



# RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Transport intermodal de marchandises  
L'UE peine encore à restreindre le fret routier

—

# Table des matières

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF .....	2
II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR .....	2
1. Les objectifs en matière d'intermodalité .....	2
2. L'incidence du cadre réglementaire sur l'attractivité du transport intermodal.....	3
3. Le réseau d'infrastructures de l'UE .....	4
III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS DE LA COUR .....	5
1. Recommandation n° 1 – Fixer des valeurs cibles relatives à la part modale le long des corridors du réseau central et rendre compte de leur réalisation .....	5
2. Recommandation n° 2 – Proposer des modifications réglementaires pour améliorer la compétitivité du transport intermodal.....	6
3. Recommandation n° 3 – Jeter les bases d'une évaluation coordonnée, par les États membres, des besoins en terminaux intermodaux .....	7
4. Recommandation n° 4 – Évaluer le potentiel de transfert modal dans les analyses coûts-avantages des projets financés par l'UE.....	7

Le présent document expose, conformément à l'article 259 du [règlement financier](#), les réponses de la Commission européenne aux observations d'un rapport spécial de la Cour des comptes européenne et sera publié en même temps que ledit rapport.

# I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

La Commission se félicite du rapport spécial de la Cour des comptes sur le transport intermodal de marchandises, étant donné que le pacte vert pour l'Europe demande qu'une part substantielle des 75 % du fret intérieur qui est actuellement acheminé par la route soit transférée vers le rail et les voies navigables intérieures. Cela implique en pratique le recours au transport intermodal, où la plus longue partie du trajet est effectuée par chemin de fer ou sur l'eau, alors que seuls les premiers et les derniers kilomètres sont transportés par route. Cela nécessite des installations et des technologies de transbordement efficaces qui permettent de transférer les unités de chargement d'un mode à l'autre de manière rapide et rentable.

Même s'il n'existe pas d'objectifs intermodaux spécifiques fixés au niveau de l'Union européenne (UE), l'approche privilégiée par la Commission est de fonder la politique des transports sur une stratégie globale. Le 19 décembre 2020, la Commission a adopté la stratégie de mobilité durable et intelligente, qui définit les objectifs et les mesures de l'UE en matière de politique des transports en vue de la transition vers une Europe neutre pour le climat d'ici à 2050 et contribue au pacte vert pour l'Europe<sup>1</sup>.

La Commission partage l'analyse de la Cour des comptes selon laquelle il existe actuellement des lacunes dans les informations relatives aux terminaux intermodaux existants et aux besoins concernant les futurs terminaux intermodaux. La révision en cours du règlement RTE-T devrait combler. En outre, la Commission prévoit de réviser la directive sur les transports combinés et la directive sur les poids et dimensions, qui visent à faciliter les opérations intermodales, parallèlement à la nouvelle proposition législative portant sur les règles juridiques relatives aux capacités de l'infrastructure ferroviaire et à la gestion du trafic.

La Commission accepte les recommandations n° 1, point c), n° 2, points a) et b), et n° 3 et rejette les recommandations n° 1, points a) et b), et n° 4, points a) et b).

## II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR

### 1. Les objectifs en matière d'intermodalité

La Commission reconnaît qu'il n'existe pas d'objectifs intermodaux spécifiques fixés au niveau de l'UE. Le transport est une industrie de réseau et fonctionne comme un système. C'est la raison pour laquelle la Commission a choisi et préféré une approche consistant à fonder la politique des transports sur une stratégie globale plutôt que sur des approches modales ou sectorielles.

Les objectifs de durabilité au niveau du système tels que ceux fixés par le pacte vert pour l'Europe en ce qui concerne les transports (réduction de 90 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2050) sont les plus pertinents pour la politique des transports. Il convient de laisser suffisamment de flexibilité au marché et aux parties prenantes pour les atteindre, étant donné l'importance des facteurs externes dans cette voie (par exemple, l'évolution des pratiques de

---

<sup>1</sup> [https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/mobility-strategy\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/mobility-strategy_en)

transport, le type de marchandises transportées, le développement régional et extérieur, les progrès technologiques tels que la durabilité continue du transport routier).

