



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.12.2021
COM(2021) 810 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**Plan d'action pour promouvoir le transport ferroviaire de voyageurs longue distance et
transfrontière**

1. Le potentiel écologique du rail

L'Année européenne du rail 2021 offre l'occasion de promouvoir les chemins de fer européens en tant que moyen de transport propre, sûr et pratique pour tous. Le transport ferroviaire européen est écologique, 81 %¹ des trains-kilomètres parcourus dans l'Union européenne étant déjà alimentés en électricité²; et, son incidence sur le climat est faible³, ⁴. Pourtant, le rail n'est pas exploité au maximum de son potentiel, surtout pas en tant que moyen de déplacement transfrontière. Il ne représenterait qu'environ 10 % du transport collectif transfrontière de passagers en Europe⁵.

Il est urgent d'exploiter ce potentiel. Le pacte vert pour l'Europe⁶ et la stratégie de mobilité durable et intelligente⁷ placent le transport ferroviaire au cœur des efforts visant à rendre le système de mobilité de l'Union plus écologique. L'évaluation économique commune⁸ qui sous-tend le plan cible en matière de climat à l'horizon 2030 et la stratégie de mobilité durable et intelligente a porté sur une série de moyens possibles pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de l'ensemble de l'économie d'au moins 55 % d'ici à 2030 et atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050. Le principal moyen combine la tarification du carbone et des mesures spécifiques qui soutiennent la mobilité multimodale et les investissements dans des modes de transport durables, sûrs et intelligents. En cas d'application de ces mesures, le trafic ferroviaire à grande vitesse doublerait d'ici à 2030 et triplerait d'ici à 2050. La stratégie vise en outre à ce que les déplacements collectifs programmés de moins de 500 km deviennent neutres en carbone dans l'Union. Elle souligne aussi que personne ne doit être laissé derrière: il est crucial que la mobilité soit disponible pour tous, à prix abordable, et que les régions rurales et les régions éloignées soient mieux reliées.

Destiné à promouvoir le transport ferroviaire de voyageurs longue distance et transfrontière, le présent plan d'action témoigne de la volonté de la Commission de réaliser ces objectifs ambitieux. Il fournit une feuille de route concrète des actions à mener principalement au cours des deux prochaines années. Lorsque toutes les actions seront mises en œuvre, le transport ferroviaire transfrontière deviendra une option de déplacement longue distance beaucoup plus attrayante pour de nombreux Européens sur tout notre continent.

Pierre angulaire de l'Union européenne, le marché unique a une incidence positive directe sur les consommateurs, les entreprises et les entités publiques. Il profite aux voyageurs ferroviaires,

¹ https://webgate.ec.europa.eu/multisite/primeinfrastructure/system/files/prime_external_report_2019_final_210625_0.pdf

² https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/market/rail-market-monitoring-rmms_en

³ Le coût climatique moyen imputable aux trains est de 0,05 cent par voyageur-kilomètre, contre 2,2 cents pour les avions, 0,5 cent pour les autocars et 1,2 cent pour les voitures. Source: Commission européenne, *Handbook on the external costs of transport*, tableau 69 (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9781f65f-8448-11ea-bf12-01aa75ed71a1>), 2019.

⁴ Commission européenne, *Handbook on the external costs of transport*, tableau 69 (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9781f65f-8448-11ea-bf12-01aa75ed71a1>), 2019.

⁵ Sur les territoires de l'Union, de la Norvège, de la Suisse et du Royaume-Uni réunis. Étude: *Long-distance cross-border passenger rail services*, Steer et KCW, octobre 2021.

⁶ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr

⁷ https://ec.europa.eu/transport/themes/mobilitystrategy_fr

⁸ COM(2020) 562 final, «Accroître les ambitions de l'Europe en matière de climat pour 2030 – Investir dans un avenir climatiquement neutre, dans l'intérêt de nos concitoyens».

qui disposent de services ferroviaires plus fréquents et innovants, à des prix plus attractifs. Le cadre réglementaire et stratégique actuel de l'Union régissant le secteur ferroviaire fournit aux États membres et au secteur une panoplie d'outils et de possibilités pour mettre en œuvre l'espace ferroviaire unique européen, supprimer les obstacles et ouvrir le marché à de nouveaux acteurs et services. Les jalons que la stratégie de mobilité durable et intelligente a fixés pour accroître le nombre de passagers voyageant en train à grande vitesse ne peuvent être atteints que grâce à des investissements supplémentaires de l'Union, de ses États membres, du secteur ferroviaire et des investisseurs privés. Les services peuvent être améliorés si l'on garde à l'esprit la dimension européenne du réseau ferroviaire, planifie les capacités et rend les billets pour les services ferroviaires faciles à trouver, à un prix attractif, notamment dans le cadre d'un voyage multimodal confortable. La liberté de circulation transfrontière est l'une des principales réalisations de l'intégration européenne. Elle doit être garantie alors que nous nous attaquons au besoin urgent de rendre les transports plus durables.

2. Tirer parti de la dynamique du rail

De nombreux changements nécessaires à l'amélioration des services de transport ferroviaire longue distance et transfrontière dans l'Union sont en cours et l'heure est venue d'accélérer ces efforts. Au cours de la période 2001-2016, quatre paquets réglementaires pour le transport ferroviaire⁹ ont établi un cadre juridique favorable pour le rail au niveau de l'Union, à savoir: l'ouverture progressive des marchés ferroviaires à la concurrence, la promotion de l'interopérabilité des systèmes ferroviaires nationaux et les conditions nécessaires à la mise en place d'un espace ferroviaire unique européen, où la concurrence et l'harmonisation des règles tendent à accroître et à améliorer l'offre du marché pour les voyageurs. Le prix abordable des billets de train pour les voyageurs est ainsi rendu possible par l'optimisation et la numérisation des activités et par la concurrence sur le marché qui garantit une offre mieux adaptée aux besoins des clients, une meilleure qualité de service et une concurrence tarifaire. L'ouverture du marché pour les services transfrontières en 2010 et l'ouverture du marché pour les services nationaux en 2020 ont constitué des jalons majeurs de ce processus.

Ces changements ont été accompagnés d'un soutien très important et continu de l'Union en matière d'investissement aux fins de la mise en place du réseau transeuropéen de transport ferroviaire (RTE-T) ainsi que dans la recherche et l'innovation. Au cours de la période 2014-2020, la Commission a investi avec le secteur privé plus de 900 millions d'EUR par l'intermédiaire de l'entreprise commune Shift2Rail, qui a soutenu plus de 100 projets destinés à mettre en place des solutions novatrices de pointe en vue de créer les systèmes ferroviaires du futur pour les voyageurs. Au cours de la même période, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)¹⁰ a financé plus de 400 projets ferroviaires à hauteur de 16,5 milliards d'EUR. Ces projets concernaient d'importantes liaisons transfrontières, de nouvelles lignes de transport de voyageurs et de marchandises, la modernisation et l'électrification du réseau et sa numérisation avec le système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS).

Chiffres clés du transport ferroviaire transfrontière international dans l'Union

⁹ https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/railway-packages_en

¹⁰ <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>

Au cours de la période 2001-2018, le nombre de voyageurs ferroviaires-kilomètres dans l'EU-27 est passé de 339,9 milliards à 407,2 milliards¹¹. La part du transport ferroviaire à grande vitesse dans ce chiffre a augmenté de manière significative, passant de 19,2 % à 31 %, et a presque doublé en voyageurs-kilomètres, passant de 65 milliards à 126 milliards.

La part modale des chemins de fer, mesurée en voyageurs-kilomètres, a légèrement augmenté, passant de 6,7 % à 6,9 %. Les parts modales des voitures particulières, des deux-roues motorisés et des autocars ont enregistré une baisse, tandis que le trafic aérien a vu sa part modale passer de 6,1 % à 9,6 %¹².

Alors que le nombre de voyageurs transfrontières-kilomètres est passé de 20 milliards à 28 milliards (+ 40 %) au cours de la période 2007-2018¹³, ceux-ci ne représentent qu'environ 7 % de tous les voyageurs ferroviaires-kilomètres.

