



C/2025/2606

7.5.2025

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Lignes directrices interprétatives concernant la mise en place de redevances pour l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire

(C/2025/2606)

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte stratégique

Le pacte vert pour l'Europe et la stratégie de mobilité durable et intelligente ⁽¹⁾ placent le transport ferroviaire au cœur des efforts visant à décarboner le système de mobilité de l'Union. L'échelonnement de la stratégie prévoit que le fret ferroviaire devra doubler et le transport ferroviaire à grande vitesse devra tripler d'ici à 2050 par rapport à 2015.

Le plan d'action de la Commission destiné à promouvoir le transport ferroviaire de voyageurs longue distance et transfrontière ⁽²⁾ définit des mesures concrètes à prendre pour atteindre ces objectifs ambitieux et faire du transport ferroviaire transfrontière une option de voyage beaucoup plus attrayante sur de longues distances dans l'UE. La fourniture des capacités d'infrastructure nécessaires à cette croissance est un défi qui nécessitera des investissements, la mise en œuvre intégrale et en temps utile du règlement RTE-T révisé ⁽³⁾ et la meilleure utilisation possible du réseau existant.

L'UE est déterminée à mettre en place des infrastructures de transport cohérentes, efficaces, multimodales et de qualité dans l'ensemble de l'UE. Les coûts fixes des infrastructures ferroviaires sont élevés par rapport à d'autres modes de transport ⁽⁴⁾ et un financement adéquat est essentiel pour garantir les niveaux nécessaires de sécurité, de fiabilité, de fourniture de capacités et d'interopérabilité du réseau ferroviaire.

1.2. Redevances d'accès aux voies: rôle et références juridiques

Les redevances d'accès aux voies sont les redevances que les entreprises ferroviaires doivent payer pour l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire. Elles représentent une source importante de revenus pour les gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire et constituent, avec les contributions directes de l'État, un élément essentiel du financement du réseau.

Les redevances d'accès aux voies sont également un outil permettant d'orienter la demande des entreprises ferroviaires pour certains types de capacités. Elles représentent une composante importante des coûts d'exploitation des entreprises ferroviaires. Elles ont donc une incidence sur le prix des services ferroviaires pour les utilisateurs finals et, partant, sur les conditions dans lesquelles les entreprises ferroviaires se trouvent en concurrence entre elles et avec d'autres modes de transport. Le niveau des redevances d'accès aux voies influence la décision des entreprises ferroviaires d'offrir ou non des services de transport, et des redevances d'accès aux voies élevées peuvent constituer un obstacle à l'accès au marché pour les nouveaux entrants ⁽⁵⁾.

Les redevances d'accès aux voies sont régies par la directive 2012/34/UE (ci-après la «directive») ⁽⁶⁾ et par le règlement d'exécution (UE) 2015/909 de la Commission (ci-après le «règlement d'exécution») ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 9 décembre 2020, *Stratégie de mobilité durable et intelligente – mettre les transports européens sur la voie de l'avenir*, COM(2020) 789 final.

⁽²⁾ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 14 décembre 2021, *Plan d'action pour promouvoir le transport ferroviaire de voyageurs longue distance et transfrontière*, COM(2021) 810 final.

⁽³⁾ Règlement (UE) 2024/1679 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 sur les orientations relatives au réseau transeuropéen de transport (JO L 2024/1679, 28.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1679/oj>).

⁽⁴⁾ Synthèse, p. 5, Commission européenne: Direction générale de la mobilité et des transports, Essen, H., Andrew, E., Sutter, D., Wijngaarden, L., et al., *Sustainable transport infrastructure charging and internalisation of transport externalities – Main findings*, Office des publications de l'Union européenne, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2832/004905>.

⁽⁵⁾ Les faibles redevances d'accès aux voies ont joué un rôle important dans la réussite de l'ouverture du marché à grande vitesse italien (source: Commission européenne: Direction générale de la mobilité et des transports, *Long-distance cross-border passenger rail services – Final report*, Office des publications de l'Union européenne, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2832/019365>).

⁽⁶⁾ Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (JO L 343 du 14.12.2012, p. 32), telle que modifiée par la directive (UE) 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 (JO L 352 du 23.12.2016, p. 1). La version consolidée peut être consultée à l'adresse suivante: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A02012L0034-20190101>.

⁽⁷⁾ 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).

La directive établit les principes pour la perception des redevances. L'article 31, paragraphe 1, impose aux entreprises ferroviaires de verser des redevances d'utilisation de l'infrastructure. L'article 31, paragraphe 3, précise que les redevances perçues pour l'ensemble des prestations minimales ⁽⁸⁾ concernant l'accès à l'infrastructure ferroviaire (et à l'infrastructure reliant les installations de service) doivent être égales au «coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire». L'article 31, paragraphe 5, autorise la modification de ces redevances pour tenir compte du coût des effets sur l'environnement de l'exploitation des trains. L'article 31, paragraphe 4, ajoute que ces redevances peuvent inclure des éléments supplémentaires au titre de la rareté des capacités pendant les périodes de saturation.

L'article 32 de la directive précise en outre qu'à titre d'exception à cette règle, des majorations peuvent être perçues afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure. Toutefois, la perception de majorations est soumise à plusieurs conditions.

Les redevances d'accès aux voies peuvent donc avoir trois composantes principales:

- les redevances obligatoires recouvrant les coûts directs d'exploitation des trains supportés par les gestionnaires de l'infrastructure (coût marginal);
- les majorations facultatives;
- les éléments facultatifs tels que la redevance au titre de la rareté (saturation ⁽⁹⁾) et les coefficients environnementaux.

Les présentes lignes directrices portent sur les majorations et autres redevances facultatives. Le règlement d'exécution traite des redevances de recouvrement des coûts directs et de la méthode à utiliser pour les déterminer.

1.3. Objet des lignes directrices

Les présentes lignes directrices visent à clarifier la directive et à accompagner les autorités nationales et les gestionnaires de l'infrastructure dans sa mise en œuvre. Elles ne créent pas de nouvelles obligations juridiques. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) est seule compétente pour donner une interprétation du droit de l'Union faisant autorité.

Dans la stratégie de mobilité durable et intelligente, la Commission a indiqué qu'elle «évaluera si les actuelles règles relatives aux redevances d'accès aux voies offrent les incitations appropriées pour stimuler des marchés concurrentiels et l'attractivité du rail». La Commission a également intégré des lignes directrices sur les redevances d'accès aux voies parmi les initiatives du plan d'action visant à stimuler le transport ferroviaire de voyageurs longue distance et transfrontière, compte tenu de l'incidence des redevances d'accès aux voies sur la viabilité de ces services.

La Commission est au fait des approches différentes adoptées par les gestionnaires de l'infrastructure en ce qui concerne la fixation des majorations et la détermination des segments de marché dans lesquels celles-ci sont appliquées. Les présentes lignes directrices visent 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 présentes lignes directrices ne visent pas à traiter chaque disposition relative aux redevances d'accès aux voies dans le droit de l'Union. Elles se concentreront sur les aspects qui, selon l'expérience de la Commission, sont les principales causes d'une application incertaine ou de pratiques divergentes.

2. SITUATION ACTUELLE

Comme expliqué à la section 3, la fixation de majorations est un exercice complexe qui poursuit deux objectifs principaux – l'utilisation optimale des capacités et le recouvrement des coûts – tout en devant tenir compte de plusieurs contraintes juridiques et budgétaires.

Les gestionnaires de l'infrastructure ont adopté différentes approches. Le facteur qui a probablement le plus influencé leurs

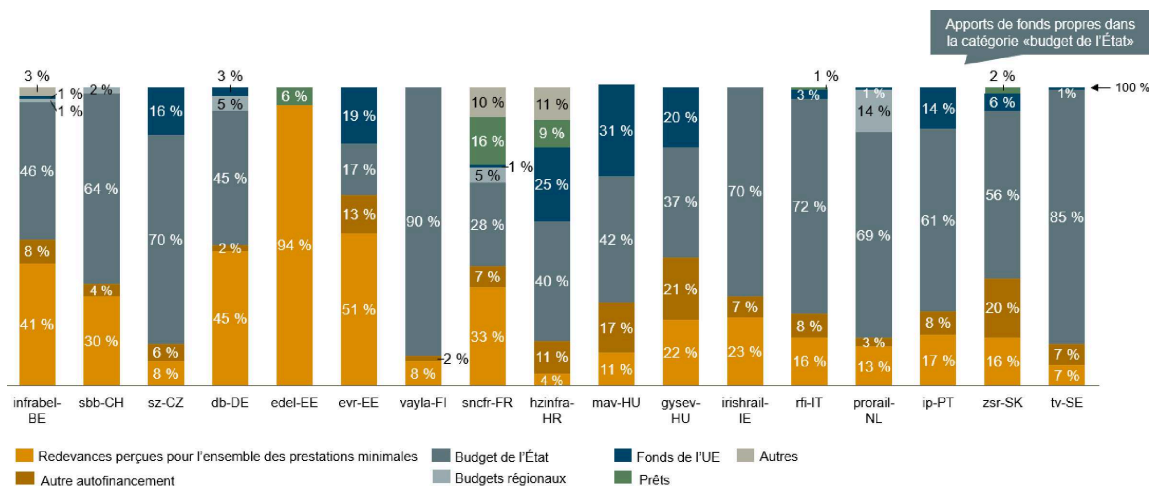
⁽⁸⁾ L'annexe II de la directive décrit l'ensemble des prestations minimales comme comprenant: a) le traitement des demandes de capacités de l'infrastructure ferroviaire; b) le droit d'utiliser les capacités accordées; c) l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, y compris les branchements et aiguilles du réseau; d) le contrôle de la circulation des trains, y compris la signalisation, la régulation, le dispatching, ainsi que la communication et la fourniture d'informations concernant la circulation des trains; e) l'utilisation du système d'alimentation électrique pour le courant de traction, le cas échéant; f) toute autre information nécessaire à la mise en œuvre ou à l'exploitation du service pour lequel les capacités ont été accordées.

⁽⁹⁾ Les deux termes «redevance au titre de la rareté» et «redevance au titre de la saturation» sont interchangeables.

choix est le montant du financement qu'ils reçoivent de l'État. Conformément au droit de l'Union, les États membres doivent veiller à ce que les comptes des gestionnaires de l'infrastructure soient équilibrés sur une période de cinq ans ⁽¹⁰⁾. Dans la pratique, il existe de grandes disparités quant au niveau de financement que les États membres accordent aux gestionnaires de l'infrastructure ⁽¹¹⁾ et, par conséquent, quant à la mesure dans laquelle les gestionnaires de l'infrastructure doivent s'appuyer sur des majorations en tant que source de revenus complémentaire.