## 2. L'incidence du cadre réglementaire sur l'attractivité du transport intermodal

Le 19 décembre 2020, la Commission a adopté la stratégie de mobilité durable et intelligente, qui définit les objectifs et les mesures de l'UE en matière de politique des transports en vue de la transition vers une Europe neutre pour le climat d'ici à 2050 et contribue au pacte vert pour l'Europe. L'écologisation du transport de marchandises joue un rôle important dans cette stratégie et la Commission reconnaît que le cadre existant pour le transport intermodal doit être remanié en profondeur et transformé en outil efficace. Le cadre réglementaire tel que la directive sur les transports combinés sera examiné, ainsi que l'introduction d'incitations économiques tant pour les opérations que pour les infrastructures. Ces mécanismes d'incitation devraient reposer sur la surveillance impartiale des performances, conformément à un cadre européen destiné à mesurer les émissions dues aux transports et à la logistique.

La fixation de redevances d'utilisation (redevances versées au propriétaire/exploitant d'une infrastructure pour l'utilisation d'une infrastructure) à des niveaux inférieurs aux prix du marché risque de fausser les conditions de concurrence entre les propriétaires/exploitants de ces infrastructures. C'est la raison pour laquelle les règles en matière d'aides d'État imposent soit de pratiquer des prix de marché (dans le cas d'une aide à l'investissement au titre du règlement général d'exemption par catégorie<sup>2</sup>), soit de soumettre des redevances moins élevées à l'appréciation de la Commission dans des notifications individuelles (dans les régimes destinés à encourager le transfert modal), en veillant à ce que toute distorsion potentielle de ce type soit limitée au minimum. Le soutien apporté par des fonds gérés de manière centralisée ne devrait pas amener à offrir les infrastructures à des conditions inférieures aux redevances du marché, car cela fausserait la concurrence entre les infrastructures bénéficiant de ces financements gérés de manière centralisée, d'une part, et les infrastructures financées par des fonds purement privés ainsi que les infrastructures bénéficiant d'aides d'État, d'autre part. Alors que ces deux dernières catégories requièrent de pratiquer les prix du marché (soit pour récupérer l'investissement privé, soit pour respecter les conditions attachées à l'aide d'État), la première pourrait sous-coter les prix de ces concurrents.

La législation ferroviaire de l'UE vise à rendre les chemins de fer de l'UE plus efficaces et abordables et à accroître les capacités. Adopté en 2016, le 4<sup>e</sup> paquet ferroviaire, en particulier, renforce l'harmonisation technique et opérationnelle ainsi que l'interopérabilité, d'une part, et entraîne l'ouverture du marché à des conditions de service plus favorables à la concurrence, d'autre part. Rendre les chemins de fer plus attrayants est l'objectif premier de toute législation au niveau de l'UE dans ce domaine. Des processus efficaces pour lancer des opérations ferroviaires fluides devraient encourager les transporteurs de marchandises à abandonner les options de transport polluantes et à accroître leur utilisation du rail pour un plus grand nombre de transports et pour des tronçons de parcours plus longs et, partant, renforcer le transport intermodal.

En outre, les règles techniques fixées au niveau de l'UE pour les chemins de fer peuvent également soutenir le développement du transport intermodal. Par exemple, la révision des spécifications techniques d'interopérabilité (STI) prévue pour 2023 vise à introduire un nouveau cadre commun pour les conditions techniques et d'exploitation du transport intermodal. Ce cadre devrait accorder aux opérateurs de transport intermodal et aux services de fret davantage de flexibilité et

---

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/AUTO/?uri=celex:32014R0651>

d'indépendance par rapport aux autorisations ad hoc délivrées par les gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire. Les nouvelles règles doivent également permettre d'intégrer pleinement les opérations de transport intermodal aux opérations ferroviaires normales partout dans l'UE. En fait, aujourd'hui, dans certaines régions d'Europe, les opérations de transport intermodal sont toujours considérées comme des transports exceptionnels et nécessitent une autorisation préalable des gestionnaires de l'infrastructure en tant qu'intervention préalable au voyage, qui n'est pas nécessaire pour les opérations ferroviaires standard. Par ailleurs, les nouvelles règles devraient rendre les wagons de fret mieux adaptés aux besoins du transport intermodal.