Le nombre de services de transport ferroviaire longue distance et transfrontière en Europe¹⁴ a peu évolué depuis 2001, avec environ 4 500 paires de trains par semaine. Au cours de cette période, le nombre de services de trains de nuit a chuté de 65 % et le nombre de services de trains à grande vitesse a augmenté de 95 %. Le nombre de lignes desservies a également diminué, l'accent ayant été mis sur la prestation de services plus fréquents sur les lignes principales¹⁵.

En 2020 et 2021, le secteur ferroviaire a été gravement touché par la pandémie de COVID-19. Le nombre de voyageurs ferroviaires-kilomètres a chuté dans l'Union de 75 % au cours du deuxième trimestre de 2020 par rapport à la même période en 2019, et s'est légèrement redressé au cours des trimestres suivants (-38 % et -56 % pour les troisième et quatrième trimestres respectivement)¹⁶. Les mesures de soutien nationales n'ont contribué que partiellement à atténuer les conséquences négatives de la crise. Les entreprises ferroviaires opérant sur une base commerciale, sans bénéficier de subventions, et fournissant des services librement accessibles se sont révélées particulièrement vulnérables.

Dans ce contexte, la facilité pour la reprise et la résilience¹⁷ offre une occasion sans précédent de faire renaître le rail et d'apporter de nouveaux investissements dans ce secteur, près de 50 milliards d'EUR de fonds supplémentaires étant attendus pour le rail.

La nécessité d'une action plus énergique dans le domaine du transport ferroviaire de voyageurs s'impose. Les États membres ont montré leur volonté, notamment par leur plateforme sur le transport ferroviaire international de voyageurs et par la présentation du concept Trans-Europe

¹¹ Statistical pocketbook 2021 (europa.eu).

¹² Tous les chiffres relatifs à la répartition modale proviennent du «Statistical pocketbook 2020».

¹³ <https://ec.europa.eu/transport/sites/default/files/com20210005-7th-rmms-report.pdf>

¹⁴ Union européenne, Norvège, Suisse et Royaume-Uni.

¹⁵ Étude: *Long-distance cross-border passenger rail services*, Steer et KCW, octobre 2021.

¹⁶ *Railway passenger transport statistics - quarterly and annual data - Statistics Explained* (europa.eu).

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_fr

Express 2.0¹⁸. En juin 2021, le Conseil a encouragé la poursuite du développement du transport ferroviaire européen de voyageurs. Il ressort du dernier Eurobaromètre¹⁹ sur les déplacements quotidiens et longue distance que les Européens sont prêts à adopter un mode de transport plus durable pour les longues distances pour autant qu'il les mène à destination aussi rapidement (37 %) que leur mode de transport habituel ou à un prix similaire (36 %). Dans sa résolution du 15 janvier 2020 sur le pacte vert pour l'Europe, le Parlement européen souligne que *«l'espace ferroviaire unique européen est une condition préalable au transfert modal»* et insiste sur la nécessité de *«permettre une accessibilité identique dans toute l'Union des transports ferroviaires publics et rendre le transport ferroviaire de passagers plus attrayant»*. À la suite de la proposition de la Commission, 2021 a été déclarée «Année européenne du rail», suscitant des attentes qui doivent à présent être satisfaites.

3. Actions visant à promouvoir le transport ferroviaire de voyageurs longue distance et transfrontière

Le marché des services de transport ferroviaire de voyageurs est ouvert pour les services transfrontières depuis 2010 et pour les services nationaux depuis décembre 2020. Les opérateurs en libre accès peuvent offrir librement leurs services, à condition qu'ils ne mettent pas en péril la viabilité des services publics existants²⁰. L'expérience et les annonces récentes des entreprises ferroviaires montrent que les services à longue distance et à grande vitesse peuvent souvent être exploités de manière rentable en tant que services librement accessibles, y compris les services de trains de nuit²¹. L'introduction de la concurrence sur les lignes à grande vitesse en Italie et en Espagne, ainsi que sur les lignes classiques en Tchéquie, en Slovaquie et en Suède, a permis de proposer une offre plus attrayante, souvent à des prix plus bas, avec une augmentation du nombre de voyageurs²².

Pour les liaisons ou les réseaux pour lesquels le marché n'est pas (encore) capable ou désireux d'offrir les services jugés nécessaires à la connectivité ou autrement souhaitables pour la société, les autorités compétentes peuvent recourir à une obligation de service public (OSP) et attribuer des contrats de service public (CSP) aux opérateurs ferroviaires conformément au règlement (UE) n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin

¹⁸ https://www.bmvi.de/SharedDocs/EN/Documents/K/innovative-rail-transport-overnight-21-09-2020.pdf?__blob=publicationFile

¹⁹ Eurobaromètre spécial 495, *Summary*, p. 27 (<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2226>), juillet 2020.

²⁰ Les États membres peuvent choisir de limiter le droit d'accès pour les nouveaux services de transport ferroviaire de voyageurs entre un lieu de départ donné et une destination donnée qui font l'objet d'un ou de plusieurs contrats de service public couvrant le même trajet ou un itinéraire de substitution. Dans ce cas, un test de l'équilibre économique peut être demandé afin d'évaluer si les services librement accessibles compromettraient l'équilibre économique d'un contrat de service public existant.

²¹ L'étude intitulée «Long-distance cross-border passenger rail services» (Steer et KCW, octobre 2021) a permis de recenser un certain nombre de nouveaux services potentiels de trains de nuit, qui pourraient être exploités lorsque les conditions-cadres sont réunies.

²² Par exemple, en 2021, Ouigo España a transporté plus de 400 000 voyageurs au cours de ses trois premiers mois d'activité entre Madrid et Barcelone (<https://www.railtech.com/policy/2021/08/20/good-results-for-the-first-three-months-of-ouigo-in-spain/>).

de fer et par route (ci-après le «règlement sur les OSP dans le secteur du transport terrestre»)²³. Les OSP ne peuvent être imposées que lorsque les opérateurs en libre accès ne fournissent pas les services au niveau et avec la qualité jugés nécessaires par les autorités compétentes.

Que les services soient fournis en accès libre ou dans le cadre d'une OSP, les obstacles techniques, opérationnels et juridiques continuent d'entraver le développement du secteur ferroviaire et l'entrée sur le marché. C'est pourquoi la Commission a réalisé une étude²⁴ et a défini les actions suivantes afin de supprimer les obstacles au développement des services de transport ferroviaire de voyageurs longue distance et transfrontière.

3.1. Une meilleure mise en œuvre de l'acquis ferroviaire de l'Union et une accélération de l'interopérabilité

Il est essentiel de garantir la mise en œuvre intégrale et correcte du cadre réglementaire existant de l'Union afin d'harmoniser les règles et d'ouvrir le marché. En coopération avec les États membres, la Commission continuera à travailler à la mise en œuvre et à l'application intégrales et correctes de l'acquis ferroviaire²⁵, y compris à la suppression de toute réglementation nationale redondante²⁶. Les obstacles techniques et opérationnels résultant de l'utilisation de systèmes différents entravent le trafic transfrontière et augmentent les coûts; dans ce contexte, le déploiement du système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS) revêt la plus haute importance pour offrir des avantages aux voyageurs.

Le déploiement de l'ERTMS et le retrait associé des anciens systèmes de signalisation (classe B) doivent être accélérés. Il en résultera une amélioration des performances du réseau et une augmentation de ses capacités, à un prix inférieur à celui de la construction de nouvelles infrastructures²⁷; de même, les gestionnaires de l'infrastructure pourront ainsi réaliser des économies notables sur les coûts de maintenance. Il est communément admis, et démontré par l'expérience, que l'utilisation de systèmes tels que l'ERTMS avec un cantonnement approprié permet d'augmenter les capacités jusqu'à 40 % sur les infrastructures existantes. L'adoption complète et en temps voulu des nouvelles technologies est toujours entravée par le désavantage du premier arrivé sur le marché, en particulier pour les opérateurs ferroviaires qui s'équipent avant qu'elles soient pleinement déployées et offrent tous leurs avantages.

