatifs au budget de transition.

La période de transition 2019-2020 est caractérisée par un autre élément d’incertitude qui a trait à la transposition des dispositions du volet technique du quatrième paquet ferroviaire par l’ensemble des États membres de l’UE avant le 16 juin 2019, dans la mesure où ceux-ci ont la possibilité de demander une prorogation du délai de transposition de 12 mois. Il est donc plus difficile de prévoir la charge de travail de l’Agence; il devrait y avoir un nombre limité de demandes, suivi d’un éventuel pic de demandes dans les périodes consécutives en raison de la prorogation du délai de transposition dans le cadre du volet technique du quatrième paquet ferroviaire. Les États membres ont jusqu’au 16 décembre 2018 pour notifier à la Commission et à l’Agence toute prorogation du délai de transposition au-delà du 16 juin 2019.

Il est absolument nécessaire de conclure les accords de coopération, notamment en ce qui concerne la répartition des tâches et des recettes, dans les délais voulus pour que l’Agence puisse se conformer entièrement au nouvel ensemble de tâches qui lui incombera dans le cadre de ses missions d'entité de certification et d’autorisation. L’absence d’accords, ou un retard dans leur conclusion, peut avoir une incidence négative sur la capacité de l’Agence à assumer ses obligations. L’Agence assume la pleine responsabilité de sa propre contribution, ainsi que de l’ensemble de la procédure d’autorisation ou de certification, y compris les évaluations des règles nationales réalisées par les ANS. Elle travaille en étroite collaboration avec le réseau d’ANS pour réduire le risque de retards dans la conclusion d’accords de coopération.

Compte tenu de la nature des activités de l’Agence, il sera nécessaire de faire preuve d’une diligence raisonnable et de procéder à une surveillance étroite de l’évolution de la situation dans les États membres et dans le secteur ferroviaire en vue de limiter à un minimum acceptable les incertitudes liées à la transition.

# CONCLUSIONS

Dans l'intérêt du secteur ferroviaire, il faut de toute urgence mettre en œuvre le volet technique du quatrième paquet ferroviaire, dans la mesure où celui-ci introduit un système de règles ferroviaires véritablement transparentes et impartiales au niveau de l’UE en éliminant les obstacles nationaux inutiles.

La Commission et l’Agence ont respectivement pris des mesures réglementaires et organisationnelles pour veiller au renforcement du rôle de l’Agence dès le 16 juin 2019. L’Agence intensifie ses efforts visant à renforcer sa capacité de répondre aux objectifs fixés pour ses nouvelles fonctions le 16 juin 2019 au plus tard. La Commission surveille activement le niveau de préparation de l’Agence en sa qualité de membre du conseil exécutif et du conseil d’administration de l’Agence et par une coopération étroite et régulière entre les deux institutions.

Toutefois, une grande partie de la réussite du volet technique du quatrième paquet ferroviaire dépend de la transposition complète et opportune par les États membres et du niveau tant qualitatif que quantitatif de l’expertise et des éléments livrables à fournir, dont la responsabilité incombe aux ANS.

L’Agence doit conserver sa capacité à accomplir d’autres tâches statutaires essentielles tout en se préparant à ses nouvelles tâches. En particulier, il est essentiel qu’elle se dote d’un personnel spécialisé possédant un niveau élevé d’expertise et des compétences linguistiques. Le personnel engagé en 2018/2019 devra rester subventionné jusqu’à ce que des droits et des redevances soient générés par les activités de certification et d’autorisation dans le courant de l’année 2019 et à partir de cette année.

Pour que l’Agence assume de manière satisfaisante son nouveau rôle et ses nouvelles responsabilités, il est avant tout nécessaire d’entretenir une coopération ouverte, efficace, engagée et sincère avec les ANS dans le cadre du mandat du quatrième paquet ferroviaire. Tout retard substantiel dans la conclusion des accords de coopération et dans la fourniture effective de contributions aux décisions de l’Agence en matière de certification et d’autorisation pourrait conduire à l’ouverture de procédures formelles à l’encontre de certains États membres pour non-application de la législation européenne et pour violation du principe de coopération loyale.

En raison du risque de surcharge de travail pour délivrer les approbations de projets relatifs aux équipements au sol ERTMS, il convient que les États membres et les gestionnaires de l’infrastructure s'engagent davantage afin d’améliorer la planification des achats d’équipements au sol pour les engagements du plan européen de déploiement de l’ERTMS et d’autres projets d’infrastructure de l’ERTMS. La Commission et le coordinateur européen de l’ERTMS coopèrent de façon transparente et prévisible en vue d’améliorer le déploiement du système.

La Commission invite les États membres et les ANS à regrouper leurs efforts pour faire de l’espace ferroviaire unique européen une réalité. La Commission espère que les États membres ne demanderont de prorogation du délai de transposition qu’à titre exceptionnel et sur la base d’une justification réaliste et objective.

1. JO L 138 du 26.5.2016, p. 1. [↑](#footnote-ref-1)
2. JO L 138 du 26.5.2016, p. 44. [↑](#footnote-ref-2)
3. JO L 138 du 26.5.2016, p. 102. [↑](#footnote-ref-3)