### **3. Le réseau d'infrastructures de l'UE**

La Commission partage l'analyse de la Cour des comptes selon laquelle il existe actuellement des lacunes dans les informations relatives aux terminaux intermodaux existants et aux besoins concernant les futurs terminaux intermodaux. La proposition de révision du règlement RTE-T de 2021, mentionnée par la Cour des comptes, vise à combler ces lacunes dans une large mesure, tant en ce qui concerne la localisation des terminaux que la numérisation. Selon la proposition de la Commission, dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement proposé, les États membres devront procéder à une analyse de marché et prospective des terminaux de fret multimodaux sur leur territoire. Cette analyse devra examiner les flux actuels et futurs de trafic de marchandises, y compris les flux de trafic de marchandises transportées par route, recenser les terminaux de fret multimodaux existants du réseau transeuropéen de transport sur leur territoire et évaluer la nécessité de nouveaux terminaux de fret multimodaux ou de capacités de transbordement supplémentaires dans les terminaux existants. Elle devrait également étudier les moyens de garantir une distribution adéquate des terminaux de fret multimodaux offrant des capacités de transbordement à même de répondre aux besoins recensés. Elle tiendra compte des terminaux situés dans les zones frontalières des États membres voisins. Sur la base de l'analyse, les États membres élaboreront un plan d'action pour le développement d'un réseau de terminaux de fret multimodaux. Les résultats de l'analyse et le plan d'action seront soumis à la Commission au plus tard six mois après la finalisation de l'analyse, accompagnés d'une liste des terminaux rail-route que l'État membre propose d'ajouter à l'annexe II du règlement proposé.

Le projet de règlement est en cours d'examen dans le cadre de la procédure législative ordinaire et les colégislateurs en décideront. L'orientation générale adoptée par le Conseil en décembre 2022, tout en maintenant les objectifs généraux et les principales obligations incombant aux États membres, accorde une plus grande souplesse à ces derniers: l'analyse de marché devra être réalisée dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement et, si elle met en évidence la nécessité de nouveaux terminaux, les États membres disposeront d'un an supplémentaire pour élaborer le plan d'action.

La Commission souligne les travaux en cours concernant une initiative législative portant sur les règles juridiques relatives aux capacités de l'infrastructure ferroviaire et à la gestion du trafic. L'initiative vise à améliorer la gestion des capacités et à adapter le processus d'attribution des sillons aux besoins de tous les segments du marché, en surmontant certaines des difficultés rencontrées, en particulier, par les opérateurs de fret. Elle prévoit également d'accélérer la numérisation des services liés aux capacités et d'introduire des mesures d'incitation pour améliorer les performances et la fiabilité tant des gestionnaires de l'infrastructure que des entreprises ferroviaires. La Commission a procédé à la consultation des parties prenantes en 2022 et prévoit de présenter une proposition législative au cours du deuxième trimestre de 2023<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13134-Transport-international-de-marchandises-et-de-passagers-augmentation-de-la-part-du-traffic-ferroviaire\\_fr](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13134-Transport-international-de-marchandises-et-de-passagers-augmentation-de-la-part-du-traffic-ferroviaire_fr)

### III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS DE LA COUR

#### 1. Recommandation n° 1 – Fixer des valeurs cibles relatives à la part modale le long des corridors du réseau central et rendre compte de leur réalisation

La Commission devrait:

- a. **définir, en étroite coopération avec les États membres concernés, des valeurs cibles pour chaque corridor de réseau central en ce qui concerne la part modale des flux de trafic de marchandises, flux intermodaux compris ;**

**Délai de mise en œuvre: fin 2024**

- b. **exiger des coordonnateurs européens qu'ils rendent compte de la réalisation de ces valeurs cibles et recensent les investissements nécessaires à leur respect ;**

**Délai de mise en œuvre: fin 2024**

La Commission n'accepte pas la recommandation n° 1, points a) et b).

La Commission tient à souligner que le rôle des coordonnateurs européens se limite actuellement à veiller à la mise en place, le long de leurs corridors de transport européens (CTE) respectifs, de la base des infrastructures permettant un transfert modal réussi. La proposition révisée relative au RTE-T vise à renforcer considérablement le rôle des coordonnateurs européens et à permettre un développement coordonné et une mise en œuvre efficace des infrastructures tout au long de leur CTE respective.

L'article 53 de la proposition dispose que chaque coordonnateur européen compétent pour les corridors de transport européens et les deux priorités horizontales établit, au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du règlement proposé, puis tous les quatre ans, un plan de travail analysant en détail l'avancement de la mise en œuvre du corridor ou de la priorité horizontale relevant de sa compétence, ainsi que son respect des exigences du règlement et des priorités pour son développement futur. Le plan de travail doit être élaboré en étroite coopération avec les États membres concernés et en consultation avec le Forum du corridor. Le plan de travail devrait tenir compte des résultats de l'analyse du marché et prospective des terminaux de fret multimodaux que les États membres doivent réaliser sur leur territoire.

