

**Avis n° 2013-002 du 30 janvier 2013
relatif au document de référence du réseau ferré national
pour l'horaire de service 2014**

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF),

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012, établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte des directives 91/440/CE, 95/18/CE et 2001/14/CE) ;

Vu la décision d'exécution 2011/633/UE de la Commission du 15 septembre 2011 relative aux spécifications communes du registre de l'infrastructure ferroviaire ;

Vu le code des transports ;

Vu le décret n°83-109 du 18 février 1983 modifié relatif aux statuts de la Société nationale des chemins de fer français ;

Vu le décret n° 83-817 du 13 septembre 1983 modifié portant approbation du cahier des charges de la Société nationale des chemins de fer français ;

Vu le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 modifié relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France ;

Vu le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 modifié relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national perçues au profit de Réseau ferré de France ;

Vu le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferré national ;

Vu le décret n° 2006-1279 du 19 octobre 2006 modifié relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire ;

Vu le décret n° 2006-1534 du 6 décembre 2006 modifié pris pour l'application des articles 1^{er}, 1^{er}-1 et 1^{er}-2 de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public Réseau ferré de France en vue du renouveau du transport ferroviaire ;

Vu le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire ;

Vu l'arrêté du 30 décembre 1997 modifié relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national ;

Vu l'avis de l'Autorité n° 2011-002 du 2 février 2011 relatif au document de référence du réseau ferré national pour 2012 ;

Vu l'avis de l'Autorité n° 2012-005 du 25 janvier 2012 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2013 ;

Vu l'avis de l'Autorité n° 2012-009 du 4 avril 2012 relatif aux modifications apportées à la tarification des prestations minimales pour l'horaire de service 2013 en application de l'avis n° 2012-005 de l'Autorité ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2012-023 du 7 novembre 2012 portant approbation des règles de séparation comptable de l'activité de gestion des gares de voyageurs par la SNCF ;

Vu l'avis de l'Autorité n° 2012-025 du 14 novembre 2012 relatif au projet de document de référence des gares de voyageurs pour l'horaire de service 2014 ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2014 - Version 2 du 7 décembre 2012 », et ses annexes, publié par Réseau ferré de France le 7 décembre 2012 sur son site internet ;

Vus les avis formulés par les entreprises ferroviaires lors de la consultation conduite par RFF sur le projet de document de référence du réseau et les éléments complémentaires transmis par Réseau ferré de France et par la SNCF en qualité de gestionnaire d'infrastructures de services ;

Après en avoir délibéré le 30 janvier 2013 ;

I. Portée de l'avis sur le document de référence du réseau

I.1 Réseau ferré de France (RFF) a publié le 7 décembre 2012 le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2014 - Version 2 du 7 décembre 2012 » (DRR 2014). Ce document intègre non seulement les éléments établis sous la responsabilité de RFF, mais également les éléments relevant des infrastructures de services gérées par la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) ainsi que d'autres gestionnaires.

I.2 Le code des transports¹ dispose que l'Autorité donne un avis motivé sur le DRR de tout réseau appartenant au réseau ferroviaire défini à l'article L. 2122-1 du code des transports, qui comprend le réseau ferré national (parties II et IV).

I.3 Le DRR comporte le projet de tarification prévu par les textes propres à la tarification de l'infrastructure du réseau ferré national². Le code des transports dispose que l'Autorité « *émet un avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national, au regard des principes et des règles de tarification applicables sur ce réseau* »³. Cet avis conforme porte sur les seules prestations minimales (partie III).

¹ Article L. 2133-6 du code des transports.

² Décret n° 97-446, auquel renvoie l'article 17e) du décret n° 2003-194.

³ Article L. 2133-5 du code des transports.

I.4 La directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen a été publiée le 14 décembre 2012 au Journal officiel de l'Union européenne. Cette directive abroge et remplace les directives 91/440/CE, 95/18/CE et 2001/14/CE. Conformément à son article 65, elle devra être transposée en droit national au plus tard le 16 juin 2015.

