COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.7.2025
COM(2025) 368 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

sur la la mise en œuvre de la directive 2012/34/UE telle que modifiée par la directive (UE) 2016/2370

{SWD(2025) 178 final}

1. Introduction

Le présent rapport examine la mise en œuvre de la directive 2012/34/UE[1] (ci-après la «directive») telle que modifiée par la directive (UE) 2016/2370[2] (ci-après la «directive sur la gouvernance») dans le secteur ferroviaire, conformément à l'article 63, paragraphe 1, de la directive 2012/34/UE. Le présent rapport vise à fournir une vue d'ensemble des principaux problèmes liés à la mise en œuvre de la directive. Il ne peut toutefois pas fournir un relevé exhaustif de toutes les mesures d'exécution nationales et ne préjuge pas de la position que la Commission pourrait prendre dans de futures procédures juridiques.

Conformément à l'article 63, paragraphe 1, de la directive 2012/34/UE, le rapport évalue en particulier: (1) l'évolution des services ferroviaires à grande vitesse ainsi que l'existence de pratiques discriminatoires en ce qui concerne l'accès aux lignes à grande vitesse, et (2) s'il subsiste des pratiques discriminatoires ou d'autres types de distorsions de concurrence par rapport aux gestionnaires de l'infrastructure (GI) faisant partie d'une entreprise verticalement intégrée. L'analyse du marché de la grande vitesse dans le cadre du présent rapport d'exécution a également servi de base à la rédaction de la communication sur le transport ferroviaire à grande vitesse[3] qui doit être adoptée par la Commission.

Il est jugé essentiel de stimuler le rail pour décarboner les transports, étant donné que le rail est l'un des modes de transport les plus efficaces. En 2022, il a assuré 7,2 % du transport de voyageurs dans l'UE et 11,9 % du transport de marchandises dans l'UE, tout en n'étant responsable que de 0,3 % des émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports. Le rail ne représente que 1,8 % de la consommation finale d'énergie du secteur des transports dans l'UE.

Le présent rapport montre que certains obstacles continuent de freiner le développement d'un véritable espace ferroviaire unique européen. Toutefois, compte tenu des retards dans la transposition nationale de la directive sur la gouvernance, de l'incidence de la pandémie de COVID-19 et de la crise énergétique de ces dernières années[4], il n'est pas encore possible de procéder à une évaluation d'impact complète de la directive sur le marché ferroviaire. Des preuves plus détaillées seraient nécessaires pour justifier la présentation de nouvelles propositions législatives à ce stade. Toutefois, il serait possible d'intervenir de manière ciblée sur les questions recensées dans le présent rapport par le biais d'actions stratégiques spécifiques ou de révisions d'autres actes, tels que des actes d'exécution, des actes délégués ou des lignes directrices.

La Commission a apprécié les contributions au présent rapport transmises par les parties prenantes, telles qu'elles figurent à l'annexe A du document de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport, et en tiendra compte dans toute action de suivi éventuelle.

---

[1] Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte)(texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 343 du 14.12.2012, p. 32.
[2] Directive (UE) 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE 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, JO L 352 du 23.12.2016, p. 1.
[3] Communication sur le transport ferroviaire à grande vitesse, à venir.
[4] Commission européenne, «Impact of the COVID-19 pandemic on the financial sustainability of the rail sector» (2024).

Le rapport ne contient pas de chiffres sur les dernières évolutions du marché. Toutefois, une vue d'ensemble détaillée, comprenant notamment des statistiques, figure à l'annexe C du document de travail des services de la Commission.

2. Transposition

La directive a été modifiée en dernier lieu en 2016 par la directive sur la gouvernance, qui traite à la fois de l'ouverture des services nationaux de transport de voyageurs et de la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire. La Commission a surveillé la transposition de la directive en droit national et a engagé plusieurs procédures d'infraction à l'encontre d'États membres. La moitié de ces procédures ont été adressées à des États membres qui n'ont pas notifié leurs mesures de transposition à la Commission dans les délais. L'autre moitié visait des aspects de non-conformité, c'est-à-dire des cas dans lesquels la directive n'a pas été correctement transposée. Les aspects de non-conformité les plus fréquents étaient les suivants (par ordre de fréquence):

- la gouvernance du GI;
- le cadre de tarification;
- le rôle de l'organisme de contrôle;
- l'octroi des droits d'accès à l'infrastructure;
- la répartition des capacités de l'infrastructure;
- l'octroi des licences.