Graphique 1

Nombre et part des principales sources de financement dans le financement total (données de 2019). Les «redevances perçues pour l'ensemble des prestations minimales» comprennent à la fois les redevances pour les coûts directs et les majorations

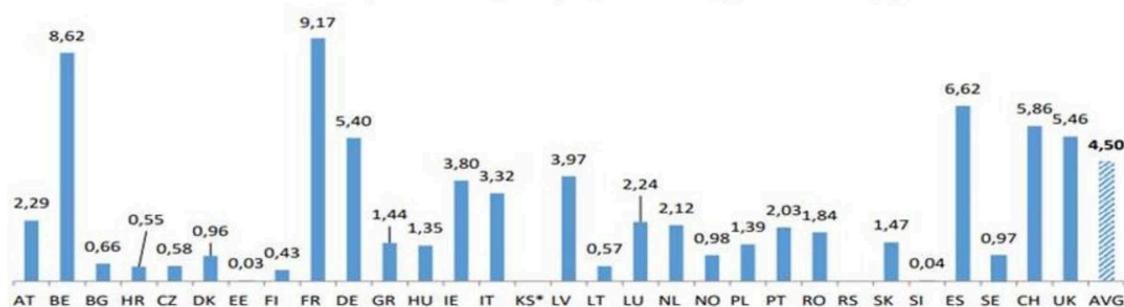


Les données proviennent des cadres de financement individuels présentés par les gestionnaires de l'infrastructure. La catégorie «Autres» comptabilise les sources de financement de nature très différenciées, par exemple, des recettes fiscales affectées ou un partenariat public-privé.

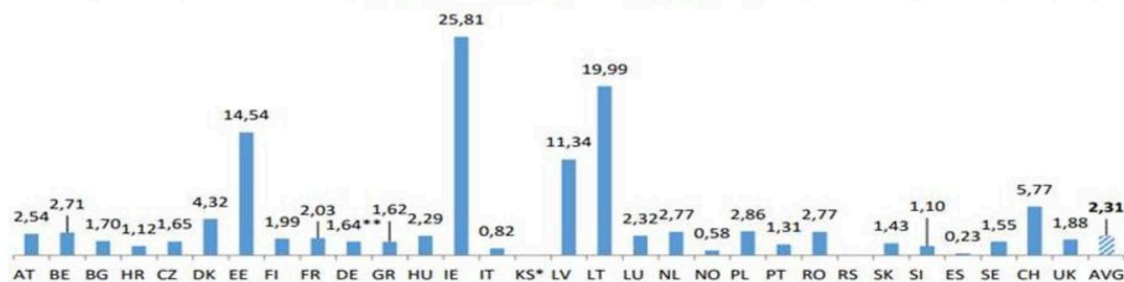
Graphique 2

Recettes des gestionnaires de l'infrastructure provenant des entreprises ferroviaires par train/km pour les services respectifs de transport de voyageurs et de fret (source: IRG, neuvième rapport de surveillance du marché); le chiffre pour l'Allemagne pour le segment du fret exclut la part des redevances d'accès aux voies qui est couverte par un apport financier de l'État (financement par l'État compris, le niveau des redevances d'accès aux voies collectées est de 2,91 EUR par train/km)

Redevances d'accès aux voies provenant des entreprises ferroviaires par train de voyageurs-km (en euros)



Redevances d'accès aux voies provenant des entreprises ferroviaires par train de marchandises-km (en euros)



⁽¹⁰⁾ L'article 8, paragraphe 4, de la directive précise que «[l]es États membres veillent à ce que les comptes de profits et pertes du gestionnaire de l'infrastructure, dans des conditions normales d'activité et par rapport à une période raisonnable qui ne dépasse pas cinq ans, présentent au moins un équilibre entre, d'une part, les recettes tirées des redevances d'utilisation de l'infrastructure, les excédents dégagés d'autres activités commerciales, les revenus non remboursables de sources privées et le financement par l'État, y compris, le cas échéant, les avances de l'État, et, d'autre part, les dépenses d'infrastructure».

⁽¹¹⁾ Source: PRIME Deep Dive, «Charging and State Funding of European Infrastructure Managers», mai 2022.

L'état et les caractéristiques de l'infrastructure constituent un autre élément important. Par exemple, un réseau moderne équipé du système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS) peut non seulement avoir des coûts d'entretien plus faibles, mais aussi une densité de trafic plus élevée avec un espacement plus court entre les trains. Cela permet aux gestionnaires de l'infrastructure de répartir les coûts fixes sur un plus grand nombre d'utilisateurs et de tirer davantage profit des économies d'échelle.

Le montant du financement par l'État de l'infrastructure ainsi que l'état et les performances de l'infrastructure ont donc une incidence sur l'importance accordée par les gestionnaires de l'infrastructure à chacun des deux objectifs d'utilisation optimale des capacités et de recouvrement des coûts. La section 4 examinera dans quelle mesure cela est compatible avec la directive ⁽¹²⁾.

Les choix des gestionnaires de l'infrastructure diffèrent également considérablement en ce qui concerne la définition des segments de marché aux fins de l'application de majorations. Certains gestionnaires de l'infrastructure définissent de nombreux segments de marché, tandis que d'autres ont opté pour une ventilation minimale ⁽¹³⁾.

Les gestionnaires de l'infrastructure n'utilisent pas de méthode uniforme pour déterminer le montant des majorations. La section 4 examine ce point plus spécifiquement.

3. CADRE JURIDIQUE

Les articles de la directive qui sont les plus pertinents pour les redevances sont l'article 26 (Utilisation efficace des capacités de l'infrastructure), l'article 29 (Établissement et recouvrement des redevances), l'article 30 (Coût de l'infrastructure et comptabilité), l'article 31 (Principes de tarification) et l'article 32 (Exceptions aux principes de tarification).

3.1. Utilisation efficace des capacités de l'infrastructure

L'article 26 ouvre la section de la directive qui énonce les principes généraux de la tarification et de la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire. Il dispose que «[l]es États membres veillent à ce que les systèmes de tarification et de répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire respectent les principes énoncés dans la présente directive et permettent ainsi au gestionnaire de l'infrastructure de commercialiser les capacités de l'infrastructure disponibles et d'en faire une utilisation effective et optimale».

L'utilisation optimale des capacités est donc censée être le principe directeur des redevances d'utilisation de l'infrastructure ⁽¹⁴⁾ et devrait prévaloir sur d'autres aspects (par exemple, le recouvrement intégral des coûts), qui sont considérés comme des exceptions. La notion d'«utilisation effective et optimale des capacités» est examinée plus en détail au point 4.2.

En effet, alors que la directive impose la tarification des coûts marginaux à l'article 31, paragraphe 3, l'utilisation du terme «peut» à l'article 32, paragraphe 1, indique clairement que la perception de majorations en vue du recouvrement intégral des coûts est davantage facultative qu'obligatoire et qu'elle est soumise – en tant qu'exception aux principes de tarification ⁽¹⁵⁾ – à plusieurs conditions ⁽¹⁶⁾. Ces conditions sont examinées au point 3.6.

⁽¹²⁾ La conformité des financements publics au regard des règles de l'Union en matière d'aides d'État n'est pas abordée dans les présentes lignes directrices, mais dans les lignes directrices de 2008 concernant le secteur ferroviaire ou, étant donné qu'elles sont en cours de révision, dans la version qui leur succédera. Communication de la Commission, *Lignes directrices communautaires sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires* (JO C 184 du 22.7.2008, p. 13). Dès lors, rien dans les lignes directrices concernant la fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ne devrait être interprété comme portant atteinte à l'appréciation, par la Commission, de la conformité avec le cadre des aides d'État.

⁽¹³⁾ Une ventilation détaillée est présente en Allemagne, en France et en Italie, où les principaux segments de marché sont divisés en sous-segments selon différents critères (par exemple, l'origine/la destination, la période de la journée et la vitesse du service). Moins de segments de marché sont recensés aux Pays-Bas et en Suède.

⁽¹⁴⁾ L'utilisation effective et optimale de l'infrastructure est également l'objectif principal des plans d'entreprise que les gestionnaires de l'infrastructure sont tenus d'élaborer en vertu de l'article 8 de la directive: «[...] le gestionnaire de l'infrastructure adopte un plan d'entreprise incluant des plans d'investissement et de financement. Le but de ce plan est d'assurer une utilisation, une mise à disposition et un développement optimaux et efficaces de l'infrastructure, tout en permettant d'atteindre l'équilibre financier et en prévoyant les moyens nécessaires pour réaliser ces objectifs [...]».

⁽¹⁵⁾ L'article 32 de la directive est intitulé «Exceptions aux principes de tarification».

⁽¹⁶⁾ L'exigence énoncée à l'article 26 de la directive selon laquelle les redevances doivent permettre au gestionnaire de l'infrastructure de «commercialiser les capacités de l'infrastructure disponibles et d'en faire une utilisation effective et optimale» est la plus pertinente pour les composantes facultatives du système de tarification qui, contrairement à la composante obligatoire (coûts directs), peuvent être modulées de manière appropriée par le gestionnaire de l'infrastructure.

Même dans le cas mentionné à l'article 8, paragraphe 4, de la directive ⁽¹⁷⁾, le recouvrement intégral des coûts obtenu exclusivement au moyen de redevances et sans apport financier de l'État au gestionnaire de l'infrastructure ne devrait pas empêcher le transport ferroviaire d'être compétitif par rapport aux autres modes de transport. Il convient de ne pas négliger cette condition préalable.

Les États membres peuvent autoriser les gestionnaires de l'infrastructure à percevoir des majorations afin de contribuer au recouvrement intégral des coûts. Toutefois, la directive impose des conditions strictes à l'utilisation des majorations afin de respecter les objectifs dominants consistant à optimiser l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et à préserver la compétitivité du transport ferroviaire.

3.2. Responsabilité en matière de tarification

L'article 29 de la directive précise que «[l]es États membres mettent en place un cadre pour la tarification, tout en respectant l'indépendance de gestion prévue à l'article 4. Sous réserve de cette condition, les États membres établissent également des règles de tarification spécifiques ou délèguent ce pouvoir au gestionnaire de l'infrastructure».