I.5 La directive 2012/34/UE confirme et renforce le rôle du document de référence du réseau pour la définition des règles d'accès au réseau et aux installations de services.

II. Observations relatives à l'accès au réseau principal (avis motivé)

1. Les conditions techniques de l'accès au réseau principal

II.1 Dans son avis n° 2012-005 relatif au DRR 2013, l'Autorité avait constaté que la situation n'avait pas progressé en matière d'allocation des sillons et identifié onze points⁴ qui devaient faire l'objet d'améliorations concernant les processus suivis.

Le contexte général de l'allocation des capacités en 2013

II.2 L'établissement du graphique de circulation pour l'horaire de service 2013 s'est effectué comme les années précédentes dans un contexte contraint par l'importance des travaux de renouvellement et de développement du réseau, cette situation devant encore perdurer pendant plusieurs années. Il a toutefois bénéficié de la généralisation du cadencement des horaires conduite en 2011, qui doit permettre une meilleure utilisation du réseau et une simplification du processus d'allocation.

II.3 Il a également pu bénéficier des prémices d'évolution de l'organisation du gestionnaire de l'infrastructure et de ses prestataires, qui se sont traduites par la mise en place d'un « plateau commun » entre RFF et la SNCF-Infra et par le rapprochement de RFF et de la DCF. Ce dernier se traduit notamment par la création d'une direction commune rassemblant l'ensemble des horairistes et plusieurs actions de renforcement de l'organisation de la production industrielle. L'Autorité observe cependant que le rapprochement physique des équipes n'a pas encore eu lieu à ce jour.

II.4 Comme les années précédentes, RFF a fourni des informations sur les résultats de l'allocation des sillons à septembre 2012. Le taux de traitement par RFF de ces demandes s'élèverait en moyenne à 99,7% lors de la publication de l'horaire de service définitif 2013.

II.5 Concernant la manière dont il a été répondu aux demandes de sillons, les résultats sont à prendre avec précaution. En effet, RFF a changé de méthodologie d'estimation du nombre de sillons précaires en 2012.

⁴ Points c) à m) de l'avis n° 2012-005 relatif au DRR 2013.

	Nombre de sillons-jours demandés			Taux de sillons-jours attribués fermes			
	2011	2012	2013	2011 Ancienne méthode	2012		2013 Nouvelle méthode
					Ancienne méthode	Nouvelle méthode	
Sillons voyageurs	5 252 697	5 364 648	5 368 972	81 %	81 %	89%	90%
Sillons fret							
- Fret SNCF	718 530	661 579	621 325	70 %	67 %	69%	73%
- Autres EF	224 736	211 148	301 268	55%	49 %	48%	57%

(source RFF : sept 2010 ; sept 2011 ; sept 2012)

II.6 Les chiffres fournis par RFF feraient ainsi apparaître une stabilité globale du pourcentage de sillons alloués fermes depuis 2011, avec un léger redressement du taux du fret en 2013 permettant de revenir au niveau de 2011⁵.

II.7 L'Autorité constate que le taux de sillons-jours fermes attribués en réponse aux demandes de Fret SNCF reste sensiblement supérieur à celui que l'on observe pour les autres entreprises ferroviaires et candidats autorisés. Afin de lever toute suspicion de discrimination, il est nécessaire que RFF documente les causes de cet écart.

II.8 Tout en reconnaissant les efforts accomplis, l'Autorité constate que RFF n'est pas à ce jour en mesure d'offrir une vision factuelle et incontestable des progrès dont il fait état. Le suivi des conditions concrètes d'accès au réseau nécessite la production d'indicateurs reflétant la qualité de la procédure du point de vue de ses utilisateurs, par exemple en matière de levée de précarité. L'Autorité estime urgent que RFF mette au point dès 2013 de tels indicateurs de suivi de ses engagements et de l'efficacité des processus d'allocation de capacité, en concertation avec les demandeurs de capacités.