L'annexe B du document de travail des services de la Commission contient de plus amples informations sur les procédures d'infraction.

3. Mise en oeuvre des principales dispositions

a. Ouverture des marchés

L'ouverture des marchés semble avoir des effets positifs pour les clients, comme le montre une étude récemment publiée par la Commission[5].

Les résultats préliminaires tirés de l'expérience des pionniers de l'ouverture des marchés nationaux de transport de voyageurs montrent que, là où les voyageurs disposaient de plusieurs options, les services ferroviaires sont devenus moins chers et plus fréquents.

Achevant le processus d'ouverture progressive du marché, la directive a encouragé les opérateurs ferroviaires à mieux répondre aux besoins des clients et à améliorer leur rapport coût-efficacité, ce qui a renforcé le rôle du rail dans l'accélération de la réduction des émissions et de la congestion.

En vertu du cadre réglementaire actuel de l'UE, la fourniture de services de transport de voyageurs en libre accès ne peut être limitée que si un test de l'équilibre économique (EET), conformément à l'article 11 de la directive, établit qu'un nouveau service de transport de voyageurs compromettrait l'équilibre économique d'un service public assuré sur la même

[5] Commission européenne, «Study on passenger and freight rail transport services prices for final customers» (Étude sur les prix des services de transport ferroviaire de passagers et de fret pour les clients finals), 2024.

liaison ou sur une liaison alternative. L'EET est une exception à l'ouverture du marché et devrait être utilisé en conséquence. L'application de l'EET suscite différentes préoccupations, allant de la notification préalable de 18 mois des nouveaux services requise par l'article 38, paragraphe 4, de la directive, aux interprétations divergentes du règlement d'exécution (UE) 2018/1795 établissant la procédure et les critères d'application de l'EET[6].

Le caractère abordable et la commodité restent des facteurs essentiels pour les voyageurs qui choisissent le train plutôt que d'autres modes de transport, et la compétitivité du transport ferroviaire doit encore s'améliorer. En outre, des mesures ont déjà été mises en œuvre au sein de l'Union européenne qui ne couvrent que partiellement les coûts externes des modes à plus forte intensité de carbone, notamment le système d'échange de quotas d'émission de l'UE.

La fourniture de services transfrontières reste difficile en raison de problèmes d'interopérabilité et de coordination des capacités. Ces points sont particulièrement épineux pour les nouveaux arrivants et les petites start-ups, qui doivent compter sur de multiples partenaires. Les trains de nuit, dont les marges bénéficiaires sont négatives ou très faibles, sont particulièrement difficiles à mettre en place.

Il subsiste des barrières importantes à l'entrée pour tous les services de transport de voyageurs et ces obstacles ne sont pas toujours pris en compte dans la législation de l'UE.

La disponibilité du matériel roulant est essentielle à la fourniture de services de transport ferroviaire. L'achat de matériel roulant neuf est coûteux et nécessite de longs délais de livraison, en particulier pour le matériel roulant destiné au transport de passagers. Il s'agit là d'un défi, en particulier pour les petits opérateurs et les nouveaux entrants «purs», qui peinent souvent à financer leurs investissements, par opposition aux grands opérateurs historiques et à leurs filiales.

Les marchés de crédit-bail ou d'occasion pour le matériel roulant destiné au transport de passagers ne fonctionnent pas encore bien, contrairement au secteur du fret, où l'ouverture du marché a eu lieu beaucoup plus tôt et où le marché du crédit-bail a eu le temps de se développer. Dans le secteur du transport de passagers, les opérateurs actifs préfèrent parfois déclasser le matériel roulant plutôt que le revendre afin d'éviter de favoriser les concurrents. Dans certains cas, la disponibilité de matériel roulant d'occasion est encore limitée par la nécessité de mettre les matériaux anciens en conformité avec les réglementations récentes (par exemple pour le matériel roulant contenant de l'amiante). La directive actuelle est muette sur cette barrière très importante à l'entrée.