- c. **améliorer la collecte de données nationales sur le transport intermodal de marchandises, en collaboration avec Eurostat et les instituts nationaux de statistique, notamment en évaluant la nécessité d'inclure des exigences en matière de fourniture de données dans un acte législatif.**

**Délai de mise en œuvre: fin 2026**

La Commission accepte la recommandation n° 1, point c).

La Commission évaluera la possibilité d'introduire des exigences législatives supplémentaires, notamment la production de données administratives sur les opérations de transport pouvant être utilisées pour améliorer les statistiques nationales sur le transport intermodal de marchandises. La Commission le fera dans le respect des principes d'amélioration de la réglementation (consultations publiques, analyse d'impact, etc.). Le résultat de ce processus ne peut donc pas être préjugé.

## 2. Recommandation n° 2 – Proposer des modifications réglementaires pour améliorer la compétitivité du transport intermodal

La Commission devrait élaborer une révision du cadre réglementaire:

- a. **pour le transport ferroviaire, afin de supprimer les obstacles réglementaires existants de façon à le rendre compétitif par rapport au transport exclusivement routier. En particulier, des dispositions sont nécessaires en ce qui concerne la gestion des capacités pour mieux répondre aux besoins des services de fret et pour réglementer les normes techniques et opérationnelles actuellement définies au niveau national;**

**Délai de mise en œuvre: fin 2024**

- b. **pour le transport combiné, avec l'élargissement de son champ d'application au transport intermodal, et le transport exclusivement routier. Ces révisions devraient viser à réduire les écarts de mise en œuvre du cadre réglementaire par les États membres, inclure des dispositions sur la numérisation des flux d'informations et renforcer les incitations au transport intermodal par rapport au transport exclusivement routier.**

**Délai de mise en œuvre: fin 2024**

La Commission accepte les recommandations n° 2, points a) et b).

La Commission prévoit de réviser le cadre réglementaire et le fera dans le respect des principes d'amélioration de la réglementation (consultations publiques, analyse d'impact, etc.). Le résultat de ce processus ne peut donc pas être préjugé.

Les analyses d'impact relatives à la révision de la directive sur les transports combinés et de la directive sur les poids et dimensions sont en cours. Une fois finalisées, les propositions devraient être adoptées au cours du deuxième trimestre de 2023.

La proposition de révision de la directive sur les transports combinés devrait étendre son champ d'application à un ensemble plus large d'opérations intermodales, à condition que celles-ci permettent d'économiser un certain niveau de coûts externes par rapport aux opérations exclusivement routières. L'analyse d'impact examine actuellement les possibilités d'étendre le champ d'application et d'accroître le niveau et l'efficacité des incitations réglementaires et financières. Il est prévu d'utiliser les données numériques relatives au transport en déployant les plateformes eFTI, qui doivent être établies conformément au règlement (UE) 2020/1056 concernant les informations électroniques relatives au transport de marchandises, aux fins de la mise en œuvre numérique de la preuve d'éligibilité.

La proposition de révision de la directive relative aux poids et dimensions devrait inclure de nouvelles mesures d'incitation visant à améliorer l'efficacité des segments routiers du transport intermodal.

## 3. Recommandation n° 3 – Jeter les bases d'une évaluation coordonnée, par les États membres, des besoins en terminaux intermodaux

**Au-delà de la proposition de révision du règlement RTE-T de 2021, la Commission devrait fournir aux États membres des orientations claires sur (i) la manière de réaliser l'étude de marché et (ii)**

**d'élaborer un plan de développement des terminaux, en particulier en ce qui concerne les aspects transfrontaliers et les corridors du réseau central.**

**Délais de mise en œuvre: 12 mois après l'entrée en vigueur du règlement RTE-T**

La Commission accepte la recommandation.

Dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du règlement RTE-T révisé, la Commission élaborera des lignes directrices à l'intention des États membres sur la manière de réaliser l'étude de marché concernant les terminaux de fret multimodaux sur leur territoire.

## **4. Recommandation n° 4 – Évaluer le potentiel de transfert modal dans les analyses coûts-avantages des projets financés par l'UE**

**Afin de stimuler davantage le transfert modal par des projets financés par l'UE, la Commission devrait:**

- a) exiger des bénéficiaires de projets financés par le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (gestion directe) et ciblant un transfert modal (en particulier un terminal ou une infrastructure portuaire) qu'ils incluent dans l'analyse coûts-avantages, qui constitue déjà une partie obligatoire des demandes de subvention, une estimation quantifiée de la capacité du projet à générer un transfert modal et du niveau minimal des redevances nécessaires pour induire le transfert modal;**

**Délai de mise en œuvre: fin 2023**

- b) pour les projets en gestion partagée, promouvoir les concepts visés au point a) auprès des autorités de gestion, en particulier lors de la conception des programmes opérationnels, ainsi qu'auprès des comités de suivi des programmes.**

**Délai de mise en œuvre: fin 2023**

La Commission n'accepte pas la recommandation n° 4, points a) et b).