II.9 L'Autorité estime également souhaitable la mise en place d'incitations, y compris économiques, permettant de responsabiliser les parties prenantes aux fins d'une meilleure utilisation des capacités offertes par le réseau. Ces incitations doivent concerner l'ensemble des acteurs tout au long du processus de fabrication et de gestion des sillons, par exemple pour la programmation des plages-travaux ou la restitution des sillons inutilisés.

L'organisation des travaux

II.10 L'Autorité constate :

- l'absence d'indicateurs permettant de mesurer l'utilisation réelle par SNCF-Infra des capacités d'infrastructures qui lui sont allouées ;
- l'absence d'incitations dans les relations contractuelles entre RFF et SNCF-Infra visant à responsabiliser financièrement le gestionnaire délégué sur le juste dimensionnement initial de ses besoins de capacités et sur une libération plus anticipée des capacités non utilisées ;

⁵ Pour RFF, 2013 traduirait une très légère amélioration des résultats d'environ un point.

- les limites importantes apportées par les systèmes d'information à un dialogue efficace entre sillons et travaux⁶.

II.11 L'organisation actuelle de la gestion opérationnelle des travaux ne permet ainsi pas de répondre aux exigences d'anticipation et de fiabilité requises pour permettre une véritable compétitivité des activités de transports, notamment pour le fret. L'Autorité demande en conséquence à RFF d'intégrer dans la convention d'entretien du réseau des indicateurs d'utilisation des fenêtres et plages-travaux et des incitations adaptées, ainsi que le permet l'article 11-2 du décret n° 97-444. Ces incitations pourraient à la fois pénaliser la SNCF-Infra en cas de non utilisation de plages-travaux réservées et l'intéresser financièrement à la libération anticipée des capacités travaux devenues inutiles.

La planification horaire

II.12 L'Autorité prend acte des résultats quantitatifs et qualitatifs suivants pour l'horaire de service 2013 :

- 72% des sillons commandés pour les services voyageurs correspondent à des sillons pré-construits ;
- 15% des sillons fret commandés portent sur des sillons figurant au « catalogue fret », ce qui apparaît faible ; la mise en place d'un catalogue de sillons fret « spéciaux », destinés à répondre aux besoins spécifiques des demandeurs, ainsi que l'amélioration de l'applicatif GESICO⁷, ont néanmoins permis un recours accru aux sillons pré-construits⁸ ;
- des améliorations, certes encore partielles, ont été apportées dans la prise en compte des contraintes d'accès aux chantiers de transport combiné.

II.13 L'efficacité du processus d'allocation des sillons dépend fortement de la qualité de la phase de « pré-construction » de l'horaire de service. L'Autorité estime nécessaire que RFF poursuive ses efforts afin d'en améliorer les résultats. Elle lui demande d'établir un compte rendu annuel afin d'en permettre l'évaluation.

La construction de l'horaire de service

II.14 Sur les 37 000 sillons demandés pour l'horaire de service 2013, RFF indique avoir coordonné environ 4 000 demandes par des échanges avec les entreprises ferroviaires. 500 d'entre elles concernaient des demandes concurrentes ou incompatibles d'entreprises ferroviaires. 3 500 portaient sur la compatibilité de sillons avec des plages travaux.

II.15 L'Autorité relève que le processus de coordination actuellement en place ne traite pas suffisamment des incompatibilités sillons / travaux et invite RFF à progresser sur ce point. Elle sera attentive aux résultats liés à la mise en place depuis janvier 2013 d'une plateforme de concertation et d'arbitrage, dont l'objectif est d'accroître la pertinence et la réactivité des prises de décisions relatives aux conflits entre sillons et travaux.

⁶ Ainsi, par exemple, le logiciel de tracé des sillons THOR utilise une représentation de l'infrastructure à partir de « points remarquables » alors que l'applicatif SIPGPLV destiné aux travaux codifie les informations selon une logique de « points kilométriques ».

⁷ GESICO est l'application informatique permettant à une entreprise ferroviaire ou un candidat autorisé de formuler ses demandes de capacités.