Il appartient donc aux États membres de décider si des majorations peuvent être appliquées. Toutefois, la responsabilité de définir les segments de marché, de déterminer le montant des redevances et de les percevoir appartient aux gestionnaires de l'infrastructure – comme l'ont confirmé plusieurs arrêts de la CJUE ⁽¹⁸⁾. Les gestionnaires de l'infrastructure doivent donc disposer d'une certaine marge de manœuvre ⁽¹⁹⁾ pour la détermination du niveau de redevances. Par exemple, la CJUE a considéré que la fixation par un État membre d'un tarif maximal pour l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire portait atteinte à l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure ⁽²⁰⁾.

Cela confirme également la nature des redevances en tant qu'outil visant à la gestion efficace de l'infrastructure ⁽²¹⁾, par opposition au simple équilibre dans les comptes des gestionnaires de l'infrastructure, qui relève de la responsabilité générale des États membres en vertu de l'article 8 de la directive.

Les États membres peuvent également instaurer une procédure d'approbation, qu'elle soit ex ante ou ex post, des majorations concrètes par un organisme de contrôle. En tout état de cause, l'organisme de contrôle devrait exercer son pouvoir de surveillance et exiger que des modifications soient apportées aux systèmes de tarification chaque fois que cela est nécessaire pour remédier aux situations d'incompatibilité avec la directive. Toutefois, les pouvoirs de modification des organismes de contrôle doivent se limiter à garantir la réalisation des règles et des objectifs de la directive, car l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure dans la fixation du montant des redevances a été reconnue par la CJUE également à l'égard des organismes de contrôle ⁽²²⁾.

Les contraintes prédéfinies qui privent les gestionnaires de l'infrastructure d'une marge de manœuvre dans la détermination du montant et de la répartition des redevances (par exemple, des plafonds sur les redevances d'accès aux voies pour des segments de marché spécifiques) sont incompatibles avec l'indépendance de gestion des gestionnaires de l'infrastructure établie par la directive.

⁽¹⁷⁾ «Sans préjudice d'un objectif éventuel, à long terme, de couverture par l'utilisateur des coûts d'infrastructure pour tous les modes de transport sur la base d'une concurrence intermodale équitable et non discriminatoire, lorsque le transport ferroviaire est en mesure de concurrencer d'autres modes, un État membre peut, à l'intérieur du cadre de tarification défini aux articles 31 et 32, exiger du gestionnaire de l'infrastructure qu'il équilibre ses comptes sans apport financier de l'État.»

⁽¹⁸⁾ Arrêt du 28 février 2013, Commission européenne/Royaume d'Espagne C-483/10, EU:C:2013:114 (ci-après l'arrêt Commission européenne/Royaume d'Espagne); et arrêt du 28 février 2013, Commission européenne/République fédérale d'Allemagne, C-556/10, EU:C:2013:116 (ci-après l'arrêt Commission européenne/République fédérale d'Allemagne). Voir également arrêt du 11 juillet 2013, Commission européenne/République tchèque, C-545/10, EU:C:2013:509 (ci-après l'arrêt Commission européenne/République tchèque); arrêt du 3 octobre 2013, Commission européenne/République italienne, C-369/11, EU:C:2013:636 (ci-après l'arrêt Commission européenne/République italienne); et arrêt du 9 novembre 2017, CTL Logistics GmbH/DB Netz AG, C-489/15, EU:C:2017:834.

⁽¹⁹⁾ Voir arrêt Commission européenne/Royaume d'Espagne, point 49: «Il découle des considérations qui précèdent que, afin de garantir l'objectif de l'indépendance de gestion du gestionnaire de l'infrastructure, celui-ci doit disposer, dans le cadre de la tarification tel que défini par les États membres, d'une certaine marge de manœuvre pour la détermination du montant des redevances de manière à lui permettre d'en faire usage en tant qu'instrument de gestion.» Voir également arrêt Commission européenne/République italienne, point 43.

⁽²⁰⁾ Voir arrêt Commission européenne/République tchèque, point 36.

⁽²¹⁾ Voir arrêt Commission européenne/République fédérale d'Allemagne, point 82; arrêt Commission européenne/République tchèque, point 35; et arrêt Commission/République italienne, point 43.

⁽²²⁾ Arrêt du 9 septembre 2021, LatRailNet et Latvijas dzelzceļš/Valsts dzelzceļa administrācija, C-144/20, EU:C:2021:717 (ci-après l'arrêt LatRailNet et Latvijas dzelzceļš/Valsts dzelzceļa administrācija), points 43 à 47. Voir également conclusions de l'avocate générale Āpeta du 7 novembre 2024, ÖBB-Infrastruktur AG, WESTbahn Management GmbH, C-538/23, point 86.

3.3. Exigences de base: principes uniformes et non-discrimination

L'article 29, paragraphes 2 et 3, énonce certaines exigences de base dont les gestionnaires de l'infrastructure doivent tenir compte lorsqu'ils établissent leur système de tarification.

L'article 29, paragraphe 2, précise que «[s]auf en cas d'arrangements particuliers en application de l'article 32, paragraphe 3, le gestionnaire de l'infrastructure veille à ce que le système de tarification en vigueur soit fondé sur les mêmes principes sur l'ensemble de son réseau». Cela ne signifie pas que les gestionnaires de l'infrastructure ne peuvent pas, lors de la détermination des majorations et des sous-segments de marché, prendre en considération des critères concernant le réseau, tels que les différents aspects liés à la performance (vitesse maximale, nombre de voies, etc.) et le contexte géographique différent du réseau (par exemple, les nœuds métropolitains). En effet, ces aspects peuvent avoir une incidence sur le type et la qualité des services de transport et la demande y afférente et, partant, sur la capacité du marché à supporter ces redevances. Une différenciation des redevances d'accès aux voies selon des critères liés au réseau, en lien avec la même origine/destination, peut également avoir pour effet secondaire positif de promouvoir l'utilisation d'autres lignes moins exploitées, bien que l'utilisation de redevances de saturation ou de réductions (voir section 5) puisse constituer une meilleure solution pour atteindre cet objectif spécifique ⁽²³⁾.

L'article 29, paragraphe 3, établit un critère de non-discrimination selon lequel «[l]e gestionnaire de l'infrastructure s'assure que le système de tarification est appliqué de telle manière que les différentes entreprises ferroviaires effectuant des prestations de service de nature équivalente sur une partie similaire du marché soient soumises à des redevances équivalentes et non discriminatoires et que les redevances effectivement appliquées soient conformes aux règles définies dans le document de référence du réseau». Cette disposition est particulièrement importante dans le cas de deux entreprises ferroviaires qui sont actives dans le même segment ferroviaire, mais qui utilisent un matériel roulant différent. Dans ce cas, les redevances pour les deux entreprises ferroviaires devraient être proportionnelles à leur utilisation de l'infrastructure et ne devraient pas être différenciées selon le type de matériel roulant ⁽²⁴⁾ si le service fourni est de nature équivalente. En particulier, la Commission considère que les entreprises ferroviaires qui utilisent des trains à plus grande capacité ne devraient pas être pénalisées pour leur capacité à transporter davantage de passagers ou de marchandises en faisant la même utilisation de l'infrastructure (voir également point 3.6.4).

L'exigence de non-discrimination en matière de redevances est renforcée par l'article 32, paragraphe 5, de la directive, qui dispose qu'«[a]fin d'empêcher la discrimination, les États membres font en sorte que les redevances moyenne et marginale d'un gestionnaire de l'infrastructure donné soient comparables pour une utilisation équivalente de son infrastructure et que des services comparables fournis dans le même segment de marché soient soumis aux mêmes redevances».

Des services comparables devraient être soumis aux mêmes majorations pour une utilisation équivalente de l'infrastructure.

La tarification des entreprises ferroviaires qui fournissent des services équivalents dans le même segment de marché ne devrait pas être différenciée en fonction du type d'équipement ou de matériel roulant (à l'exception de toute différence éventuelle dans les coûts directs occasionnés).

3.4. Objectif à long terme de réduction des redevances d'accès

L'article 30, paragraphe 1, de la directive exige que les gestionnaires de l'infrastructure «[soient] encouragé[s] par des mesures d'incitation à réduire les coûts de fourniture de l'infrastructure et le niveau des redevances d'accès». Lue à la lumière du considérant 71 ⁽²⁵⁾, cette disposition montre clairement que le législateur a entendu favoriser une approche incitative du financement du gestionnaire de l'infrastructure qui encourage l'efficacité au regard des coûts et la réduction des redevances d'accès aux voies.

⁽²³⁾ Ce concept est particulièrement valable pour les trains de marchandises, qui peuvent, en l'absence de contraintes liées à l'électrification des lignes, à la longueur maximale du train, à la charge par essieu ou au gabarit de chargement, utiliser d'autres itinéraires reliant les terminaux de fret de départ et d'arrivée.

⁽²⁴⁾ À l'exception de la différence entre les coûts directs induits par l'utilisation d'un matériel roulant différent.

⁽²⁵⁾ «L'infrastructure ferroviaire est un monopole naturel, et il est dès lors nécessaire d'inciter, par des mesures d'encouragement, les gestionnaires de l'infrastructure à réduire les coûts et à gérer leur infrastructure de manière efficace.»

Les mesures d'incitation visées à l'article 30, paragraphe 1, peuvent être mises en œuvre au moyen du contrat entre l'État membre et le gestionnaire de l'infrastructure ⁽²⁶⁾, de mesures réglementaires ou d'une combinaison des deux. En ce qui concerne les mesures réglementaires, la Commission est d'avis que les États membres pourraient, lors de la mise en place du cadre pour la tarification, exiger que les majorations ne soient appliquées que lorsqu'il est satisfait à certains indicateurs clés de performance de l'infrastructure, ou que les différences significatives dans les performances de l'infrastructure se reflètent dans le système de tarification. Cet avis cadre également avec les considérations du point 3.3 sur les critères du réseau. Toutefois, ces exigences relatives au cadre pour la tarification ne devraient pas porter atteinte à l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure et sont sans préjudice des pouvoirs de l'organisme de contrôle en matière de réexamen des redevances visées à l'article 56 de la directive.

En outre, la contribution des majorations au «recouvrement intégral des coûts» devrait s'entendre comme faisant référence au coût qu'un gestionnaire de l'infrastructure efficace devrait supporter pour fournir des services d'infrastructure d'une qualité donnée, nets d'autres contributions telles que le financement par l'État ou le financement régional.

La directive a clairement pour objectif stratégique de stimuler l'utilisation du réseau ferroviaire en réduisant les redevances. À cet effet, les gestionnaires de l'infrastructure devraient se voir proposer des mesures d'incitation.