La fragmentation du paysage de la billetterie et l'inexistence de billets directs rendent les voyages en train moins attrayants pour les voyageurs[7]. La Commission travaille actuellement à des initiatives spécifiques à cet égard (par exemple, sur les services de mobilité numérique

[6] Règlement d'exécution (UE) 2018/1795 de la Commission du 20 novembre 2018 établissant la procédure et les critères pour l'application du test de l'équilibre économique conformément à l'article 11 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil (JO L 294 du 21.11.2018, p. 5).

[7] L'article 13 bis de la directive 2012/34/UE dispose: «La Commission surveille l'évolution du marché ferroviaire en ce qui concerne l'introduction et l'utilisation de systèmes communs d'information et de billetterie directe et évalue la nécessité de prendre des mesures au niveau de l'Union, en tenant compte des initiatives du marché». En outre, l'article 12 du règlement 2021/782 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires prévoit pour les entreprises ferroviaires certaines obligations en matière d'offre de billets directs.

multimodale et la réservation/billetterie numérique unique, en plus d'une révision ciblée du règlement (UE) 2021/782 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires).

Les modifications introduites par la directive sur la gouvernance étaient moins pertinentes pour le fret ferroviaire, qui opère sur un marché UE totalement ouvert depuis 2007. Néanmoins, les évolutions récentes sur le marché du fret ferroviaire ne sont pas si encourageantes et le transfert modal vers le rail ne s'est pas encore concrétisé. En fait, les différents segments du marché du fret ferroviaire affichent des dynamiques différentes. Par exemple, la transformation de l'économie européenne fait que la demande de transport, qui concernait des produits de base en vrac — tels que le charbon, les produits chimiques, les métaux de base et les produits pétroliers — porte de plus en plus sur le transport conteneurisé. Les performances généralement bonnes du transport ferroviaire intermodal au cours des dernières années ont donc été plus que neutralisées par le déclin du transport en vrac, qui constitue le cœur de l'activité de fret ferroviaire. En raison de ses coûts et de sa complexité, le secteur des wagons isolés est également en difficulté.

L'un des facteurs les plus critiques pour le succès du secteur du fret ferroviaire est la disponibilité d'une capacité de réseau de bonne qualité, qui permet aux opérateurs ferroviaires de répondre rapidement aux demandes du marché et de fournir un service fiable aux chargeurs. À l'heure actuelle, le fret ferroviaire est peu prioritaire dans la répartition des capacités ferroviaires (la priorité étant donnée au transport de voyageurs) et finit par souffrir le plus des restrictions temporaires de capacité dues aux travaux d'entretien et de réparation. Les aspects relatifs à la gestion des capacités sont examinés plus en détail au point e) ci-dessous.

Un autre problème crucial est le financement des infrastructures et la prévisibilité de ce financement, étant donné que les GI doivent élaborer des plans d'entreprise pour garantir des investissements suffisants dans le transport ferroviaire. Une analyse plus approfondie de la mise en œuvre de l'article 8, qui fixe les exigences relatives au financement des GI, est nécessaire à cet égard.

Enfin, l'évaluation complète des effets de l'ouverture du marché devrait également porter sur les aspects sociaux, notamment: (i) la sécurité de l'emploi; (ii) les conditions de travail; et (iii) la durabilité du secteur de manière plus générale. Le manque de personnel spécialisé dans les chemins de fer est un problème largement reconnu.

b. Accès aux installations de service et aux services fournis dans ces installations

L'accès aux installations de service et aux services fournis par ces installations est essentiel pour la fourniture de services de transport ferroviaire.

La distinction entre l'infrastructure ferroviaire et les installations de service n'est pas toujours comprise de la même manière par les différentes parties prenantes, et cette absence de compréhension commune a une incidence sur l'application des règles régissant l'accès et la tarification. L'absence de définition précise et utilisable d'éléments d'infrastructure ou d'installations de service spécifiques rend également difficile la catégorisation univoque de ces éléments et l'application des dispositions correspondantes. La combinaison de définitions peu claires et d'un manque d'exhaustivité (par exemple sur ce qui devrait être considéré comme un service supplémentaire ou accessoire dans le contexte de l'annexe II) est également

problématique. Dans certains cas, plusieurs installations coexistent sur le même site ou plusieurs services sont fournis dans la même installation, ce qui crée des incertitudes quant aux règles applicables (les principaux exemples sont les ports, les services de maintenance lourde et légère dans les installations ferroviaires grande vitesse et les terminaux de fret multiactivités).