²³ Règlement (CE) n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil (JO L 315 du 3.12.2007, p. 1).

²⁴ Étude: *Long-distance cross-border passenger rail services*, Steer et KCW, octobre 2021.

²⁵ Notamment la directive (UE) 2016/2370 (JO L 352 du 23.12.2016, p. 1), la directive 2012/34/UE (JO L 343 du 14.12.2012, p. 32), ainsi que le «pilier technique» du quatrième paquet ferroviaire [le règlement (UE) 2016/796 (JO L 138 du 26.5.2016, p. 1) et les directives (UE) 2016/797 (JO L 138 du 26.5.2016, p. 44) et (UE) 2016/798 (JO L 138 du 26.5.2016, p. 102), ainsi que les règlements sur les spécifications techniques d'interopérabilité (STI) et les méthodes de sécurité communes (MSC) établis en vertu de ceux-ci].

²⁶ Par exemple, en étendant au transport ferroviaire de voyageurs l'utilisation du «journal de bord des problèmes» qui recense les problèmes transfrontières concrets liés à l'interopérabilité.

²⁷ *ERTMS business case on the 9 core network corridors*, Office des publications de l'Union européenne (europa.eu).

Dans le cadre du réexamen du règlement RTE-T²⁸, la Commission propose d'avancer le déploiement de l'ERTMS (radio) de 2050 à 2040 pour le réseau global et pour le nouveau «réseau central étendu». Un coordinateur RTE-T spécialement affecté à l'ERTMS assiste la Commission dans ces efforts. Les révisions des spécifications techniques d'interopérabilité (STI) prévues pour 2022 comprendront des processus améliorés pour la mise en œuvre de nouvelles technologies et ouvriront la voie à l'introduction de l'exploitation automatisée des trains, des communications ferroviaires 5G et, potentiellement, des services par satellite sur le réseau. Les nouveaux systèmes interopérables sont soutenus par les programmes de recherche de l'Union. Le pilier «système» introduit dans l'entreprise commune «système ferroviaire européen»²⁹ servira de mécanisme permettant de progresser vers un cadre novateur harmonisé, en s'appuyant sur les réalisations de la précédente entreprise commune Shift-to-Rail.

La Commission:

- accélérera les travaux en vue de garantir la mise en œuvre et l'application correcte des quatre paquets ferroviaires;
- accélérera les travaux visant à supprimer les règles nationales en matière d'exploitation et d'infrastructures et poursuivra l'élaboration de plans de déploiement pour la mise en œuvre des spécifications techniques d'interopérabilité afin de garantir leur cohérence par-delà les frontières;
- proposera d'accélérer le déploiement de l'ERTMS dans la révision du règlement RTE-T (de 2050 à 2040 pour le réseau global, à l'horizon 2030 pour le réseau central);
- proposera une révision des spécifications techniques d'interopérabilité en 2022;
- poursuivra ses efforts aux fins suivantes:
 - veiller au respect intégral et complet des spécifications techniques harmonisées et des méthodes de sécurité communes de l'Union, notamment en adoptant une approche stricte en ce qui concerne les dérogations et exceptions;
 - réduire le délai de mise sur le marché des nouvelles technologies/applications clés et parvenir à une mise en œuvre harmonisée à l'échelle de l'Union des nouvelles exigences et normes respectives, grâce à un soutien juridique, technique et financier³⁰;
 - veiller à ce que les STI couvrent la normalisation appropriée de l'ensemble des interfaces du système ferroviaire;
- continuera à soutenir l'équipement d'infrastructures par l'ERTMS, en s'attachant tout particulièrement à combler les lacunes existantes telles que les tronçons transfrontières, les nœuds et les connexions terminales;
- tirera parti des travaux de l'entreprise commune «système ferroviaire européen» et favorisera un déploiement plus rapide et coordonné de l'innovation dans le cadre du pilier «système»;
- discutera de la possibilité d'exempter le financement public de l'ERTMS de l'obligation de notification en vertu des règles relatives aux aides d'État, ce qui pourrait accélérer le déploiement de l'ERTMS.

²⁸ Règlement (UE) n° 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 n° 661/2010/UE (JO L 348 du 20.12.2013, p. 1).

²⁹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11910-European-Partnership-for-transforming-Europe%E2%80%99s-rail-system-Horizon-Europe-programme-_fr

³⁰ Des exemples de domaines d'exigences intégrant l'innovation immanente sont la conduite automatisée, le couplage automatique numérique et les futures radiocommunications.

L'ERA devrait:

- soutenir les efforts de la Commission par la formulation, en temps utile, de conseils opportuns et de propositions techniques, et en particulier de recommandations pour la révision des STI;
- poursuivre et mener à bien les travaux avec les États membres sur l'élimination des règles techniques, de sécurité et d'exploitation nationales qui ont été harmonisées à l'échelle de l'Union;
- soutenir l'entreprise commune «système ferroviaire européen» dans le pilier «système».

3.2. Un renforcement des infrastructures pour le transport ferroviaire de voyageurs

Le réseau transeuropéen de transport tel que défini dans le règlement (UE) n° 1315/2013 s'articule autour d'un réseau central à réaliser d'ici à 2030 et d'un réseau global à réaliser d'ici à 2050. La politique relative au RTE-T a mis davantage l'accent sur les liaisons transfrontières, en organisant les liaisons les plus importantes en corridors afin de garantir une planification et une mise en œuvre coordonnées. Elle a également permis d'établir une base solide aux fins d'une coopération plus étroite en matière de planification et de développement des infrastructures avec les pays tiers voisins. Les principales liaisons ferroviaires avec les pays tiers sont essentielles pour compléter le réseau ferroviaire européen et l'adhésion de l'Union à l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF) contribue à faire en sorte que les exigences techniques européennes puissent s'appliquer au-delà du réseau ferroviaire de l'Union.

Adoptée le 7 juillet 2021, la directive concernant des mesures de rationalisation en vue de progresser dans la réalisation du réseau transeuropéen de transport³¹ permettra d'accélérer les procédures d'octroi d'autorisation aux projets. Au cours de la période 2021-2027, les infrastructures ferroviaires continueront d'être les principaux bénéficiaires du mécanisme pour l'interconnexion en Europe et de bénéficier du soutien du Fonds de cohésion³² et du Fonds européen de développement régional³³.

La proposition de révision des orientations pour le développement du RTE-T contribue de manière significative à l'amélioration du réseau de transport ferroviaire de voyageurs transfrontière. La proposition est accompagnée d'une carte des principales lignes ferroviaires à grande vitesse pour le transport de voyageurs qui doivent être achevées d'ici à 2030 et d'un certain nombre d'autres lignes faisant partie des liaisons stratégiquement les plus importantes du RTE-T qui doivent être réalisées d'ici à 2040. Ces lignes couvrent l'ensemble du continent européen. Le règlement proposé fixe en outre une vitesse standard minimale de 160 km/h sur les lignes de transport ferroviaire de voyageurs, le réseau central du RTE-T et le réseau central étendu nouvellement créé; il renforce également les connexions entre les nœuds importants

³¹ Directive (UE) 2021/1187 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 concernant des mesures de rationalisation en vue de progresser dans la réalisation du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) (JO L 258 du 20.7.2021, p. 1).

³² https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/funding/cohesion-fund/

³³ https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/funding/erdf/

dans toute l'Europe, à réaliser d'ici à 2030 pour le réseau central et d'ici à 2040 pour le réseau central étendu. Compte tenu de l'intérêt des voyageurs pour les voyages de porte à porte, la Commission propose que tous les grands aéroports de l'Union ainsi que les plateformes multimodales de transport de voyageurs dans les grandes villes européennes soient reliés à des services ferroviaires.