3.5. Redevances au titre de la rareté et différenciation environnementale

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, l'article 31, paragraphe 3, de la directive prévoit la règle générale de tarification des coûts directement imputables à l'exploitation du service ferroviaire. En outre, l'article 31, paragraphes 4 et 5, respectivement, autorise les gestionnaires de l'infrastructure à «inclure une redevance au titre de la rareté des capacités de la section identifiable de l'infrastructure pendant les périodes de saturation» et à modifier les redevances «pour tenir compte du coût des effets sur l'environnement de l'exploitation des trains» ⁽²⁷⁾.

Il est important de noter que les redevances au titre de la rareté sont traitées séparément des majorations dans la directive. Cela reflète clairement l'intention du législateur d'aborder au moyen d'outils distincts les problèmes différents de saturation du réseau et de recouvrement des coûts. Cette intention est pertinente tant du point de vue de la détermination du niveau des redevances, proportionnel à l'ampleur de la saturation pour les redevances au titre de la rareté et à la capacité du segment de marché à verser des majorations, que du point de vue des circonstances qui limitent leur application. D'autres considérations sur les redevances au titre de la rareté sont développées au point 5.1 ci-après.

En outre, la directive permet aux gestionnaires de l'infrastructure de modifier les redevances fondées sur les coûts directs afin de compenser les effets sur l'environnement causés par l'exploitation des trains et d'encourager ainsi le recours à des équipements et des pratiques présentant des performances environnementales supérieures. Les modifications devraient être proportionnelles aux effets sur l'environnement et non discriminatoires.

3.6. La fixation des majorations

L'article 32 de la directive autorise des exceptions à la règle générale de tarification prévue à l'article 31, paragraphe 3, en ce qui concerne la couverture des coûts directement imputables à l'exploitation du service ferroviaire, en introduisant la notion de majoration. En particulier, l'article 32, paragraphe 1, premier alinéa, précise que:

«[u]n État membre peut, afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure et si le marché s'y prête, percevoir des majorations sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires, tout en garantissant une compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire. Le système de tarification respecte les gains de productivité réalisés par les entreprises ferroviaires».

L'article 32, paragraphe 1, définit les coûts totaux supportés par le gestionnaire de l'infrastructure comme le montant maximal que le gestionnaire de l'infrastructure peut percevoir au moyen de redevances ⁽²⁸⁾. Dans la pratique, les majorations peuvent combler l'écart entre le recouvrement (obligatoire) des coûts directs et le coût total de l'infrastructure, hors subventions reçues par l'État. En effet, les subventions de l'État recouvrent déjà (en partie) les coûts pour lesquels des majorations peuvent être perçues. Plus généralement, cette condition implique que les majorations ne peuvent pas être utilisées pour générer des bénéfices pour le gestionnaire de l'infrastructure ⁽²⁹⁾. En vertu de cet article, d'autres conditions s'appliquent également.

⁽²⁶⁾ Voir article 30, paragraphe 2, de la directive.

⁽²⁷⁾ Sur le plan économique, cela permet d'ajouter les composantes externes de la saturation et des coûts environnementaux aux coûts directs, ou, en d'autres termes, d'imputer le coût social marginal de l'exploitation des trains aux coûts directs.

⁽²⁸⁾ Voir arrêt Commission européenne/République fédérale d'Allemagne, point 85.

⁽²⁹⁾ Voir conclusions de l'avocate générale Căpeta du 7 novembre 2024, ÖBB-Infrastruktur AG, WESTbahn Management GmbH, C-538/23, points 55 et 56 et points 115 à 119.

L'article 32, paragraphe 1, deuxième alinéa, ajoute que

«[l]e niveau des redevances n'exclut cependant pas l'utilisation des infrastructures par des segments de marché qui peuvent au moins acquitter le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire, plus un taux de rentabilité si le marché s'y prête».

Les autres alinéas de l'article 32, paragraphe 1, précisent que les gestionnaires de l'infrastructure doivent évaluer la pertinence des majorations pour des segments de marché spécifiques et pour au moins trois d'entre eux (services de fret, services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public et autres services de transport de passagers). Il est également précisé que «[l]es gestionnaires de l'infrastructure peuvent procéder à une différenciation plus poussée des segments de marché en fonction des marchandises ou des passagers transportés».

3.6.1. «Si le marché s'y prête»

La première des conditions de l'article 32, paragraphe 1, est que les majorations ne peuvent être appliquées que «si le marché s'y prête». Cela signifie que les majorations ne devraient pas être d'une ampleur telle qu'elles empêcheraient des acteurs efficaces du marché dans un segment de marché d'utiliser l'infrastructure. La référence au «marché» doit être interprétée par rapport au segment de marché ⁽³⁰⁾ auquel la majoration s'applique plutôt qu'à des entreprises ferroviaires spécifiques. En outre, la capacité du marché à supporter la majoration devrait être testée par rapport à une entreprise ferroviaire efficace ⁽³¹⁾ qui soit représentative des opérateurs sur ce segment de marché particulier. En effet, l'incapacité d'une entreprise ferroviaire spécifique et inefficace à supporter la majoration n'est pas nécessairement une indication que le segment de marché ne s'y prête pas.

Cette disposition doit être lue à la lumière de la condition de non-exclusion de l'utilisation de l'infrastructure expliquée au considérant 70 ⁽³²⁾ et énoncée à l'article 32, paragraphe 1, deuxième alinéa. Cela signifie que les majorations ne peuvent jamais constituer un obstacle à la fourniture de services. S'il existe des capacités non utilisées sur une ligne et si les entreprises ferroviaires d'un segment de marché spécifique sont intéressées par l'utilisation de ces capacités, mais ne sont en mesure de payer que le coût marginal de l'utilisation de l'infrastructure, le gestionnaire de l'infrastructure ne peut imposer une majoration qui rendrait l'activité sur ce marché non rentable pour une entreprise ferroviaire efficace. Dans ce cas, les gestionnaires de l'infrastructure peuvent percevoir des redevances qui correspondent à un taux de rentabilité en plus des coûts directs, mais uniquement si le marché s'y prête (une étude de marché doit confirmer que tel est le cas) ⁽³³⁾.

La capacité disponible ⁽³⁴⁾ ne peut être refusée à un opérateur disposé à assumer les coûts directs de l'utilisation de l'infrastructure que si cette capacité a été demandée pour une autre utilisation ⁽³⁵⁾. Le gestionnaire de l'infrastructure ne peut imposer une majoration qui rendrait l'activité sur ce segment de marché non rentable pour une entreprise ferroviaire efficace.

3.6.2. Principes efficaces, transparents et non discriminatoires

La deuxième condition de l'article 32, paragraphe 1, est que les majorations devraient être perçues «sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires».

⁽³⁰⁾ Voir point 4.1 sur la segmentation du marché.

⁽³¹⁾ Une entreprise ferroviaire efficace devrait être entendue comme une entreprise ferroviaire typique bien gérée et adéquatement dotée d'équipements et de moyens pour exercer son activité. Une telle entreprise ferroviaire devrait être en mesure de s'acquitter de la majoration tout en réalisant un bénéfice raisonnable sur la fourniture de ses services de transport.

⁽³²⁾ «Le niveau général de recouvrement des coûts par le biais d'une tarification de l'infrastructure a des répercussions sur le niveau des contributions publiques. Les États membres peuvent exiger des niveaux différents de recouvrement des coûts. Toutefois, tout système de tarification de l'infrastructure devrait permettre au trafic qui peut couvrir au moins le coût supplémentaire qu'il impose d'utiliser le réseau ferroviaire.»

⁽³³⁾ Voir arrêt Commission européenne/République fédérale d'Allemagne, point 87.

⁽³⁴⁾ Il s'agit de la capacité qui peut être mise à disposition sans compromettre la fiabilité du réseau.

⁽³⁵⁾ Cette disposition est sans préjudice de l'exception dans le cas où le service proposé compromettrait l'équilibre économique d'un contrat de service public. Voir article 11, paragraphe 1, de la directive.

L'exigence en matière de rendement peut être interprétée comme imposant que le recouvrement des coûts soit réalisé d'une manière qui soit conforme aux principes d'efficacité économique. En d'autres termes, si deux stratégies de tarification aboutissaient au même niveau de recouvrement des coûts, celle qui présente des coûts moins élevés pour le système devrait être privilégiée. Cela devrait également être considéré dans une perspective dynamique en ce qui concerne les mesures d'incitation que les systèmes de tarification offrent à la fois aux gestionnaires de l'infrastructure et aux entreprises ferroviaires. Il convient de privilégier les systèmes de tarification qui encouragent l'entrée sur le marché d'entreprises ferroviaires ou l'offre de services supplémentaires et qui favorisent un degré de concurrence plus élevé sur le marché des services ferroviaires. Les systèmes de tarification devraient également encourager les opérateurs ferroviaires à faire des choix économiques efficaces⁽³⁶⁾. En outre, les systèmes de tarification devraient également encourager les gestionnaires de l'infrastructure à améliorer leur efficacité et à réduire leurs redevances d'accès aux voies, ainsi qu'il ressort clairement de l'article 30 et des considérants 36⁽³⁷⁾, 43⁽³⁸⁾ et 50⁽³⁹⁾ de la directive. Cela correspond aux considérations développées au point 3.4.

Les majorations devraient être appliquées sur la base de principes transparents. La transparence est requise non seulement en ce qui concerne le niveau des majorations, mais également, et c'est important, en ce qui concerne les principes sur lesquels se fonde leur détermination. Les gestionnaires de l'infrastructure devraient toujours établir une distinction claire dans leurs documents de référence du réseau entre les différentes composantes des redevances⁽⁴⁰⁾. Ils devraient également être transparents en ce qui concerne les principes et la méthodologie qu'ils ont appliqués pour les définir.

L'exigence de non-discrimination couvre non seulement l'interprétation standard de l'égalité de traitement pour les entreprises ferroviaires dans des conditions égales, mais devrait également intégrer la non-discrimination entre les segments du marché. Cela signifie que, si les majorations devaient être ajustées en fonction de la capacité différente des segments de marché à s'y prêter, elles ne devraient pas être trop pénalisantes ou trop favorables à des types spécifiques de services ferroviaires. En effet, le considérant 42 de la directive indique qu'«[i]l y a lieu que les systèmes de tarification et de répartition des capacités assurent à toutes les entreprises un accès égal et non discriminatoire et s'efforcent, dans la mesure du possible, de répondre aux besoins de tous les utilisateurs et de tous les types de trafic, et ce de manière équitable et non discriminatoire. Ces systèmes devraient permettre une concurrence équitable dans la fourniture de services ferroviaires».