La disponibilité d'informations sur les installations de service et l'accessibilité des services au sein de ces installations, comme l'exige le règlement d'exécution (UE) 2017/2177 en ce qui concerne l'accès aux installations de service et aux services associés au transport ferroviaire[8], sont également limitées.

Enfin, le cadre réglementaire de l'UE ne contient pas de dispositions visant à empêcher les pratiques discriminatoires des installations de service appartenant à des entreprises ferroviaires (EF) établies, lorsque l'utilisation de ces installations de service peut être essentielle pour que les concurrents des EF puissent fournir des services ferroviaires.

c. Licences

En tant que répertoire des notifications des autorités nationales chargées des licences (article 24, paragraphe 8), l'Agence ferroviaire européenne (AFE) a contribué de manière significative à l'évaluation, par la Commission, des dispositions relatives à l'octroi de licences aux EF, en mettant en évidence des questions liées: (i) aux notifications (retards, interprétations divergentes des procédures, numérisation limitée); (ii) au manque d'informations sur les différents cadres nationaux de responsabilité civile; et (iii) à l'interaction entre la directive et la directive (UE) 2016/798 (directive sur la sécurité ferroviaire)[9]. La Commission a observé que les parties prenantes manquent de clarté quant à la question de savoir si une filiale ou une succursale d'une EF peut s'appuyer sur la licence de sa société mère. Les parties prenantes ont mentionné: (i) l'ambiguïté potentielle de l'interprétation de certains des documents requis pour prouver la capacité financière, qui sont énumérés à l'annexe III; et (ii) l'absence de référence aux rapports financiers standard actuels.

Enfin, l'AFE a également signalé des problèmes rencontrés avec le modèle et la procédure de notification définis par le règlement d'exécution (UE) 2015/171[10].

d. Redevances

Les GI adoptent différentes approches en matière de redevances d'accès aux voies, en particulier pour fixer les majorations et déterminer les segments de marché dans lesquels ces redevances sont appliquées. Les parties prenantes ont également: (i) souligné le manque de coordination des GI en ce qui concerne les redevances d'accès aux voies appliquées aux

[8] Règlement d'exécution (UE) 2017/2177 de la Commission du 22 novembre 2017 concernant l'accès aux installations de service et aux services associés au transport ferroviaire (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.), JO L 307 du 23.11.2017, p. 1.
[9] Directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire (refonte), JO L 138 du 26.5.2016, p. 102.
[10] Règlement d'exécution (UE) 2015/171 de la Commission du 4 février 2015 sur certains aspects de la procédure d'octroi des licences des entreprises ferroviaires, JO L 29 du 5.2.2015, p. 3.

liaisons internationales pour les services ferroviaires transfrontaliers; et (ii) fait état de différentes interprétations et applications des parties de la directive relatives aux redevances en liaison avec les annexes V et VI. C'est pourquoi la Commission a adopté des lignes directrices[11] visant à clarifier les obligations juridiques existantes ainsi qu'à fournir des exemples de bonnes pratiques et d'évolutions observées sur les différents marchés ferroviaires de l'UE.

Les parties prenantes ont également signalé des difficultés rencontrées par les GI dans la collecte de données auprès des EF pour calculer les redevances d'accès aux voies, ainsi que le manque de clarté de la notion de coûts directs introduite à l'article 30 et détaillée dans le règlement (UE) 2015/909[12]. Les organismes de contrôle nationaux jouent un rôle important dans le suivi et l'application de la législation à cet égard.

e. Gestion des capacités

Les règles actuelles de gestion des capacités de l'infrastructure ferroviaire sont énoncées dans la directive. Les données disponibles montrent que le cadre actuel ne sert pas tous les segments du marché ferroviaire de la même manière. En particulier, le fret et le transport transfrontalier peinent à obtenir suffisamment de capacités de qualité adéquate pour répondre aux besoins des clients.

En 2023, la Commission a présenté une proposition de règlement qui révise ces règles[13], en introduisant: (i) un nouveau cycle de planification pluriannuel; (ii) une meilleure coordination transfrontalière; et (iii) un recours accru aux incitations économiques, à l'évaluation des performances et aux outils numériques. La proposition, actuellement en cours de négociation dans le cadre de trilogues, remplacera le cadre juridique existant par un cadre unique directement applicable à l'ensemble du réseau ferroviaire de l'UE.