La Commission propose une révision du règlement sur le RTE-T³⁴, qui visera à améliorer le réseau de transport ferroviaire de voyageurs et à assurer sa meilleure intégration dans le système de transport multimodal. Le règlement révisé proposé garantira:

- de nouvelles infrastructures de haute qualité pour le transport ferroviaire de voyageurs;
- des normes et des délais de mise en œuvre plus ambitieux;
- une vitesse de ligne minimale de 160 km/h pour le réseau central et le réseau central étendu;
- une plus grande priorité à la réalisation du réseau central d'ici à 2030 et à la mise en place des nouvelles liaisons ferroviaires à grande vitesse prévues dans le réseau central étendu d'ici à 2040;
- un accent particulier sur les correspondances du premier et du dernier kilomètre par l'intermédiaire de plateformes multimodales de transport de voyageurs dans toutes les villes de l'Union de plus de 100 000 habitants qui sont reliées au RTE-T;
- un renforcement de la connectivité air-rail pour tous les aéroports principaux de l'Union et les aéroports de l'Union enregistrant plus de 4 millions de passagers.

3.3. Du matériel roulant disponible en suffisance

La mise en place de nouveaux services ferroviaires nécessite d'importants investissements dans le matériel roulant, effectués soit par les entreprises ferroviaires, soit par des sociétés de crédit-bail de matériel roulant, soit par les autorités compétentes lorsque le service est fourni dans le cadre d'une OSP.

Bien que la plupart des services de transport ferroviaire longue distance et transfrontière puissent être exploités commercialement, il est nécessaire de relancer la disponibilité du matériel roulant pour ces services. Un soutien public à la création de parcs de matériel roulant pour le transport ferroviaire longue distance et transfrontière ou à l'atténuation des risques commerciaux pour les sociétés de crédit-bail lors de l'acquisition et du crédit-bail dudit matériel roulant pourrait contribuer à donner l'impulsion souhaitée. Afin de préserver des conditions de concurrence équitables, ce soutien public devrait être accordé dans des conditions-cadres claires et non discriminatoires. De même, en vertu des lignes directrices actuelles concernant le secteur ferroviaire³⁵, une aide d'État pour le financement de matériel roulant peut être accordée si ce soutien contribue à un objectif d'intérêt commun, tout en garantissant des conditions de concurrence équitables entre les entreprises ferroviaires et entre les sociétés de crédit-bail de matériel roulant. La révision actuelle de ces lignes directrices portera également sur les

³⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12532-Reseau-transeuropeen-de-transport-RTE-T-orientations-revisees_fr

³⁵ Communication de la Commission – Lignes directrices communautaires sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires (2008/C 184/07) (JO C 184 du 22.7.2008, p. 13).

restrictions relevées en matière d'accès au matériel roulant. Sous certaines conditions, le matériel roulant peut également être financé au titre des fonds relevant de la politique de cohésion de l'Union.

Afin d'accroître la disponibilité du matériel roulant, la Banque européenne d'investissement (BEI) lance actuellement la plateforme d'investissement en faveur du transport ferroviaire vert afin de favoriser les investissements des entités publiques et privées dans des projets ferroviaires, au moyen de produits existants de la BEI et d'instruments financiers mis à disposition par la Commission³⁶. L'objectif de la plateforme est de soutenir les investissements ferroviaires durables dans les infrastructures, le matériel roulant et les systèmes numériques. Les projets sélectionnés dans le domaine de l'acquisition de matériel roulant pour les activités de transport ferroviaire commercial de voyageurs longue distance ou transfrontière ou pour les services de transport ferroviaire de marchandises à grande vitesse transfrontière pourraient bénéficier de fonds relevant du programme InvestEU³⁷. Au cours des cinq dernières années, la BEI a soutenu les investissements ferroviaires dans l'Union en accordant près de 17 milliards d'EUR de prêts, dont plus de 8,7 milliards d'EUR pour le matériel roulant, y compris des projets de modernisation et de mise à niveau avec l'ERTMS, et des niveaux de prêt similaires sont prévus pour les cinq prochaines années. En outre, le programme InvestEU peut fournir et attirer des financements privés, notamment en promouvant les obligations vertes, ainsi que fournir des conseils pour soutenir la numérisation et le déploiement d'entreprises ferroviaires novatrices, d'infrastructures durables et de matériel roulant. Des outils tels que la taxinomie de l'Union pour les activités durables peuvent servir de guide pour aligner les investissements sur les objectifs climatiques et environnementaux de l'Union.

Dans ses conclusions du 3 juin 2021³⁸, le Conseil a reconnu qu'«il est nécessaire que le secteur réalise d'importants investissements dans le matériel roulant destiné au transport international à longue distance» et que «des investissements de la part du secteur privé s'imposent d'urgence», tout en rappelant aux «États membres l'existence d'accords et de traités internationaux qui facilitent les investissements privés, tels que le protocole ferroviaire de Luxembourg à la convention du Cap [relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles]». L'Union (pour ce qui est de ses compétences) et plusieurs États membres ont déjà ratifié le protocole. Dès son entrée en vigueur, le protocole permettra au secteur privé de financer plus facilement et à moindre coût le matériel roulant ferroviaire. La Commission encouragera sa mise en œuvre rapide dans toute l'Union.

³⁶ La plateforme d'investissement en faveur du transport ferroviaire vert permet de déployer les capacités techniques et financières de la BEI et les instruments financiers de l'Union afin d'explorer des modèles commerciaux viables et de promouvoir les possibilités de financement du transport ferroviaire. Pour les projets éligibles dotés d'une structure de prêt solide, la BEI peut financer jusqu'à 50 % des coûts du projet, en proposant des durées de prêt correspondant à la durée de vie des actifs, à des taux d'intérêt intéressants. Les projets éligibles présentant un profil de risque de crédit élevé peuvent bénéficier d'une garantie de l'Union au titre du programme InvestEU.

³⁷ Règlement (UE) 2021/523 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 établissant le programme InvestEU et modifiant le règlement (UE) 2015/1017 (JO L 107 du 26.3.2021, p. 30).

³⁸ Conclusions du Conseil du 3 juin 2021, «Placer le rail au premier plan d'une mobilité durable et intelligente», section V «Réseaux, investissements et connectivité», point 38.

Grâce à la mise en œuvre progressive des exigences d'interopérabilité pour le matériel roulant et les infrastructures, les locomotives, les rames et les voitures de voyageurs pourront franchir librement les frontières et circuler sur plusieurs réseaux de l'Union, ou sur l'ensemble de ceux-ci. Ce matériel roulant «passe-partout» facilitera la mise en place et l'exploitation de services transfrontières et réduira considérablement le risque de valeur résiduelle pour les investisseurs ou les prêteurs. Il sera prioritaire pour la Commission d'élaborer, d'ici à la fin de 2022, des exigences visant à promouvoir ce matériel roulant «passe-partout».

La Commission:

- recherchera activement, en coopération avec la BEI, des projets pilotes éligibles pour l'acquisition de matériel roulant dans le cadre de la plateforme d'investissement en faveur du transport ferroviaire vert ou du programme InvestEU;
- définira les spécifications du matériel roulant «passe-partout» pour le transport ferroviaire de voyageurs, en coopération avec l'ERA (ces STI sont attendues pour 2022);
- clarifiera, d'ici à 2023, les règles en matière d'aides d'État applicables au financement public de matériel roulant interopérable pour les services transfrontières dans la révision des lignes directrices concernant le secteur ferroviaire. La question de la mise au rebut du matériel roulant existant sera abordée dans ce contexte;
- continuera à soutenir le déploiement de véhicules ferroviaires équipés de l'ERTMS ou la mise à niveau de véhicules avec ce système;
- encouragera la ratification du protocole ferroviaire de Luxembourg à la convention du Cap et soutiendra sa mise en œuvre au sein de l'Union.

La BEI prévoit:

- de lancer la plateforme d'investissement en faveur du transport ferroviaire vert afin de financer, entre autres, le matériel roulant.