La fixation des majorations doit respecter les principes d'efficacité, de transparence et de non-discrimination. L'efficacité devrait également être évaluée au regard des mesures d'incitation que les systèmes de tarification offrent à la fois aux gestionnaires de l'infrastructure et aux entreprises ferroviaires.

3.6.3. Garantir une compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire

La troisième condition de l'article 32, paragraphe 1, est que les majorations devraient être perçues tout en «garantissant une compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire».

La CJUE a précisé⁽⁴¹⁾ que la notion de «compétitivité» visée à l'article 32, paragraphe 1, de la directive doit être distinguée de la notion de «concurrence». Selon la CJUE, «[la] notion de compétitivité se rapporte non pas à la concurrence entre entreprises ferroviaires, mais à la compétitivité du secteur ferroviaire, considéré par rapport aux autres modes de transport».

⁽³⁶⁾ Voir considérant 44 de la directive: «Il convient que les systèmes de répartition des capacités et les systèmes de tarification émettent des signaux économiques clairs et cohérents permettant aux entreprises ferroviaires de prendre des décisions rationnelles.»

⁽³⁷⁾ «Il conviendrait d'inciter les gestionnaires de l'infrastructure, par exemple par des primes aux directeurs généraux, à réduire le niveau des redevances d'accès et les coûts de fourniture de l'infrastructure.»

⁽³⁸⁾ «Dans le cadre défini par les États membres, il est opportun que les systèmes de tarification et de répartition des capacités incitent les gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire à optimiser l'utilisation de leur infrastructure.»

⁽³⁹⁾ «Il est souhaitable que les entreprises ferroviaires et le gestionnaire de l'infrastructure soient encouragés à réduire au minimum les défaillances et à améliorer les performances du réseau ferroviaire.»

⁽⁴⁰⁾ Voir conclusions de l'avocate générale Ćapeta du 7 novembre 2024, ÖBB-Infrastruktur AG, WESTbahn Management GmbH, C-538/23, points 95 à 98.

⁽⁴¹⁾ Voir arrêt LatRailNet et Latvijas dzelzceļš/Valsts dzelzceļa administrācija, point 59.

Pour améliorer la compétitivité, «[l]es États membres peuvent instaurer un système de compensation à durée limitée, lors de l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, des coûts environnementaux, des coûts liés aux accidents et des coûts d'infrastructure non couverts dans les modes de transport concurrents, lorsque l'absence de couverture de ces coûts peut être établie et dans la mesure où ils dépassent les coûts équivalents propres au chemin de fer»⁽⁴²⁾. Cette possibilité est principalement utilisée pour subventionner le fret ferroviaire en réduisant les redevances d'accès aux voies (y compris en dessous du niveau des coûts directs), mais les États membres peuvent également recourir à cette disposition pour soutenir d'autres segments du marché ferroviaire qui sont en concurrence avec des modes de transport moins durables (par exemple, les services de trains de nuit servant de solution de substitution au transport aérien)⁽⁴³⁾.

Les majorations ne devraient pas être fixées à un niveau qui empêcherait le rail de concurrencer efficacement d'autres modes de transport.

3.6.4. Respecter les gains de productivité

La dernière phrase de l'article 32, paragraphe 1, premier alinéa, dispose que «[l]e système de tarification respecte les gains de productivité réalisés par les entreprises ferroviaires». Cette disposition vise à éviter que des entreprises ferroviaires plus efficaces soient soumises à des majorations plus élevées simplement parce qu'elles sont plus rentables, car cela découragerait les opérateurs ferroviaires de chercher à améliorer leur productivité.

Les gains de productivité des entreprises ferroviaires doivent être encouragés, car ils profitent à l'utilisateur final et peuvent également favoriser une utilisation efficace du réseau (comme dans le cas des trains de plus grande capacité).

Des majorations différenciées en fonction du nombre de sièges proposés pour des services équivalents pourraient non seulement enfreindre la condition générale de non-discrimination (comme indiqué au point 3.3), mais également être contraires à l'exigence de «productivité» énoncée à l'article 32, paragraphe 1, premier alinéa.

4. MAJORATIONS ET MÉTHODES POUR LEUR DÉFINITION

4.1. Segmentation du marché

L'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive dispose qu'«[a]vant d'approuver la perception de telles majorations, les États membres s'assurent que les gestionnaires de l'infrastructure ont évalué leur pertinence pour des segments de marché spécifiques [...]».

Par conséquent, comme indiqué au point 3.6.1, la capacité du marché à se prêter aux majorations – également appelée «capacité contributive» – devrait être évaluée par rapport à des segments de marché spécifiques.

La capacité contributive variable des différents segments du marché ferroviaire peut être utilisée pour couvrir une part plus importante du coût total de l'infrastructure, tout en évitant que les entreprises ferroviaires capables de s'acquitter des coûts directs ne soient empêchées d'utiliser les capacités disponibles. La différenciation des majorations par segment de marché augmente le montant des recettes qui peuvent être perçues sans restreindre l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ni la fourniture de différents services ferroviaires⁽⁴⁴⁾.

L'appréciation de la capacité en ce qui concerne le segment de marché et non les opérateurs individuels est conforme à l'exigence de non-discrimination énoncée à l'article 29, paragraphe 3, (voir également point 3.3) selon laquelle des redevances équivalentes devraient s'appliquer à des «prestations de service de nature équivalente sur une partie similaire du marché».

⁽⁴²⁾ Voir article 34 de la directive.

⁽⁴³⁾ 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, 2019, tableau 69, Handbook on the external costs of transport – Office des publications de l'Union européenne.

⁽⁴⁴⁾ Une stratégie de maximisation des bénéfices fondée sur une majoration unique qui laisserait les capacités sous-utilisées serait non seulement inefficace d'un point de vue économique, mais serait également contraire au droit de l'Union. En effet, la directive exige de définir au moins trois segments de marché, mais éventuellement davantage. Voir article 32, paragraphe 1, troisième alinéa.

Le considérant 41 de la directive donne des indications supplémentaires sur la définition des segments de marché: «Lors de la perception de majorations, différents segments de marché devraient être définis par le gestionnaire de l'infrastructure, lorsque les coûts de la fourniture de services de transport, leurs prix sur le marché ou leurs exigences en matière de qualité de service diffèrent considérablement.» L'article 32, paragraphe 1, quatrième alinéa, ajoute que «[l]es gestionnaires de l'infrastructure peuvent procéder à une différenciation plus poussée des segments de marché en fonction des marchandises ou des passagers transportés».

Le principe directeur de la définition des segments de marché est donc celui de la substituabilité: les services qui sont des substituts proches du point de vue des clients finals ⁽⁴⁵⁾ – à savoir en matière de prix, de qualité ou de type d'utilisation – appartiennent au même segment de marché. Le coût de la fourniture du service de transport peut également être pris en compte. Cet élément ne devrait pas être pris en considération par rapport à un opérateur individuel, mais plutôt par rapport au coût d'un opérateur moyen efficace fournissant ce service particulier. En d'autres termes, un opérateur inefficace qui subit des coûts plus élevés pour la fourniture d'un service ne saurait constituer un «segment» et éventuellement se voir appliquer une marge inférieure. Toutefois, un type particulier de service qui se caractérise généralement par des coûts spécifiques (par exemple, un train de nuit ou des services de transport ferroviaire de marchandises par wagons isolés ⁽⁴⁶⁾) peut être considéré comme un segment de marché distinct.

Les gestionnaires de l'infrastructure devraient à tout le moins définir des segments de marché pour les services de fret, les services de transport de voyageurs faisant l'objet d'un contrat de service public et les autres services de transport de voyageurs ⁽⁴⁷⁾. Il est toutefois clair qu'il s'agit là d'un strict minimum et que plusieurs segments supplémentaires devraient être introduits, en fonction des services fournis dans un réseau donné. En effet, l'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive dispose que «[...] les États membres s'assurent que les gestionnaires de l'infrastructure ont évalué [la] pertinence [des majorations] pour des segments de marché spécifiques, en considérant au moins les paires d'éléments énumérées à l'annexe VI, point 1, et en retenant les plus pertinentes» (soulignement ajouté) ⁽⁴⁸⁾.

Les gestionnaires de l'infrastructure devraient évaluer si les services qui sont classés différemment selon l'une des paires énumérées à l'annexe VI de la directive devraient ou non être inclus dans le même segment de marché, sans préjudice du principe annoncé au considérant 41 de la directive. L'évaluation des segments de marché sur la base des caractéristiques énumérées à l'annexe VI, point 1, de la directive est une obligation et non une simple possibilité.

Il existe de nombreuses caractéristiques supplémentaires qui ne sont pas mentionnées dans les paires d'éléments énumérées à l'annexe VI, mais qui peuvent également servir de base pour définir les segments du marché sans enfreindre la condition de non-discrimination prévue à l'article 29, paragraphe 3, de la directive. Il peut s'agir, par exemple, de la période de la journée ou du jour du service lorsque cet élément peut être clairement associé à des catégories de clients finals différentes. Un autre élément est la catégorie ad hoc d'un train, car les trains qui sont organisés à l'aide de capacités résiduelles sont peut-être différents de ceux qui sont prévus dans le cadre du processus de répartition annuel ou pluriannuel. Un segment de marché pour les trains ad hoc, avec des majorations faibles ou nulles, pourrait encourager l'utilisation de capacités résiduelles qui, sans cela, resteraient inutilisées et pourrait rendre le transport ferroviaire plus intéressant pour certains produits de fret ⁽⁴⁹⁾.

Dans la pratique, les gestionnaires de l'infrastructure ont adopté des approches très différentes, avec des degrés variables de segmentation du marché. Il existe un arbitrage entre i) les avantages de la simplicité que représente un système de tarification comportant peu de segments de marché et ii) les avantages de l'exactitude et de l'équité que représentent des systèmes plus élaborés. Lorsque des majorations sont appliquées, il importe que la segmentation du marché soit suffisamment détaillée pour garantir que les entreprises ferroviaires ne sont pas soumises à des majorations allant au-delà de leur capacité à les supporter. En effet, les définitions larges des segments de marché peuvent négliger d'importantes différences dans les nombreux facteurs qui ont une incidence significative sur la capacité contributive des entreprises ferroviaires (taille des régions connectées, caractéristiques de la demande et des clients cibles, temps de trajet, fréquence des services, type de ligne, concurrence avec d'autres modes de transport, structure des coûts du service, etc.).