Les parties prenantes mentionnent systématiquement que la gestion du trafic et la planification de l'entretien ont une incidence significative sur le développement du transport ferroviaire et, dans certains cas, observent que les exigences de la directive à cet égard sont peu claires ou appliquées de manière inégale. Les faibles critères de hiérarchisation des priorités pour le trafic international, l'accès limité et inopportun à la planification des travaux et les restrictions de capacité sont également mentionnés comme des sources importantes de perturbations. Certains estiment que seule l'inclusion de la gestion du trafic et de la planification de l'entretien dans les fonctions essentielles garantirait l'indépendance des GI, mais d'autres craignent que cela puisse rendre les opérations critiques plus rigides. Nombreux sont ceux qui estiment que les incitations à la performance pour les GI devraient être plus efficaces. Les accords-cadres fournissent des plans d'entreprise à long terme aux EF, mais ne doivent pas créer d'incertitude (par exemple en ce qui concerne le renouvellement de ces accords-cadres) ni être utilisés pour

[11] Communication de la Commission — Lignes directrices interprétatives concernant la mise en place de redevances pour l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, JO C, C/2025/2606, 7.5.2025.
[12] 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).
[13] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire dans l'espace ferroviaire unique européen, modifiant la directive 2012/34/UE et abrogeant le règlement (UE) nº 913/2010 (COM/2023/443 final).

empêcher l'entrée sur le marché. Selon les organismes de contrôle, le règlement d'exécution (UE) 2016/545 relatif aux accords-cadres n'empêche actuellement pas ces risques[14].

f. Organismes de contrôle

Pour assurer un développement sain du marché ferroviaire, il est nécessaire de disposer d'organismes de contrôle solides et indépendants. Cela est particulièrement vrai lors du déploiement de la concurrence et en présence d'entreprises verticalement intégrées. Pour mener à bien les tâches importantes et étendues prévues par la directive, les organismes de contrôle doivent disposer du personnel qualifié et du financement nécessaires. La directive reste assez générale sur ce point, laissant aux États membres la liberté de décider à la fois du mécanisme de financement et des effectifs, qui doivent être «proportionnés à l'importance du secteur ferroviaire dans l'État membre».

La capacité des organismes de contrôle à faire respecter les règles dépend également de leurs compétences dans la législation nationale. Chaque fois que la directive reste générale au niveau des pouvoirs réglementaires spécifiques, les cadres nationaux peuvent différer, ce qui peut compromettre l'égalité de traitement des entreprises dans l'ensemble de l'UE. À titre d'exemple, on peut citer les pouvoirs de sanction et le niveau des sanctions que les organismes de contrôle peuvent imposer (qui, selon la directive, doivent simplement être «appropriés»), ou le rôle de ces organismes dans le contrôle des redevances, qui, dans certains États membres, comprennent un pouvoir d'évaluation ex ante, et dans d'autres, se limitent à des contrôles ex post. D'une manière générale, une interprétation plus claire des compétences des organismes de contrôle permettrait d'améliorer leur efficacité.

Enfin, les définitions peu claires ou manquantes de certains éléments de la directive compliquent encore davantage le travail des organismes de contrôle et créent de l'incertitude pour les acteurs du marché.

4. Services de transport à grande vitesse

Le cadre réglementaire favorable défini par la directive a été un facteur clé pour la croissance des services ferroviaires à grande vitesse, qui sont un mode de transport plus durable reliant les personnes et les marchés de manière de plus en plus rapide et rentable[15].

De meilleures connexions ferroviaires à grande vitesse constituent une étape essentielle vers une Europe plus connectée, plus accessible et plus unifiée. La Commission l'a reconnu dans sa prochaine communication sur le transport ferroviaire à grande vitesse, qui définit les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs suivants: (1) un réseau ferroviaire à grande vitesse

[14] Règlement d'exécution (UE) 2016/545 de la Commission du 7 avril 2016 sur les procédures et les critères concernant les accords-cadres pour la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire, C-2016/1954 (JO L 94 du 8.4.2016, p. 1).
[15] Considérant 29 de la directive (UE) 2016/2370.

totalement interopérable et hautement performant; (2) un modèle de services concurrentiel axé sur le public; et (3) une vision pour un secteur européen de l'équipement ferroviaire compétitif.