La promotion d'un transfert vers des transports plus durables reste un objectif clé de la politique des transports, en particulier dans le contexte des objectifs climatiques fixés pour 2030 et 2050, tels qu'ils sont présentés dans la communication sur le pacte vert et dans la loi européenne sur le climat, et soulignés plus avant dans la stratégie de mobilité durable et intelligente.

L'amélioration de l'ensemble des modes de transport reste essentielle pour parvenir à l'écologisation du secteur, y compris, par exemple, à l'écologisation du transport routier grâce aux carburants alternatifs. Cela se concrétise lorsque les conditions correctes sont remplies sur un marché donné. Ces conditions dépendent du type de fret concerné, des infrastructures disponibles, des obstacles administratifs, des coûts fixés par les parties prenantes concernées et d'autres conditions spécifiques valables au cas par cas (les urgences par exemple, comme dans le cas de la crise céréalière ukrainienne, ou l'évolution spécifique du marché).

Dans ce cadre, la Commission considère que la collecte de valeurs estimées du transfert modal pour les projets cofinancés au titre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) et de la politique de cohésion représenterait une charge supplémentaire pour les promoteurs de projets, sans apporter une valeur ajoutée suffisante pour la procédure de sélection liée à l'octroi de fonds.

En fait, les projets financés par le MIE et la politique de cohésion ne représentent souvent que de petites parties des investissements dans les infrastructures concernant un projet global lié à un mode de transport spécifique ou à une plateforme multimodale spécifique. Pour cette raison, le fait

d'obliger chaque demandeur de projet à inclure obligatoirement des valeurs de transfert modal dans ses formulaires de demande n'est pas jugé efficace ou pertinent, d'autant qu'aucune méthode commune d'identification n'a été élaborée et que les considérations relatives au transfert modal ne peuvent être formulées qu'au cas par cas.

La Commission note que, pour le programme MIE, les demandeurs sont invités à développer, au point 4.3 de la partie B du formulaire de demande, l'argumentaire justifiant l'impact escompté du projet en termes de répartition entre les modes de transport. En outre, pour le MIE, les candidats à certains projets de travaux sont tenus de fournir des informations détaillées (hypothèses et justifications des hypothèses) en ce qui concerne la demande escomptée et, le cas échéant, les prévisions relatives aux volumes de fret (par rail, par route, etc.). Cette analyse doit être «incrémentale» ou être effectuée par rapport à un scénario contrefactuel (en général sans le projet). Cette analyse de la demande pourrait déterminer la répartition modale escomptée, lorsqu'elle est importante, et alimenter l'analyse coûts-avantages ou le modèle du Fonds de cohésion qui accompagne le rapport autonome.

La Commission tient également à souligner que les investissements dans les transports financés par le FEDER et le FC au titre de l'objectif stratégique n° 3 au cours de la période de programmation 2021-2027 sont soumis à une condition favorisante, qui exige une cartographie multimodale des infrastructures existantes et prévues, y compris celles qui contribueraient au transfert modal, d'ici à 2030. Elle devrait contenir une évaluation économique des investissements prévus, fondée sur une analyse de la demande et une modélisation du trafic, garantir l'interopérabilité du réseau ferroviaire et promouvoir la multimodalité, en identifiant les besoins en matière de terminaux multimodaux ou de terminaux de transbordement pour les marchandises et les passagers. En outre, la Commission n'a cessé d'aider les États membres à renforcer leur capacité à élaborer des projets de haute qualité, y compris en réalisant des analyses coûts-avantages et des études de faisabilité, avec l'aide notamment du dispositif d'assistance conjointe à la préparation de projets dans les régions européennes (dispositif JASPERS).

Pour les mêmes raisons que celles exposées ci-dessus, compte tenu de la nature infrastructurelle du MIE, les redevances à appliquer pendant l'exploitation sont souvent décidées par des acteurs qui ne participent pas à la convention de subvention et ne sont pas impliqués au stade de l'application du MIE, par exemple les partenariats public-privé (PPP). Tout dépend du régime financier choisi pour l'exploitation de l'infrastructure.