3.4. Une adaptation de la formation et de la certification des conducteurs de train et du personnel ferroviaire aux besoins futurs

L'exploitation efficace, sûre et sécurisée des services ferroviaires exige la disponibilité de conducteurs de train et d'autres agents ferroviaires capables de travailler facilement par-delà les frontières et les barrières opérationnelles et linguistiques. L'augmentation des activités transfrontières nécessite de mettre en place des moyens de suivre les problèmes émergents tels que le respect des temps de conduite et de repos. Aujourd'hui, les conducteurs de train sont certifiés pour chaque locomotive et chaque train qu'ils sont censés conduire, et pour chaque ligne qu'ils emprunteront. L'harmonisation et la reconnaissance de la formation et de la certification constituaient un objectif poursuivi que le cadre actuel de l'Union n'a pas permis de le réaliser de manière satisfaisante^{39, 40}. En outre, l'obligation pour le personnel des trains

³⁹ Règlement (UE) n° 36/2010 de la Commission du 3 décembre 2009 relatif aux modèles communautaires pour la licence de conducteur de train, l'attestation complémentaire, la copie certifiée conforme de l'attestation complémentaire et le formulaire de demande de licence de conducteur de train, en vertu de la directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 13 du 19.1.2010, p. 1).

⁴⁰ Évaluation de la directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système

assurant des services de transport ferroviaire transfrontière de communiquer dans la langue de chaque État membre qu'ils traversent accroît la complexité et limite le nombre de personnes pouvant fournir ces services.

Dans le même temps, le secteur ferroviaire fait face des pénuries de compétences dues à l'innovation et à la numérisation, que le départ à la retraite estimé d'une grande partie de la main-d'œuvre actuelle au cours des dix prochaines années pourrait exacerber. La transition écologique et l'apparition conséquente de nouveaux profils d'emploi vont encore accroître le besoin de nouvelles aptitudes et compétences. Le dialogue social dans le secteur ferroviaire contribue à rendre la profession plus attrayante, y compris pour les jeunes et les femmes. Dans le cadre de ce dialogue, la convention juridiquement contraignante «Women in rail»⁴¹ visant à promouvoir l'emploi des femmes dans le secteur ferroviaire a été signée en novembre 2021. Pendant l'Année européenne de la jeunesse, la Commission continuera à soutenir les actions visant à attirer les jeunes vers les professions du secteur ferroviaire.

Les apprentissages devraient jouer un rôle fondamental en dotant les jeunes de compétences et de connaissances qui répondront aux besoins du secteur et garantiront leur employabilité. La Commission invite les entreprises ferroviaires à rejoindre l'alliance européenne pour l'apprentissage⁴² et à multiplier les offres d'apprentissage. L'Année européenne de la jeunesse 2022 est une plateforme appropriée pour soutenir et renforcer de telles initiatives. Financé par Erasmus+, le projet Staffer⁴³ peut soutenir une stratégie globale en matière de compétences pour le secteur ferroviaire et contribuer à la mise en place d'actions concrètes visant à répondre aux besoins en compétences à court et à moyen termes; il constitue donc une base pour bâtir un partenariat à grande échelle en matière de compétences au titre du «pacte pour les compétences»⁴⁴.

S'appuyant sur la mise en œuvre fructueuse du plan d'action de l'Union pour la sécurité ferroviaire⁴⁵, la Commission poursuivra sa collaboration avec les États membres et les parties prenantes afin de maintenir les plus hauts niveaux de protection des usagers, des travailleurs et des infrastructures ferroviaires.

La Commission:

- proposera en 2022 un cadre réglementaire révisé pour les conducteurs de train, qui remédie aux lacunes du régime existant et limite l'obligation récurrente d'obtenir des documents et des certificats supplémentaires. Cette proposition peut également inclure le régime linguistique de l'exploitation des trains et des modifications reflétant l'évolution technologique du secteur;
- encouragera l'adoption de politiques et programmes visant à promouvoir la reconversion et le perfectionnement professionnels du personnel et à garantir que les besoins futurs en

ferroviaire dans la Communauté, synthèse, SWD(2020) 138 final [[swd20200138-exec-summ-certification-train-drivers_fr.pdf](https://ec.europa.eu/swd20200138-exec-summ-certification-train-drivers_fr.pdf) (europa.eu)].

⁴¹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=10097&furtherNews=yes>

⁴² <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1147&langId=fr>

⁴³ <https://www.railstaffer.eu/>

⁴⁴ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1517&langId=fr>

⁴⁵ COM(2018) 470 final, annexe.

matière de compétences sont satisfaits, par exemple en soutenant les parties intéressées dans l'établissement potentiel d'un partenariat à grande échelle en matière de compétences dans le secteur ferroviaire au titre du «pacte pour les compétences», en s'appuyant sur le projet de programme de compétences dans le secteur ferroviaire Staffer;

- profitera de l'Année de la jeunesse 2022 pour souligner l'attrait du secteur ferroviaire pour les jeunes talents.

3.5. Une utilisation plus efficace des réseaux

Pour pouvoir offrir des services de transport de voyageurs fréquents et rapides dans toute l'Union, le secteur ferroviaire doit mieux planifier les horaires et les capacités en tenant compte des aspects transfrontières et de l'espace ferroviaire unique européen⁴⁶. Pour les entreprises ferroviaires qui prévoient d'introduire des services de transport longue distance et transfrontière, l'obtention de sillons transfrontières attractifs peut s'avérer compliquée, coûteuse et très peu flexible, en particulier pour les nouveaux entrants. Une part croissante des tronçons et des nœuds du réseau ferroviaire dans l'Union fait déjà l'objet d'une exploitation intensive, imposant des limites à la poursuite de l'expansion des services ferroviaires et entraînant la nécessité d'établir des priorités entre les différents types de services de transport de voyageurs et de marchandises. Dans ce contexte, les services transfrontières sont souvent désavantagés par rapport aux services nationaux dans la lutte pour l'obtention de capacités limitées. Cette situation a également des répercussions négatives sur les trains de nuit qui entrent dans les grandes gares pendant les heures de pointe du matin.

Un système plus efficace et adaptable est nécessaire pour une gestion optimale des capacités qui tient compte de tous les éléments pertinents, tant pour le trafic de voyageurs que pour le trafic de marchandises. La législation actuelle de l'Union⁴⁷ impose une procédure annuelle d'attribution des capacités, élaborée à une époque où il y avait davantage de capacités de voies superflues. Cette procédure, qui prévoit un calendrier fixe pour tous les types de services ferroviaires, ne peut tenir compte à la fois des horizons de planification plus longs pour les services de transport ferroviaire de voyageurs longue distance (et transfrontière) et des demandes de capacités à court terme, notamment pour les services de transport ferroviaire de marchandises. En outre, il est difficile pour les nouveaux entrants d'obtenir des sillons adéquats pour satisfaire la demande du marché.

Un programme intégré de redéfinition des horaires et des capacités permet effectivement aux opérateurs ferroviaires de planifier en priorité des liaisons transfrontières sans discontinuité, avant de compléter leur planification avec les services nationaux et régionaux. Ce grand changement peut rendre les services de transport de voyageurs transfrontière dans l'Union plus rapides, plus fréquents et, partant plus attrayants. En 2022, la Commission évaluera par conséquent la nécessité d'intégrer la redéfinition des horaires et des capacités et d'autres bonnes

⁴⁶ Par exemple: les services ferroviaires sur la ligne Budapest-Vienne peuvent gagner jusqu'à 17 minutes à la frontière grâce à la mise en place d'horaires numériques coordonnés. Certains des services ferroviaires sur la ligne Amsterdam-Londres tournent au ralenti aux arrêts intermédiaires parce que les horaires ne correspondent pas d'un réseau à l'autre.

⁴⁷ Directive 2012/34/UE.

pratiques dans le droit de l'Union et proposera, si nécessaire, une action réglementaire à cet égard. La Commission proposera une révision du règlement sur les corridors de fret ferroviaire⁴⁸ et profitera de cette occasion pour assurer une attribution des capacités et une gestion du trafic cohérentes au niveau européen, tant pour les services de transport ferroviaire de marchandises que pour les services de transport ferroviaire de voyageurs transfrontières. Les options pourraient inclure la création d'une entité au niveau de l'Union chargée de soutenir une gestion plus efficace des capacités ferroviaires pour les trains de voyageurs et de marchandises, afin de contrôler et d'optimiser les performances des trains circulant sur le réseau de l'Union. Les acteurs du secteur des transports devraient échanger des données opérationnelles entre les modes de transport afin de faciliter la mise en place de solutions intermodales personnalisées et de contribuer ainsi à une utilisation optimale de l'ensemble du système de transport.