Le secteur ferroviaire à grande vitesse a connu une baisse significative des prix et une augmentation de la fréquentation après l'introduction de la concurrence sur les services intérieurs en Italie, en Espagne et, plus récemment, en France. L'impact de la concurrence sur les tarifs, les fréquences, les services à bord et les temps de trajet dépend des stratégies commerciales adoptées par les entreprises ferroviaires concurrentes, mais est généralement favorable aux utilisateurs des services ferroviaires à grande vitesse.

Toutefois, des pratiques discriminatoires et plusieurs barrières à l'entrée dans l'accès aux lignes ferroviaires à grande vitesse subsistent, ce qui affaiblit l'impact positif de l'ouverture du marché. La disponibilité du matériel roulant constitue un obstacle majeur à l'entrée sur les marchés à grande vitesse en croissance rapide. De nombreux cas ont été portés à l'attention de la Commission dans lesquels les nouveaux entrants sont confrontés à des obstacles créés par les règles nationales restantes, à de longs retards dans la réception des autorisations nécessaires et à un temps et des coûts considérables pour adapter le matériel roulant à différentes spécifications techniques, en particulier lors de la fourniture d'un service transfrontalier.

Les installations de service existantes, telles que les ateliers d'entretien, ne sont pas toujours en mesure de fournir les services nécessaires aux trains à grande vitesse et, lorsqu'elles le sont, leur répartition territoriale pourrait ne pas être adaptée aux besoins des nouveaux entrants. Toutefois, la mise en place de nouveaux ateliers d'entretien ou l'adaptation des ateliers existants nécessitent beaucoup de temps et d'investissements, ainsi qu'un emplacement approprié disponible, ce qui est souvent infaisable pour les petits opérateurs qui ne disposent pas des économies d'échelle ou de l'infrastructure dont bénéficient les opérateurs historiques.

Le niveau, la structure et la stabilité des redevances d'accès aux voies sont d'autres éléments qui influencent l'offre de marché et le niveau de concurrence dans le secteur ferroviaire à grande vitesse. Les redevances d'accès aux voies représentent une part importante des coûts d'exploitation pour les entreprises ferroviaires à grande vitesse et, dans le même temps, une source de revenus pour les GI. Les services ferroviaires à grande vitesse, qui sont généralement plus rentables que les services conventionnels en raison de volumes de passagers plus élevés et d'une tarification plus élevée, sont souvent soumis à des majorations s'ajoutant aux redevances directes fondées sur les coûts. Cela profite au résultat net des GI, mais a une incidence négative sur les coûts des opérateurs et, en fin de compte, sur le prix des billets, ce qui réduit la capacité du rail à concurrencer d'autres modes de transport. En fonction de l'élasticité des prix, les économies réalisées par les EF grâce à des redevances d'accès aux voies moins élevées pourraient être répercutées sur les passagers sous la forme de tarifs plus bas, ce qui stimulerait la demande et, en fin de compte, augmenterait les recettes des GI. Même sans répercuter ces économies, l'amélioration des marges bénéficiaires pourrait encourager les opérateurs à étendre leurs services, ce qui augmenterait également les recettes des GI.

Enfin, l'incertitude entourant les redevances d'accès applicables (manque de transparence, formules trop complexes, changements fréquents) peut également constituer un obstacle à l'entrée sur le marché. L'absence de prévisibilité du coût d'accès à l'infrastructure complique l'élaboration de plans d'entreprise solides et sape la confiance des investisseurs potentiels, qui ont besoin de stabilité à long terme.

Les services ferroviaires à grande vitesse sont principalement proposés dans le cadre d'un régime d'accès ouvert, mais dans certains cas, ces services sont combinés à la fourniture d'obligations de service public (OSP) financées par l'État. Cette combinaison peut poser problème: (i) lorsqu'il n'existe pas de séparation comptable et opérationnelle claire entre la partie commerciale et la partie OSP du service afin d'éviter les subventions croisées; ou (ii) lorsque les règles de priorité donnent lieu à un traitement préférentiel pour les prestataires proposant des services combinés au détriment des services purement commerciaux.