⁽⁴⁵⁾ Passagers et transitaires.

⁽⁴⁶⁾ Les services de fret par wagons isolés sont assurés par des trains qui ne conservent pas la même composition du point d'origine au point de destination, mais qui regroupent des wagons individuels provenant de différents expéditeurs qui sont collectés et déposés à des endroits différents.

⁽⁴⁷⁾ Voir article 32, paragraphe 1, troisième alinéa: «Avant d'approuver la perception de telles majorations, les États membres s'assurent que les gestionnaires de l'infrastructure ont évalué leur pertinence pour des segments de marché spécifiques, en considérant au moins les paires d'éléments énumérées à l'annexe VI, point 1, et en retenant les plus pertinentes. La liste des segments de marché définis par les gestionnaires de l'infrastructure contient au moins les trois segments suivants: services de fret, services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public et autres services de transport de passagers.»

⁽⁴⁸⁾ L'annexe VI, point 1, de la directive indique que «[l]es paires d'éléments à prendre en compte par les gestionnaires de l'infrastructure, lorsqu'ils établissent la liste des segments de marché en vue d'introduire des majorations dans le système de tarification au sens de l'article 32, paragraphe 1, sont au minimum les suivantes: a) services de transport de voyageurs/services de fret; b) trains transportant des marchandises dangereuses/autres trains de marchandises; c) services nationaux/services internationaux; d) transport combiné/trains directs; e) services urbains ou régionaux de transport de voyageurs/services interurbains de transport de voyageurs; f) trains complets/trains de wagons isolés; g) services ferroviaires réguliers/services ferroviaires occasionnels.

⁽⁴⁹⁾ Par exemple, le transport saisonnier et les céréales.

L'expérience sur le terrain semble confirmer une tendance à une personnalisation accrue des services afin de mieux cibler les différents besoins de la demande finale ⁽⁵⁰⁾. Les gestionnaires de l'infrastructure peuvent accompagner cette tendance en introduisant de nouveaux critères de segmentation et en définissant de nouveaux sous-segments dans le cadre des segments de marché classiques qui sont également visés dans la directive.

4.2. Évaluation de la capacité contributive

L'évaluation de la pertinence des majorations pour les segments de marché implique d'établir la capacité contributive de ces derniers. Pour ce faire, les gestionnaires de l'infrastructure utilisent des méthodes diverses. L'approche la plus courante consiste à estimer l'élasticité de la demande d'un segment donné et à l'utiliser pour déterminer le niveau des majorations (règle de Ramsey-Boiteux) ⁽⁵¹⁾. D'autres gestionnaires de l'infrastructure i) effectuent une analyse de la rentabilité du marché sur la base de plusieurs critères; ii) fusionnent les deux méthodes; ou iii) utilisent d'autres approches (par exemple, l'utilisation de prix à double composante pour les majorations) ⁽⁵²⁾.

L'évaluation des avantages et des inconvénients de chaque méthode dépasse le cadre des présentes lignes directrices. Il est néanmoins important de souligner qu'un calibrage approprié des majorations est essentiel pour éviter les distorsions du marché et garantir une répartition efficace des capacités.

Les difficultés que pose une telle tâche sont liées à plusieurs facteurs. Les capacités de l'infrastructure ferroviaire ne sont pas un produit final et les redevances d'accès aux voies ne sont que l'un des éléments de coût pour les entreprises ferroviaires. L'estimation de l'élasticité des segments de marché est un exercice exigeant en soi. Une telle estimation nécessite des analyses économétriques complexes fondées sur une participation exhaustive des entreprises ferroviaires qui fournissent des services similaires. Elle nécessite également des données provenant de modes de transport concurrents qui peuvent être considérés comme un substitut aux services ferroviaires. En outre, l'élasticité de la demande varie généralement en fonction des niveaux de prix/quantité. Plus important encore, l'élasticité de la demande ne fournit pas d'informations sur la rentabilité des entreprises ferroviaires ni sur leur capacité à supporter les coûts afférents à une majoration donnée ⁽⁵³⁾. Les opérateurs peuvent considérer les données pertinentes comme sensibles, de sorte qu'il peut être difficile pour les gestionnaires de l'infrastructure de les obtenir.

Pour toutes ces raisons, les considérations théoriques et les analyses empiriques devraient s'accompagner d'une consultation des acteurs du marché. L'expérience acquise sur des marchés où la concurrence existe déjà depuis plusieurs années montre l'importance de disposer d'une phase de consultation bien définie et structurée avant d'approuver les principes de tarification. Les gestionnaires de l'infrastructure et tous les candidats existants et potentiels peuvent partager des données, des informations et des plans au cours de la phase de consultation, sous la supervision des organismes de contrôle.

Dans la pratique, il existe un risque que les gestionnaires de l'infrastructure n'évaluent pas le niveau de majoration qu'un segment de marché donné peut supporter, mais qu'ils prennent plutôt en considération le montant du financement reçu de l'État et maximisent les recettes provenant des redevances pour couvrir leur déficit de financement ⁽⁵⁴⁾. Toutefois, cela met davantage l'accent sur la perception des recettes, alors que (comme indiqué au point 3.1) l'objectif principal lors de la détermination des majorations devrait être de garantir «une utilisation effective et optimale des capacités de l'infrastructure disponibles». Il ne s'agit pas d'un concept opérationnel, mais les considérants de la directive contribuent à clarifier les objectifs stratégiques du législateur: réduire le niveau des redevances d'accès (considérant 36); réduire les coûts de transport pesant sur la société (considérant 38); conduire (y compris au moyen de systèmes de tarification) à un équilibre optimal et durable des différents modes de transport (considérant 40); répondre aux besoins de tous les utilisateurs et de tous les types de trafic et permettre une concurrence loyale dans la fourniture de services ferroviaires (considérant 42); émettre des signaux clairs et cohérents permettant aux entreprises ferroviaires de prendre des décisions rationnelles (considérant 44); fixer des redevances qui tiennent compte des coûts externes (considérant 68); et permettre au trafic qui peut couvrir au moins le coût supplémentaire qu'il impose d'utiliser le réseau ferroviaire (considérant 70).

Tous ces aspects font ressortir la nécessité de créer les conditions d'une utilisation aussi large que possible du réseau, de répondre aux besoins des différents types d'utilisateurs et de permettre aux services ferroviaires de concurrencer efficacement les modes de transport moins durables.

⁽⁵⁰⁾ Par exemple, sur le marché à grande vitesse ouvert entre deux gares, il pourrait y avoir à la fois des services directs plus rapides et des services à vitesse inférieure avec des arrêts intermédiaires (par exemple, Milan-Rome et Madrid-Barcelone).

⁽⁵¹⁾ La tarification de Ramsey-Boiteux fixe la majoration sur le coût marginal de telle façon qu'elle est inversement proportionnelle à l'élasticité des prix de la demande. La théorie économique montre que, sous certaines conditions, cette méthode permet à un monopole de récupérer les coûts fixes tout en maximisant le bien-être social.

⁽⁵²⁾ Les prix à double composante comprennent un élément fixe (qui est le même pour tous les opérateurs du segment) et un élément variable (qui est proportionnel, par exemple, au volume de capacité utilisé).

⁽⁵³⁾ Pour une analyse plus détaillée de ces questions, voir le document d'IRG-Rail intitulé «The overview of the application of market segments and mark-ups in consideration of directive 2012/34/EU», 2021.

⁽⁵⁴⁾ Voir, par exemple, CERRE, rapport de projet intitulé «Track access fees: reconciling conflicting objectives», mai 2018.

Dans ce contexte, la possibilité d'entrer sur le marché devrait être envisagée et encouragée. En l'absence de concurrence de la part d'autres modes de transport, un seul opérateur ferroviaire sur un segment de marché donné est susceptible d'avoir une capacité contributive plus élevée que plusieurs entreprises ferroviaires concurrentes. Toutefois, si l'application d'une majoration élevée n'est viable que pour un opérateur monopolistique, elle peut constituer une barrière à l'entrée sur le marché. Dans ces circonstances, la réduction des majorations peut favoriser l'entrée sur le marché et faire bénéficier l'utilisateur final des avantages de la concurrence.

La détermination des majorations devrait comprendre une phase de consultation des acteurs du marché, au cours de laquelle les candidats sont consultés et le volume attendu des demandes de sillons (sur la base d'indications préliminaires sur les majorations envisagées) est évalué.

La majoration devrait être fixée à un niveau qui maximise l'utilisation du réseau et favorise une large offre de différents services ferroviaires.

Les gestionnaires de l'infrastructure devraient toujours tenir compte de l'effet des majorations sur la structure du marché et s'efforcer de promouvoir l'entrée sur le marché.

4.3. Cas particuliers

4.3.1. Services internationaux de transport de voyageurs, trains de nuit et trains de marchandises à wagons isolés

La classification des services internationaux de transport de voyageurs ⁽⁵⁵⁾, des trains de nuit et des trains de marchandises à wagons isolés en segments de marché et l'application de majorations respectives sont des aspects présentant un intérêt particulier car ils impliquent potentiellement des approches différentes pour les mêmes services ferroviaires par les gestionnaires de l'infrastructure dans des États membres voisins.

Ces trains peuvent avoir un modèle opérationnel et une structure de coûts très différents de ceux des autres services ferroviaires (par exemple, en raison de problèmes d'interopérabilité technique, de coûts de personnel plus élevés et, dans le cas des trains de nuit, d'une utilisation moins fréquente du matériel roulant) et peuvent faire face à une concurrence provenant d'autres modes de transport, ce qui se traduit par une capacité moindre à supporter des majorations.

En l'absence d'un segment de marché spécifique, ces trains relèvent souvent d'un segment plus large qui comprend d'autres services et risquent de se voir imputer des coûts allant au-delà de leur capacité contributive. À ce jour, seuls quelques gestionnaires de l'infrastructure ont défini un segment de marché spécifique pour les services internationaux de transport de voyageurs. Cela va à l'encontre de l'exigence de la directive de tenir compte de la caractérisation des services nationaux par rapport aux services internationaux – qui figure spécifiquement à l'annexe VI – et de la conserver dans la définition des segments de marché.