La Commission:

- évaluera la nécessité d'adopter des mesures réglementaires en 2022 en vue d'améliorer les processus d'attribution des capacités et de gestion du trafic, et en proposera le cas échéant, en vue d'une meilleure coordination de l'attribution des capacités au sein du système ferroviaire global, englobant les services de transport de voyageurs et de marchandises;
- envisagera l'établissement, à l'échelle de l'Union, d'une entité chargée de superviser l'optimisation du trafic ferroviaire transfrontière et des mécanismes de coordination en vue d'une meilleure intégration au trafic national.

3.6. Une tarification appropriée de l'accès aux voies

Bien que le secteur ferroviaire bénéficie de fonds publics, cela ne se traduit pas par un niveau de tarification compétitif pour l'utilisation des infrastructures qui permettrait d'augmenter le trafic ferroviaire et de réduire le prix des billets. Les coûts fixes des infrastructures ferroviaires sont élevés par rapport à d'autres modes de transport⁴⁹ et la directive 2012/34/UE autorise les gestionnaires de l'infrastructure à percevoir des majorations, au-delà des coûts directs d'utilisation des infrastructures, lorsque le marché peut les supporter. Cette disposition est largement appliquée, en particulier aux services de transport de voyageurs longue distance et à grande vitesse.

Dans le même temps, les coûts externes que génère le transport ferroviaire pour la société sont très faibles par rapport aux autres modes de transport⁵⁰. Toutefois, cet aspect ne se reflète que partiellement dans les coûts réels et la taxation des différents modes.

⁴⁸ Règlement (UE) n° 913/2010 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2010 relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif (JO L 276 du 20.10.2010, p. 22). Il ressort de l'évaluation réalisée dernièrement du règlement que les règles et les structures établies par le règlement, bien qu'elles aient permis de renforcer le dialogue et la coopération entre les parties prenantes, n'ont pas amélioré de manière significative les conditions des opérateurs de services de transport ferroviaire de marchandises transfrontière.

⁴⁹ Commission européenne, *Sustainable transport infrastructure charging and internalisation of transport externalities: Executive Summary*, p. 5, mai 2019.

⁵⁰ Par exemple, les coûts climatiques moyens du train sont de 0,05 cent par voyageur-kilomètre, contre 2,2 cents pour l'avion, 0,5 cent pour l'autocar et 1,2 cent pour la voiture. Commission européenne,

Des redevances d'accès aux voies élevées et différentes d'un pays à l'autre, notamment en ce qui concerne les majorations, constituent un facteur de coût décisif et peuvent entraver la mise en place de nouveaux services, et empêcher d'attirer de nouveaux entrants sur le marché et des investissements privés.

Les États membres peuvent exercer une forte influence sur le niveau des majorations sur les redevances d'accès aux voies par le niveau de financement fourni aux gestionnaires de l'infrastructure. Si ces fonds sont utilisés efficacement, les gestionnaires de l'infrastructure auront moins besoin d'appliquer des redevances d'accès aux voies élevées. Les États membres peuvent également mettre en place des systèmes de compensation des coûts environnementaux, des coûts liés aux accidents et des coûts d'infrastructure non couverts dans les modes de transport concurrents⁵¹, conformément aux lignes directrices sur les chemins de fer. À l'inverse, les gestionnaires de l'infrastructure ont l'obligation, que leur impose indirectement la directive 2012/34/UE, de coordonner et de garantir une compétitivité optimale des services ferroviaires transfrontières. Établi en réaction à l'effondrement du secteur du transport ferroviaire de voyageurs pendant la pandémie de COVID-19, un règlement⁵² permet aux États membres de réduire temporairement le paiement des redevances d'accès aux voies, ou d'y renoncer, afin de venir en aide au secteur du transport ferroviaire.

Les États membres et les gestionnaires de l'infrastructure devraient utiliser ces dispositions afin d'améliorer les pratiques actuelles en matière de tarification et, par là même, accroître l'offre globale de services et la compétitivité du secteur du transport ferroviaire. Des discussions ont lieu au sein de la plateforme pour les gestionnaires européens d'infrastructure ferroviaire (PRIME). L'objectif clair devrait être de veiller à ce que les majorations ne soient appliquées que lorsque le marché peut les supporter et lorsqu'elles ne nuisent pas à la compétitivité du secteur du transport ferroviaire.

La Commission:

- établira en 2023 des lignes directrices pour la fixation de redevances d'accès aux voies qui soutiennent et encouragent la mise en place de services de transport de voyageurs longue distance et transfrontière;
- encouragera activement la mise en place de projets pilotes visant à déterminer si une réduction des redevances d'accès aux voies au niveau des coûts directs pourrait mieux soutenir la mise en place de services transfrontières;
- envisagera, dans le cadre de la révision des lignes directrices sur les chemins de fer en 2023, la possibilité d'exempter le financement public de la réduction des redevances d'accès aux voies de l'obligation de notification prévue par les règles en matière d'aides d'État.

Handbook on the external costs of transport, tableau 69 (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9781f65f-8448-11ea-bf12-01aa75ed71a1>), 2019.

⁵¹ Article 34 de la directive 2012/34/UE.

⁵² Règlement (UE) 2020/1429 du Parlement européen et du Conseil du 7 octobre 2020 arrêtant des mesures pour un marché ferroviaire durable compte tenu de la propagation de la COVID-19 (JO L 333 du 12.10.2020, p. 1).

3.7. Une billetterie et un accès au système ferroviaire conviviaux

Afin qu'un plus grand nombre de voyageurs soient attirés par le train comme mode de transport, une action décisive est nécessaire dans le domaine de la billetterie, afin que les billets de train transfrontières soient plus faciles à trouver et à réserver, et que leur prix soit plus attractif. Bien que le secteur le reconnaisse^{53 54}, l'expérience des deux dernières décennies montre que les initiatives sectorielles sont très lentes à mûrir en raison d'intérêts particuliers et d'un manque de volonté de tirer parti des avantages que l'ouverture du marché peut apporter. Il doit devenir aussi facile et pratique pour les voyageurs de comparer et d'acheter des billets de train que pour les autres modes de transport, en une seule transaction et en utilisant une technologie de pointe⁵⁵. Les voyageurs qui doivent changer de train devraient avoir la certitude d'arriver à temps ou, à défaut, de bénéficier de l'assistance nécessaire pour atteindre leur destination. Les vendeurs de billets et les entreprises ferroviaires devraient être en mesure de proposer des places sur un pied d'égalité, y compris longtemps avant le voyage en train. Ils devraient également être en mesure de proposer des billets attrayants sans se heurter à des barrières commerciales excessives, en bénéficiant d'un accès aux canaux de distribution de billets existants, aux données relatives aux billets et aux tarifs, ainsi qu'aux données et aux opérations des systèmes de réservation.

L'initiative de la Commission sur les services numériques de mobilité multimodale, ainsi que la révision de la STI concernant l'élément «applications télématiques au service des voyageurs» (STI ATV) et la nouvelle obligation de fournir des informations en temps réel sur les déplacements et le trafic prévue par le nouveau règlement sur les droits des voyageurs ferroviaires⁵⁶, garantiront la disponibilité technique des données pour les vendeurs de billets indépendants et la communication en temps réel des informations aux voyageurs. Comme le prévoit le quatrième paquet ferroviaire, la Commission fera rapport en 2022 sur la disponibilité de systèmes communs d'information et de fourniture de billets directs. En amont de ces initiatives, la Commission collaborera avec le secteur ferroviaire et soutiendra la mise en œuvre des engagements présentés dans la déclaration sectorielle de mars 2021⁵⁷, sur la base du concept de prix juste, raisonnable et non discriminatoire. Pour que les voyages ferroviaires transfrontières soient attrayants, les voyageurs doivent également être protégés tout au long du trajet. Le nouveau règlement sur les droits des voyageurs ferroviaires, adopté en avril 2021, a

⁵³ <http://www.cer.be/publications/latest-publications/sector-stakeholder-statement-international-rail-passenger-services>

⁵⁴ <https://www.cer.be/publications/latest-publications/cer-ticketing-roadmap>

⁵⁵ Par exemple le portefeuille d'identité numérique:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_21_2663

⁵⁶ Règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (JO L 172 du 17.5.2021, p. 1).