Enfin, toute action visant à stimuler les liaisons ferroviaires à grande vitesse nécessitera une surveillance fiable du marché. Toutefois, il n'existe pas d'indicateurs complets dans les statistiques européennes spécifiquement conçus pour surveiller les marchés ferroviaires à grande vitesse, tant sur les lignes que sur les services. Cela s'explique en partie par des définitions imprécises ou incohérentes des lignes ou des services à grande vitesse dans l'ensemble de la législation de l'UE. Des initiatives au niveau de l'UE seront consacrées à cette question[16].

5. Entreprises verticalement intégrées

La directive n'impose pas de forme spécifique de gouvernance dans le secteur ferroviaire, et les parties prenantes ont des avis très divergents sur la question de savoir si les dispositions actuelles sont efficaces pour empêcher les comportements anticoncurrentiels de la part des entreprises verticalement intégrées, lorsque les GI et les EF font partie de la même entité. Certaines parties prenantes considèrent le découplage total comme le seul moyen efficace d'éviter les conflits d'intérêts et les comportements anticoncurrentiels, tandis que d'autres soulignent les avantages d'une gouvernance intégrée pour la société («vision systémique»). Les organismes de contrôle considèrent que l'impact du modèle de gouvernance sur la concurrence ne peut être généralisé, mais soutiennent que les entreprises verticalement intégrées doivent faire l'objet d'une surveillance plus intense.

La directive sur la gouvernance a introduit des dispositions spécifiques visant à garantir l'absence de conflits d'intérêts et de comportement anticoncurrentiel de la part des entreprises verticalement intégrées. L'article 7 modifié de la directive met l'accent sur l'indépendance des gestionnaires de l'infrastructure, en particulier au sein des entreprises verticalement intégrées, en imposant une séparation organisationnelle dans des entités juridiques distinctes, en interdisant, entre autres, les nominations simultanées ou l'emploi de membres de l'encadrement supérieur du GI au sein de l'EF (ou vice versa). Ce dernier point est particulièrement pertinent, car certains exemples de doubles mandats et de transferts de personnel au sein d'entités intégrées suggèrent la persistance de conflits d'intérêts importants, même dans les cas où les entreprises verticalement intégrées respectent formellement les dispositions légales. Les pouvoirs de surveillance des organismes de contrôle en matière de conflits d'intérêts varient d'un pays à l'autre.

La directive fixe plusieurs conditions pour garantir l'indépendance organisationnelle et décisionnelle du GI en ce qui concerne les fonctions essentielles (article 7 bis) afin d'éviter toute discrimination en faveur des EF intégrées. Les États membres peuvent également décider

[16] Voir annexe C du document de travail des services joint.

d'attribuer les fonctions essentielles (redevances et répartition des sillons) à un organisme indépendant chargé des fonctions essentielles. Actuellement, seuls l'Irlande, la Hongrie, le Luxembourg et la Lettonie ont opté pour cette solution.

Les entreprises verticalement intégrées se livrent de plus en plus à des activités non essentielles telles que la maintenance du matériel roulant, la billetterie, la gestion de l'énergie ou la production et la fourniture de services de télécommunications. Les activités d'approvisionnement énergétique et de maintenance des stocks roulants assurées par les entreprises verticalement intégrées pourraient créer des obstacles concurrentiels qui justifieraient une plus grande attention, en particulier lorsque ces entreprises utilisent des infrastructures ferroviaires initialement financées par des fonds publics.

La séparation comptable et la transparence financière des flux financiers intragroupe restent des questions importantes. Parmi les autres problèmes importants figurent le manque de transparence et les difficultés rencontrées par les organismes de contrôle pour accéder aux informations financières nécessaires à l'accomplissement de leurs missions de contrôle et de répression. Parmi les exemples de pratiques interdites de ce type figurent: (i) les conditions de financement avantageuses intragroupe; (ii) le cumul des tâches et des responsabilités au sein de l'entreprise verticalement intégrée; (iii) le manque de transparence; et (iv) l'absence de séparation comptable. Les transferts directs d'actifs entre entités d'un même groupe pourraient également poser problème.