Il existe probablement différentes raisons à ce choix. Certains gestionnaires de l'infrastructure sont réticents à appliquer des redevances différentes aux trains internationaux, car ils craignent que cela ne fausse la concurrence avec les trains nationaux circulant sur une section plus courte de la même liaison ⁽⁵⁶⁾. Du point de vue des voyageurs, il importe peu que le train continue ou non au-delà de la frontière et que les services soient substituables. Toutefois, comme indiqué plus haut, le train international peut avoir des coûts plus élevés liés à l'exploitation sur différents réseaux ⁽⁵⁷⁾ et peut concurrencer d'autres modes sur des distances plus longues: ces deux circonstances nécessiteraient des redevances moins élevées. Dans l'ensemble, il convient de prendre en considération le degré de substituabilité entre les deux services, tout en garantissant que des redevances équivalentes devraient s'appliquer aux services de nature équivalente.

⁽⁵⁵⁾ L'article 3, paragraphe 5, de la directive définit le «service international de transport de voyageurs» comme «un service de transport de voyageurs dans le cadre duquel le train franchit au moins une fois la frontière d'un État membre et dont l'objet principal est le transport de voyageurs entre des gares situées dans des États membres différents; le train peut être assemblé et/ou divisé, et les différentes parties le constituant peuvent avoir des provenances et des destinations différentes, à condition que tous les wagons franchissent au moins une frontière».

⁽⁵⁶⁾ Par exemple, certains trains desservant la ligne Francfort-Cologne poursuivent leur itinéraire vers la Belgique, tandis que d'autres ont leur terminus en Allemagne. Les services sont assez similaires pour les voyageurs souhaitant se déplacer de Francfort à Cologne. Toutefois, les coûts d'exploitation du train transfrontalier peuvent être nettement plus élevés, ce qui peut justifier un traitement différent en matière de tarification.

⁽⁵⁷⁾ Ces coûts plus élevés concernent i) des coûts d'équipement plus élevés pour le système de signalisation embarqué et le système de courant de traction; et ii) des coûts de ressources humaines plus élevés pour le personnel de train (en raison de la nécessité de changer de conducteur et, parfois, d'autres membres du personnel à la frontière).

Les services internationaux sont également très divers, comprenant les services à grande vitesse, les services régionaux, les services de jour longue distance et les trains de nuit⁽⁵⁸⁾. Il est donc peu probable que la création d'un segment de marché unique leur suffise⁽⁵⁹⁾. Toutefois, étant donné que les services transfrontaliers ne représentent qu'environ 7 % du trafic total de voyageurs⁽⁶⁰⁾, une segmentation très détaillée du marché peut sembler contraignante pour les gestionnaires de l'infrastructure. Cela est regrettable, car des modalités de tarification plus spécifiques soutiendraient le développement de ces services. Par exemple, les services transfrontaliers classiques longue distance présentent généralement une forte élasticité de la demande; et une réduction des majorations pourrait, si elle était répercutée sur les voyageurs sous la forme d'une réduction du prix des billets, rendre ces services beaucoup plus attractifs pour les clients potentiels.

La définition de sous-segments internationaux de voyageurs et l'application de systèmes de tarification ciblés pour ces sous-segments peuvent favoriser la croissance des services transfrontaliers de transport de voyageurs, en particulier ceux qui établissent de nouvelles liaisons. Des majorations plus faibles peuvent également augmenter la fréquence des trains, améliorer la qualité du service et éventuellement augmenter les recettes des gestionnaires de l'infrastructure. Les services transfrontaliers de transport de voyageurs sont essentiels pour offrir une forme durable de déplacements longue distance et pour relier les personnes, les villes et les régions dans l'ensemble de l'UE.

Il est donc judicieux d'encourager leur développement en fixant soigneusement les redevances d'accès aux voies. Par exemple, les gestionnaires de l'infrastructure pourraient envisager de faibles majorations pour les trains de voyageurs transfrontaliers longue distance ayant une certaine durée de voyage (redevances d'accès aux voies dégressives). Les majorations pourraient être encore réduites pour chaque heure ou kilomètre parcouru supplémentaire, ce qui se traduirait par un système de tarification dégressif qui s'appliquerait par-delà les frontières. Des majorations moins élevées, voire nulles, pour les trains de nuit et les trains de marchandises à wagons isolés refléteraient le fait que la qualité de la capacité accordée aux trains de nuit est souvent inférieure (tout comme la capacité contributive des fournisseurs de ces types de services).

Les gestionnaires de l'infrastructure devraient coopérer au développement de segments communs entre les États membres pour le trafic transfrontalier, conformément aux dispositions de l'article 37 de la directive. La définition commune d'un segment de marché n'implique pas nécessairement l'harmonisation des niveaux de tarification pour ce type de service. Le calcul des coûts directs et la détermination des majorations dépendent des caractéristiques du réseau national et du marché. Néanmoins, des définitions communes des segments de marché pour les services internationaux peuvent faciliter la comparabilité et la prévisibilité des composantes des redevances d'accès aux voies pour les entreprises ferroviaires.

Il importe de rappeler que, conformément à l'article 32, paragraphe 1, cinquième alinéa, «[L]es segments de marché sur lesquels les entreprises ferroviaires n'interviennent pas actuellement mais peuvent fournir des services durant la période de validité du système de tarification sont également définis. Pour ces segments de marché, le gestionnaire de l'infrastructure n'introduit pas de majoration dans le système de tarification». La disposition dudit alinéa, combinée à la prescription visant à éviter les majorations pour les segments qui ne s'y prêtent pas, confirme l'intention du législateur selon laquelle la directive devrait promouvoir des redevances moins élevées pour les segments dans lesquels il existe des obstacles évidents à l'offre de services supplémentaires ou à l'entrée et au maintien sur le marché.

Il convient d'évaluer si les services internationaux de transport de voyageurs doivent ou non être intégrés dans un segment de marché spécifique avec une sous-segmentation potentielle en fonction de critères tels que le type de service (grande vitesse, conventionnel, la période de la journée et l'origine/la destination).

Il convient d'accorder une attention particulière à l'inclusion des trains de nuit et des trains à wagons isolés dans des segments de marché spécifiques qui, s'ils ne sont pas en mesure de supporter des majorations, ne devraient payer que des coûts directs.

4.3.2. Services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public

L'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, exige explicitement la définition d'un segment de marché pour les services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public (services relevant d'OSP)⁽⁶¹⁾. Ceux-ci se caractérisent par la fourniture de services d'intérêt général de transports de voyageurs qu'un opérateur, s'il considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions sans contrepartie⁽⁶²⁾. En d'autres termes, les entreprises ferroviaires ne jugeraient pas rentable de fournir les mêmes services aux conditions du marché.

⁽⁵⁸⁾ De même, les trains de marchandises transfrontaliers peuvent être des trains intermodaux, des trains complets, des trains de wagons isolés, etc. Chaque produit a un modèle économique différent et est affecté différemment par les majorations.

⁽⁵⁹⁾ Un train international de voyageurs circulant sur une ligne à grande vitesse pendant une durée maximale de quatre heures et un service international dont la durée de trajet est comprise entre six et huit heures sont susceptibles de présenter des niveaux différents de substituabilité avec d'autres modes de transport, des niveaux et proportions différents de coûts fixes et variables, et des caractéristiques de demande différentes selon les zones reliées.

⁽⁶⁰⁾ En 2019, les trains de voyageurs transfrontaliers ne représentaient que 7 % du total de voyageurs-kilomètres dans l'UE. Du côté du fret, une part beaucoup plus importante du trafic était transfrontalière, représentant 53 % du total de tonnes-kilomètres. Source: huitième rapport de suivi sur l'évolution du marché ferroviaire au titre de l'article 15, paragraphe 4, de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil (RMMS).

⁽⁶¹⁾ Voir note 47.

⁽⁶²⁾ Voir section 2.2.3 de la communication de la Commission du 26 juin 2023 sur des lignes directrices interprétatives concernant le règlement (CE) n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (JO C 222 du 26.6.2023, p. 1).

Cela signifie que les services relevant d'OSP ne suivent pas la logique habituelle du marché et qu'il pourrait ne pas être approprié d'appliquer des notions telles que l'élasticité de la demande. Néanmoins, les services relevant d'OSP représentent généralement une part importante de l'ensemble des services ferroviaires et de l'utilisation des capacités du réseau ⁽⁶³⁾ et il est légitime de demander leur contribution au recouvrement des coûts de réseau par le paiement d'une majoration. Un faible niveau de majorations pour les services relevant d'OSP peut avoir pour effet de déplacer une part importante de la charge du financement du réseau vers des services en libre accès, compromettant ainsi leur viabilité économique et leur capacité à concurrencer les autres modes de transport ⁽⁶⁴⁾.

Afin d'éviter des déséquilibres excessifs dans la tarification des services relevant d'OSP et des services en libre accès, on pourrait se référer aux recettes moyennes tirées des redevances d'accès aux voies sur des lignes et dans des zones géographiques comparables provenant de services en libre accès et rechercher une contribution moyenne comparable de la part des services relevant d'OSP, qui serait au moins proportionnelle à leur utilisation du réseau. De même, les trains hybrides qui fournissent à la fois des services commerciaux et des services relevant d'OSP devraient verser au moins la même majoration qu'un service concurrent en libre accès.

Une telle approche aboutirait à une contribution plus équilibrée des différents segments de marché au financement de l'infrastructure. Elle permettrait également de maintenir une certaine cohérence entre les majorations des services relevant d'OSP et l'évolution du marché. Il est particulièrement important d'éviter les déséquilibres excessifs si des lignes rentables sont incluses dans un contrat d'OSP, car des redevances inférieures pour les services relevant d'OSP peuvent entraîner l'éviction des services en libre accès.

En tout état de cause, les gestionnaires de l'infrastructure devraient conserver (y compris dans le cas des majorations pour les services relevant d'OSP) une certaine flexibilité lors de la détermination du montant des redevances visées au point 3.2.

Les services relevant d'OSP devraient contribuer de manière équitable au recouvrement des coûts d'infrastructure. Les redevances d'accès aux voies pour les services relevant d'OSP devraient être fixées à un niveau qui n'entraîne pas une charge disproportionnée sur d'autres segments du marché ou l'éviction des services en libre accès. Le gestionnaire de l'infrastructure peut établir des méthodes et des critères pour définir différents sous-segments de marché pour les services relevant d'OSP.

5. AUTRES REDEVANCES

5.1. Redevances au titre de la rareté

L'article 31, paragraphe 4, de la directive précise que les redevances d'utilisation de l'infrastructure «peuvent inclure une redevance au titre de la rareté des capacités de la section identifiable de l'infrastructure pendant les périodes de saturation».