⁵⁷ La déclaration sectorielle a été élaborée dans le cadre de la plateforme des États membres sur le transport ferroviaire international de voyageurs (<http://www.cer.be/publications/latest-publications/sector-stakeholder-statement-international-rail-passenger-services>).

introduit pour la première fois une obligation d'offrir des billets directs à partir du 7 juin 2023, mais sur une base plutôt limitée⁵⁸⁵⁹.

Toutefois, l'obligation limitée de les offrir et l'absence d'offre existante de billets directs sur le marché limitent la protection des voyageurs et réduisent donc l'attrait du train. Il est essentiel que les voyageurs qui doivent combiner plusieurs trains au cours d'un même voyage soient sûrs qu'ils ne seront pas bloqués si l'un des trains est en retard, que les billets aient été vendus comme un billet direct ou comme des contrats de transport distincts. Une solution pourrait consister à garantir au moins que les personnes voyageant avec des billets distincts combinés puissent poursuivre leur voyage en cas de correspondance manquée sous certaines conditions. Par conséquent, la Commission abordera la question de la poursuite du voyage en cas de retard dans le cadre de l'initiative sur les services numériques de mobilité multimodale.

L'accessibilité des prix est cruciale pour que tous participent à la transition écologique et en profitent. Comme indiqué dans sa communication «Une vision à long terme pour les zones rurales de l'UE»⁶⁰, la Commission portera une très grande attention à l'amélioration de la connectivité dans les régions rurales et éloignées, notamment dans le cadre d'une initiative phare sur les bonnes pratiques de mobilité multimodale durable pour les zones rurales.

Il est par ailleurs essentiel de veiller à ce que les personnes handicapées et celles à mobilité réduite aient accès aux services de transport ferroviaire de voyageurs longue distance et transfrontière sur un pied d'égalité avec les autres voyageurs, y compris à la billetterie ou aux nouvelles évolutions numériques. À titre de référence, les exigences en matière d'accessibilité énoncées dans l'acte législatif européen sur l'accessibilité⁶¹ devraient être applicables à tous les services ferroviaires. Ce point est soutenu par les STI relatives à l'accessibilité du système ferroviaire de l'Union pour les personnes handicapées et les personnes à mobilité réduite⁶² et le nouveau règlement sur les droits des voyageurs ferroviaires adopté en avril 2021.

⁵⁸ L'obligation s'applique aux transporteurs considérés comme des «entreprises ferroviaires uniques»; ces derniers doivent proposer tous leurs services de transport ferroviaire longue distance (internationaux et nationaux) ou régionaux sous la forme de billets directs [article 12, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/782]. En ce qui concerne les services exploités par la même entreprise ferroviaire, le transfert des voyageurs ferroviaires d'un service à un autre devrait être facilité par l'introduction d'une obligation de fourniture de billets directs, aucun accord commercial entre entreprises ferroviaires n'étant nécessaire. L'obligation de fournir des billets directs s'applique également aux services exploités par des entreprises ferroviaires appartenant au même propriétaire et aux filiales entièrement détenues par l'entreprise ferroviaire concernée. Pour les autres services de transport ferroviaire de voyageurs, les entreprises ferroviaires s'efforcent, dans la mesure du raisonnable, de proposer des billets directs et coopèrent entre elles à cette fin. Lorsque les voyageurs ne sont pas correctement informés, l'entreprise ferroviaire devrait être responsable, comme si ces billets constituaient un billet direct.

⁵⁹ La Commission examine les possibilités de droits des voyageurs en déplacement multimodal dans le contexte du réexamen prévu du cadre réglementaire relatif aux droits des voyageurs (action 63 du plan d'action de la stratégie de mobilité durable et intelligente).

⁶⁰ COM(2021) 345 final,.

⁶¹ Directive (UE) 2019/882 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services (JO L 151 du 7.6.2019, p. 70).

⁶² Règlement (UE) n° 1300/2014 de la Commission du 18 novembre 2014 sur les spécifications techniques d'interopérabilité relatives à l'accessibilité du système ferroviaire de l'Union pour les personnes handicapées et les personnes à mobilité réduite (JO L 356 du 12.12.2014, p. 110).

La Commission:

- proposera un règlement, à adopter d’ici à la fin de 2022, sur les services numériques de mobilité multimodale afin d’améliorer l’échange de données entre les fournisseurs de mobilité et de faciliter la conclusion d’accords commerciaux équitables entre les entreprises ferroviaires et avec les vendeurs de billets tiers, y compris en ce qui concerne la poursuite du voyage et la protection en cas de correspondance manquée pour les personnes voyageant avec des billets distincts combinés;
- contrôlera le respect du nouveau règlement sur les droits des voyageurs ferroviaires, lorsqu’il sera applicable en juin 2023.

3.8. Des conditions de concurrence équitables avec les autres modes de transport

La Commission a déjà formulé des propositions en vue de garantir des conditions de concurrence équitables entre les différents modes de transport. Avec le paquet «Ajustement à l’objectif 55»⁶³ présenté le 14 juillet 2021, la Commission a avancé un ensemble ambitieux de propositions visant à aligner les incitations économiques sur les objectifs climatiques, sociaux et environnementaux, tout en reconnaissant les différences de contexte mondial et de concurrence dans lequel opèrent les différents modes de transport. Il s’agit, entre autres, des changements proposés en matière d’échange de droits d’émission et du cadre de taxation de l’énergie.

Les États membres disposent de solides outils pour faire en sorte que les différents modes de transport puissent se concurrencer sur un pied d’égalité. Par exemple, les États membres disposent d’une marge de manœuvre considérable pour influencer sur les prix du transport ferroviaire au moyen de la fiscalité nationale. Dans cet esprit, en 2020, l’Allemagne a décidé de baisser de 19 % à 7 % la TVA sur les billets de train longue distance. La Commission évaluera la nécessité d’une exemption, à l’échelle de l’Union, de la TVA sur les billets de train internationaux afin de réduire de manière significative le coût pour les voyageurs ferroviaires.

Des conditions de concurrence équitables entre les modes de transport peuvent également être facilitées en permettant l’émergence d’offres novatrices qui combinent les modes de transport. Par exemple, une combinaison plus facile des billets d’avion et de train permet de conférer au secteur ferroviaire un rôle plus important pour alimenter les vols long-courriers. Certains États membres ont une longue expérience pour ce qui est de faciliter la vente de billets de train par les compagnies aériennes et de transporter les voyageurs vers leurs aéroports principaux par le train plutôt que par avion⁶⁴.

Dans le cadre du réexamen du règlement sur les services aériens⁶⁵, la Commission évalue les possibilités et les critères selon lesquels les pays de l’Union peuvent limiter le trafic aérien sur certaines liaisons s’il existe des modes de transport plus durables offrant un niveau de service

⁶³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_21_3541

⁶⁴ Parmi les exemples de billets déjà existants combinant le train et l’avion, citons les liaisons (transfrontières) vers les aéroports de Paris et de Francfort et entre Amsterdam Schiphol et Brussels Airport.
<https://accesrail.com/general-information/#>

⁶⁵ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13255-Revision-of-the-Air-Services-Regulation_fr

équivalent, sans porter atteinte aux principes du marché unique. Conjointement avec l'initiative sur les services numériques de mobilité multimodale⁶⁶, cette évaluation pourrait aider à déterminer les options permettant de favoriser l'émergence d'offres de services de transport multimodal combinant les services aériens et ferroviaires.

La Commission:

- travaillera avec le Parlement et le Conseil afin de faciliter l'adoption rapide des propositions du paquet «Ajustement à l'objectif 55», notamment en ce qui concerne la tarification du carbone et l'échange de droits d'émission dans les modes de transport;
- évaluera la nécessité d'une exemption, à l'échelle de l'Union, de la TVA pour les services ferroviaires internationaux;
- soutiendra et encouragera les voyages multimodaux combinant le train et l'avion sur les itinéraires où l'infrastructure appropriée est en place pour fournir de tels services, et évaluera les options réglementaires pour faciliter de tels services multimodaux.