L'activité des organismes de contrôle est fondamentale pour garantir le respect des règles relatives aux entreprises verticalement intégrées, en particulier les règles relatives à la séparation comptable et les garanties contre les pratiques non discriminatoires. L'article 56, paragraphe 12, de la directive habilite les organismes de contrôle à vérifier le respect de l'article 6 (séparation comptable) et de l'article 7 quinquies (transparence financière). Toutefois, l'efficacité des pouvoirs d'enquête des organismes de contrôle dépend du cadre législatif national et n'est pas uniforme d'un État membre à l'autre. Parmi les défis qui subsistent figurent les ressources nécessaires à la réalisation des audits et les difficultés d'accès aux informations critiques. La rationalisation des pouvoirs des organismes de contrôle, l'amélioration de leur accès aux données et la possibilité de faire exécuter les audits par des tiers financés par les opérateurs pourraient améliorer l'efficacité et garantir une application cohérente de la réglementation.

Les distorsions de concurrence et les pratiques discriminatoires pourraient être évitées davantage par des initiatives réglementaires consistant notamment à: i) remédier aux ambiguïtés juridiques dans les définitions clés; ii) accroître la transparence en ce qui concerne l'accès aux données et les flux financiers; iii) séparer physiquement et opérationnellement les systèmes informatiques des GI et des EF; iv) assurer un accès équitable aux locaux des installations de service et des gares; et v) renforcer l'indépendance, les ressources et les capacités d'exécution des organismes de contrôle[17].

[17] Pour plus de détails sur ce paragraphe, voir le document «Input study on vertical integrated rail undertaking in the European Union» sur le site web de la DG MOVE.

6. Conclusions

Il est difficile de fournir, à ce stade, une évaluation complète et fiable des effets de la directive révisée. Les raisons en sont: i) le peu de temps qui s'est écoulé depuis la mise en oeuvre complète de la directive dans les États membres; ii) l'incidence de la pandémie de COVID-19 sur le secteur ferroviaire; iii) l'impact de la crise de l'énergie sur le secteur ferroviaire. Toutefois, malgré l'évolution positive de certains marchés, de nombreux obstacles continuent de limiter la mise en place d'un espace ferroviaire unique européen, comme le prévoit la directive, et certains aspects de la directive ne permettent pas de lever les obstacles qui subsistent.

Ces dernières années, la Commission a pris des initiatives pour agir dans certains domaines de préoccupation de la directive. Parmi ces initiatives figurent la **proposition de règlement sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire** et les orientations relatives aux **redevances d'accès aux voies**. **La prochaine communication sur le transport ferroviaire à grande vitesse de l'UE** aborde les questions de réglementation du marché et la nécessité d'investissements dans les infrastructures. Des **initiatives en matière de billetterie** sont également en cours.

Malgré ces récentes initiatives de la Commission, d'autres éléments problématiques dans la mise en œuvre de la réglementation ferroviaire doivent encore être abordés.

L'EET est un élément clé de l'ouverture du marché et devrait être appliqué de manière cohérente et utilisé de manière appropriée. En fonction des résultats de l'évaluation de l'utilisation de l'EET et de la mise en œuvre du **règlement (UE) 2018/1795**, la Commission pourrait décider de réexaminer ledit règlement.

Les services de transport ferroviaire nécessitent un accès équitable et non discriminatoire aux installations de service et aux services fournis dans ces installations, mais des obstacles majeurs subsistent dans ce domaine. La Commission évaluera ces obstacles lors du réexamen du **règlement d'exécution (UE) 2017/2177**.

Compte tenu des problèmes liés à l'octroi de licences, la Commission examinera également le **règlement d'exécution (UE) 2015/171**, afin de voir comment il peut être mis à jour et amélioré.

En ce qui concerne l'absence d'indicateurs spécifiques complets pour la surveillance du marché, la Commission révisera le **règlement d'exécution (UE) 2015/1100** afin d'y inclure des indicateurs spécifiques sur le rail à grande vitesse et des indicateurs sur les aspects sociaux et professionnels, tout en simplifiant autant que possible les obligations en matière de rapports.

La Commission est consciente du fait que certains aspects problématiques de la directive nécessitent une évaluation plus approfondie et continuera à collaborer avec le secteur pour y remédier. La disponibilité et le financement du matériel roulant sont un exemple frappant de ces aspects problématiques. En ce qui concerne les problèmes persistants liés aux entreprises verticalement intégrées, la Commission est déterminée à faire appliquer efficacement les dispositions actuelles dans ce domaine.