Les redevances au titre de la rareté ne peuvent être perçues que sur une infrastructure déclarée saturée conformément à l'article 47 de la directive. Conformément à l'article 51, paragraphe 3, de la directive, elles doivent cesser de s'appliquer dans les cas où le gestionnaire de l'infrastructure ne présente pas de plan de renforcement des capacités ou ne progresse pas dans les actions qui y sont définies.

La directive traite les redevances de saturation séparément des majorations. Elle attribue donc clairement des rôles différents à ces deux instruments. Les majorations peuvent contribuer à recouvrer le coût total de l'infrastructure, mais ne devraient pas entraver ou bloquer l'utilisation des lignes disponibles. Toutefois, si l'infrastructure est saturée et qu'un choix doit être fait entre des utilisations concurrentes, les redevances de saturation pourraient constituer un moyen efficace de fournir des signaux de tarification corrects au système et de répartir les capacités de manière efficace.

Des exemples provenant d'États membres montrent que les redevances au titre de la rareté peuvent être conçues de manières très diverses. Lorsque des opérateurs d'un même segment de marché sont en concurrence pour un même volume de capacité, l'utilisation de sillons rares et précieux peut être mise aux enchères.

Les redevances de saturation peuvent également être modulées de manière à favoriser l'utilisation efficace des capacités tant sur la ligne que dans les gares. Par exemple, des redevances de saturation inférieures pourraient s'appliquer aux trains à double composition ⁽⁶⁵⁾.

⁽⁶³⁾ En 2019, les services relevant d'OSP représentaient 90 % ou plus de l'ensemble des services de transport ferroviaire de voyageurs dans 15 États membres s'agissant des voyageurs-kilomètres. Ils représentaient 50 % ou plus de l'ensemble des services de transport ferroviaire de voyageurs dans 22 États membres. Source: huitième rapport de suivi sur l'évolution du marché ferroviaire au titre de l'article 15, paragraphe 4, de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil (RMMS).

⁽⁶⁴⁾ Le rail à grande vitesse paie nettement plus de 100 % de ses coûts sociaux marginaux. Source: synthèse intitulée «Tarification durable des infrastructures de transport et internalisation des externalités du transport», p. 11.

⁽⁶⁵⁾ Trains assemblés qui peuvent atteindre deux destinations finales différentes à partir d'une même provenance. Cette pratique est déjà utilisée dans différents pays, même pour les trains internationaux.

La saturation concerne souvent des goulets d'étranglement spécifiques du réseau (il s'agit souvent de gares dans les grandes villes). Dans de tels cas, les redevances de saturation qui découragent l'utilisation des gares terminus par les trains en transit longue distance qui ne partent pas de ces gares ou qui n'y terminent pas leur trajet peuvent contribuer à optimiser l'utilisation des principaux nœuds ferroviaires.

Une autre option consiste à utiliser les redevances de saturation pour atténuer la disparité des vitesses de marche en pénalisant les trains lents circulant sur des lignes conçues pour des vitesses plus élevées ⁽⁶⁶⁾.

Les redevances de saturation peuvent être conçues de diverses manières et constituent un outil précieux pour promouvoir une utilisation efficace des réseaux.

5.2. Droits de réservation de capacités

Les droits de réservation de capacités sont un outil visant à promouvoir un processus efficace de répartition des capacités. L'objectif des droits de réservation de capacités est de dissuader les candidats d'«accumuler» des capacités (c'est-à-dire d'introduire des demandes de capacité en vue d'une utilisation potentielle, mais sans qu'un besoin ait déjà été établi). De telles pratiques débouchent généralement sur l'annulation ultérieure des capacités excédentaires ⁽⁶⁷⁾.

Elles peuvent entraîner des coûts de transaction inutiles pour les gestionnaires de l'infrastructure (par exemple, des coûts résultant de la résolution de conflits qui, en définitive, ne se concrétisent pas et qui imposent des externalités négatives à d'autres demandeurs). Dans le pire des cas, les capacités peuvent être entièrement perdues si les candidats annulent les capacités attribuées à un moment où d'autres candidats ne peuvent plus les utiliser.

S'ils sont correctement conçus, les droits de réservation de capacités peuvent inciter à demander des capacités de manière à optimiser l'efficacité du processus de répartition et l'utilisation des capacités de l'infrastructure disponibles.

Les droits de réservation de capacités devraient être utilisés en liaison avec les processus de répartition des capacités afin de mieux aligner les demandes de capacités sur les besoins réels et de réduire les coûts d'annulation du système.

5.3. Réductions

Conformément à l'article 33, paragraphe 3, de la directive, «[l]es gestionnaires de l'infrastructure peuvent instaurer des systèmes de réductions s'adressant à tous les utilisateurs de l'infrastructure et qui accordent, pour des flux de circulation déterminés, des réductions limitées dans le temps afin d'encourager le développement de nouveaux services ferroviaires, ou des réductions favorisant l'utilisation de lignes considérablement sous-utilisées».

Le marché offre déjà plusieurs exemples de réductions. Il s'agit notamment de redevances d'accès aux voies différenciées pour certains segments du marché international, de primes pour les nouveaux arrivants et de redevances promotionnelles ⁽⁶⁸⁾. Elles doivent être non discriminatoires et justifiées, et être disponibles en droit et en fait.

Les réductions peuvent être considérées comme un «investissement», car elles augmentent le nombre d'acteurs du marché qui peuvent partager la charge financière liée à la contribution au financement de l'infrastructure. Les réductions sont souvent temporaires plutôt que permanentes parce que les nouveaux services sont réputés devenir plus rentables après les premières années.

En effet, il est concevable qu'un gestionnaire de l'infrastructure recouvre la perte immédiate causée par les réductions au cours de la période de validité suivante du système de tarification. La réduction initiale entraînerait une augmentation du volume des trains dans un segment de marché spécifique. Ensuite, une fois que tous les acteurs auront une activité stable et rémunérée, le gestionnaire de l'infrastructure pourrait augmenter le niveau de la majoration conformément à la capacité contributive accrue de ces opérateurs.

⁽⁶⁶⁾ Par exemple, des redevances au titre de la rareté pourraient être appliquées lorsque des trains d'une vitesse maximale de seulement 160 km/h circulent sur des lignes saturées dont la vitesse maximale est de 250 km/h.

⁽⁶⁷⁾ Dans des cas plus graves, ces pratiques pourraient même être utilisées dans le cadre d'une stratégie anticoncurrentielle visant à empêcher les concurrents (potentiels) de se voir attribuer des capacités.

⁽⁶⁸⁾ On trouve des exemples concrets de réductions dans les systèmes de tarification allemand, français et italien.

Cette approche est particulièrement appropriée dans les cas où des améliorations spécifiques de l'infrastructure ferroviaire sont prévues pour les connexions transfrontalières. Il s'agit, par exemple, de la construction d'une nouvelle section de ligne qui réduit le temps de trajet ou d'une modernisation de la technologie du tronçon transfrontalier (ou de la gare frontalière) qui réduit le temps d'arrêt. Le gestionnaire de l'infrastructure pourrait proposer des réductions pour les segments de marché transfrontaliers avant la mise à niveau de l'infrastructure, en augmentant le volume des trains et en couvrant les pertes temporaires générées par la réduction avec une majoration plus élevée une fois la modernisation achevée.

Les réductions peuvent être particulièrement utiles pour promouvoir des services nouveaux ou améliorés.

6. FINANCEMENT PAR LES ÉTATS MEMBRES ET CONTRATS

Comme indiqué à la section 2, l'article 8, paragraphe 4, de la directive impose à l'État membre de combler le déficit de financement afin de garantir l'équilibre des comptes sur une période raisonnable ne dépassant pas cinq ans. La possibilité d'obliger le gestionnaire de l'infrastructure à équilibrer ses comptes sans apport financier de l'État n'est possible que si le transport ferroviaire est en mesure de concurrencer d'autres modes de transport (voir également point 3.1) et «à l'intérieur du cadre de tarification défini aux articles 31 et 32», qui fixent des conditions précises.

Un objectif de recettes pour les redevances d'accès imposées au gestionnaire de l'infrastructure par l'État membre ne serait pas compatible avec la directive, car cela modifierait la nature et la finalité des majorations et limiterait l'indépendance de gestion du gestionnaire de l'infrastructure. De même, si le financement de la part de l'État membre est insuffisant, il existe un risque d'aller à l'encontre de la logique établie par la directive et de contraindre le gestionnaire de l'infrastructure à utiliser les majorations pour combler le déficit de ressources, au lieu de poursuivre les objectifs stratégiques énoncés à l'article 26 de la directive.

Le financement des gestionnaires de l'infrastructure par les États membres a des implications si fortes et directes – non seulement pour l'état des infrastructures, mais également pour leur accessibilité – que les États membres devraient évaluer soigneusement comment utiliser au mieux les ressources limitées afin d'atteindre leurs objectifs de politique ferroviaire (en tenant compte des avantages du financement de l'infrastructure par rapport à d'autres types de subventions et d'interventions).

Non seulement le montant, mais également le calendrier et la prévisibilité du financement par l'État sont des questions importantes. En l'absence de certitude et de prévisibilité du financement, il est très difficile pour les gestionnaires de l'infrastructure de planifier leur politique de tarification et leurs travaux d'infrastructure. Cette incertitude a des répercussions négatives sur les entreprises ferroviaires, qui dépendent d'un cadre de tarification stable et d'un réseau fiable pour leurs plans d'affaires.

L'article 30, paragraphe 2, de la directive traite de cette question en exigeant des États membres qu'ils «veillent à ce qu'un contrat [...] soit conclu, pour une durée minimale de cinq ans, entre l'autorité compétente et le gestionnaire de l'infrastructure». L'annexe V de la directive précise en outre les éléments à intégrer dans le contrat. Il s'agit notamment de la structure des versements ou des fonds alloués aux différents services d'infrastructure ainsi que des objectifs de performance orientés vers l'utilisateur (sous la forme d'indicateurs et de critères de qualité).

Les contrats sont donc essentiels non seulement pour aider les gestionnaires de l'infrastructure à réduire les redevances d'accès, mais également pour garantir un niveau de qualité approprié des services d'infrastructure. Les gestionnaires de l'infrastructure doivent poursuivre leurs objectifs d'efficacité au regard des coûts tout en respectant les critères de qualité du contrat, sur lesquels leur plan d'affaires doit être aligné⁽⁶⁹⁾.

⁽⁶⁹⁾ Voir article 8, paragraphe 3, et article 30, paragraphe 6, de la directive.