3.9. Des obligations de service public pour promouvoir le transport collectif durable transfrontière et/ou multimodal

Pour les liaisons ou les réseaux où il existe un besoin public établi et où le marché n'est pas (encore) capable ou désireux d'offrir les services jugés nécessaires à la connectivité ou autrement souhaitables pour la société, les autorités compétentes peuvent imposer des obligations de service public (OSP) et attribuer des contrats de service public (CSP) aux opérateurs ferroviaires, impliquant généralement une compensation financière. Les OSP ne doivent toutefois pas être utilisées pour restreindre la concurrence et empêcher l'offre de services librement accessibles.

Le règlement sur les OSP concernant le transport terrestre prévoit la possibilité pour les autorités compétentes de coopérer et d'établir des OSP transfrontières. Un certain nombre d'OSP ont déjà été imposées pour les services de transport de voyageurs transfrontière au sein de l'Union. Cependant, les autorités compétentes se heurtent souvent à des obstacles pratiques et administratifs lorsqu'elles coordonnent leurs processus respectifs pour mettre en œuvre une OSP transfrontière. Certains services transfrontières sont des services «hybrides», c'est-à-dire des services transfrontières combinant un ou plusieurs trajets exploités dans le cadre d'OSP et un ou plusieurs trajets exploités dans le cadre d'un régime d'accès libre. En l'absence de règles spécifiques de l'Union pour ces services hybrides, les autorités compétentes devraient veiller tout particulièrement à éviter les distorsions de concurrence et le risque de subventions croisées.

Une autre façon pour les États membres de soutenir les services ferroviaires pourrait être d'utiliser les possibilités existantes en vertu de l'article 34 de la directive 2012/34/UE, conformément aux règles en matière d'aides d'État, afin de rembourser les redevances d'accès

⁶⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13133-Multimodal-digital-mobility-services_fr

aux voies et de compenser ainsi les coûts externes non couverts dans les modes de transport concurrents.

En outre, l'établissement d'une OSP dans le secteur des transports collectifs offre aux autorités compétentes l'occasion de spécifier des exigences en matière de durabilité environnementale. Cela peut revêtir un intérêt particulier pour le transport terrestre multimodal où des véhicules et du matériel roulant à émission zéro existent déjà. Les règles actuelles permettent déjà, dans une certaine mesure, un système d'OSP multimodal, dans lequel un voyageur utilise plus d'un mode de transport au cours de son voyage et chacun de ces modes de transport est exploité dans le cadre d'une OSP. Le régime des OSP et les règles du marché intérieur diffèrent selon le mode de transport. Il existe actuellement trois cadres juridiques différents pour les transports terrestres, maritimes et aériens. Il est possible d'attribuer des CSP distincts pour chaque mode de transport utilisé au cours d'un voyage. Il est également possible de mettre en place une OSP multimodale au sein du mode de transport terrestre (rail/bus/autres transports sur rails). Dans ce dernier cas, une telle OSP concernant le transport terrestre multimodal serait entièrement couverte par le règlement sur les OSP concernant le transport terrestre.

Afin de faciliter et de promouvoir les services transfrontières, la Commission publiera des orientations interprétatives sur les services de transport terrestre fournis dans le cadre d'une OSP en vue d'aider les États membres et les autorités compétentes à mettre en place des OSP transfrontières qui respectent pleinement la législation de l'Union.

La Commission:

- publiera en 2022 des orientations interprétatives pour l'application du règlement sur les OSP concernant le transport terrestre, notamment afin de promouvoir les services de transport ferroviaire de voyageurs longue distance et transfrontière, ainsi que de promouvoir et de soutenir le développement de services de transport terrestre multimodal durable.

3.10. Des jeunes autonomes

L'Année européenne du rail 2021 sera suivie de l'Année de la jeunesse 2022, offrant ainsi une excellente occasion de soutenir la nouvelle génération dans le choix d'un mode de transport durable. Grâce à l'initiative DiscoverEU⁶⁷, l'Union fournit déjà des titres de transport ferroviaires gratuits de 30 jours à 60 000 Européens âgés de 18 à 20 ans pour des voyages à effectuer entre mars 2022 et février 2023. D'autres gains peuvent être réalisés pour les quelque un million d'étudiants Erasmus annuels, qui pourraient utiliser le train pour se rendre à leur destination d'échange⁶⁸.

La Commission:

⁶⁷ https://europa.eu/youth/discovereu_fr

⁶⁸ www.erasmusbytrain.eu

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">– envisagera de modifier les règles de remboursement Erasmus afin de promouvoir l'utilisation de modes de transport durables vers les lieux d'échange Erasmus. |
|--|

4. Services pilotes

Les actions incluses dans le présent plan d'action devraient être mises en œuvre de toute urgence. Ainsi, anticipant déjà le présent plan d'action, la stratégie de mobilité durable et intelligente préconise «*des services pilotes associant toutes les parties intéressées [...] sur certaines liaisons*». La Commission soutiendra les acteurs du secteur ferroviaire et les autres parties intéressées lorsqu'ils lanceront des services pilotes transfrontières. Étant donné que de nombreuses lignes de transport de voyageurs essentielles se trouveront sur les corridors de transport du RTE-T, les coordinateurs du RTE-T auront des responsabilités spécifiques pour élaborer des plans de travail soutenant la mise en place de services de transport ferroviaire transfrontière sur ces corridors, notamment en proposant des investissements stratégiques et en surveillant les performances du trafic ferroviaire par des améliorations opérationnelles telles que la programmation intégrée des horaires et l'attribution des capacités.

Ces services pilotes offrent l'occasion de tester et de mettre en œuvre les mesures recensées dans le présent plan d'action. Il pourrait s'agir de liaisons intervilles plus rapides, faisant appel à de nouvelles approches telles que la programmation intégrée des horaires, le soutien au matériel roulant ou les OSP pour les liaisons transfrontières. Les projets pilotes pourraient se concentrer sur des itinéraires clés présentant un fort potentiel d'attraction de voyageurs vers les services ferroviaires. À partir de 2022, le secteur ferroviaire sera encouragé à soumettre des propositions de services pilotes, soit pour améliorer les services existants, soit pour en créer de nouveaux. La Commission soutiendra ces projets pilotes en facilitant les contacts entre toutes les parties prenantes concernées, en fournissant une assistance et en veillant à ce que les aspects liés aux capacités ferroviaires et à la gestion du trafic soient facilités par l'assistance technique fournie à RailNetEurope dans le cadre du MIE. La Commission contribuera également à recenser les possibilités de financement pour certains projets pilotes, comme le souligne le présent plan d'action. Même si nombre des services ferroviaires seront commercialement viables, le MIE pourra financer une assistance technique et soutenir des études et des activités préparatoires relatives aux nouvelles technologies et à l'innovation.

5. Conclusions

Compte tenu notamment des objectifs ambitieux du pacte vert pour l'Europe et de la stratégie de mobilité durable et intelligente, il est grand temps de promouvoir les services de transport ferroviaire de voyageurs longue distance et transfrontière. Cela peut se faire en supprimant les obstacles restants et en accélérant la mise en œuvre de l'espace ferroviaire unique européen, en augmentant les investissements dans un réseau ferroviaire à grande vitesse de l'Union à la pointe de la technologie et en prenant des mesures dans des domaines tels que la billetterie et l'amélioration des services ferroviaires pour faire du transport ferroviaire transfrontière le choix durable par défaut pour les voyageurs. La mise en œuvre des actions proposées dans la présente communication nécessitera un effort commun de la part du secteur ferroviaire, des organisations de voyageurs et de consommateurs, des États membres et de la Commission. La Commission

envisage de présenter la première de ces nouvelles actions dès 2022; elle favorisera une coopération et une coordination étroites entre les acteurs concernés et suivra activement les progrès accomplis, afin que le secteur ferroviaire puisse jouer son rôle clé dans la transition vers un continent neutre pour le climat.