⁸ Selon RFF, 50% des sillons catalogues ont été revendiqués lors des demandes au service (70% pour les sillons spéciaux et 41% pour les sillons du catalogue générique).

II.16 Le DRR prévoit un « guide du dialogue industriel » entre RFF et les entreprises, afin de formaliser les processus que le gestionnaire de l'infrastructure entend suivre pour traiter les différents cas de conflits d'allocation de capacités. Ce guide est en voie de finalisation. L'Autorité demande à RFF de le publier d'ici fin février 2013 afin que les entreprises puissent en avoir connaissance dès l'étape de formalisation des demandes pour l'horaire de service 2014. Par ailleurs, l'Autorité s'interroge sur la possibilité de fusionner les périodes d'« observations » et de « réclamations » pour alléger les procédures.

La procédure des « sillons précaires »

II.17 Dans ses avis n° 2011-002 et n° 2012-005 relatifs respectivement au DRR 2012 et au DRR 2013, l'Autorité avait indiqué que la procédure des « sillons précaires » mise en place par RFF ne pouvait constituer qu'une procédure transitoire, appelée à disparaître. En attendant sa suppression, le gestionnaire de l'infrastructure doit offrir aux entreprises une visibilité minimale sur les sillons dont elles disposeront. C'est pourquoi le DRR prévoit de lever les précarités au moins deux mois avant les circulations de fret et quatre mois avant les circulations de trains de voyageurs.

II.18 RFF fait état, concernant les « sillons précaires », des résultats et perspectives suivants :

- une amélioration sensible depuis le service annuel 2011 du délai moyen d'anticipation dans le traitement des opérations travaux, ce qui permettrait des progrès dans les délais d'affermissement des sillons ;
- un volume mensuel d'environ 2 500 sillons-jours modifiés ou supprimés du fait d'ajustements tardifs de la planification des travaux ;
- l'expérimentation en 2013, sur un nombre limité de sillons sensibles et dans le cadre d'accords qualité sillons, d'un nouveau dispositif de pilotage en phase d'adaptation pour garantir le respect des engagements de levée de précarité ;
- l'objectif d'une extension d'un tel dispositif à l'ensemble des sillons pour le service annuel 2015.

II.19 L'Autorité rappelle que le non-respect répété par RFF des délais d'affermissement prévus au DRR est susceptible de faire l'objet d'une procédure en manquement dans les conditions visées à l'article L. 2135-7 du code des transports. De plus, dans le point c) de son avis n° 2012-005 relatif au DRR 2013, l'Autorité avait demandé que la procédure des « sillons précaires » soit « *accompagnée d'outils de suivi adaptés et de dispositions contractuelles équilibrées pour donner aux entreprises ferroviaires la visibilité dont elles ont besoin* ». Dans sa décision n° 2012-006 du 1^{er} février 2012 portant sur la demande formée par la société FROIDCOMBI dans le cadre d'un différend l'opposant à RFF et à la SNCF relatif à l'allocation des sillons, l'Autorité a enjoint RFF de mettre en œuvre cette recommandation d'ici le DRR 2014.

L'adaptation de l'horaire de service et l'allocation des capacités de dernière minute

II.20 L'Autorité observe que subsiste un nombre important de sillons de dernière minute. Elle note que RFF n'a pas étudié la possibilité d'anticiper la libération automatique des capacités non utilisées par les travaux, par exemple à J-14 au lieu de J-7. L'Autorité considère que c'est une marge de manœuvre importante, qui doit être mobilisée afin de mieux répondre aux exigences organisationnelles des entreprises ferroviaires.

II.21 Les données fournies par RFF relatives au service 2012 indiquent qu'en moyenne :

- 2,5% de la capacité confirmée par les transporteurs de voyageurs, soit environ 10 millions de sillons-km, n'est pas utilisée ;
- 20% de la capacité confirmée par les transporteurs de fret, soit environ 20 millions de sillons-km, n'est pas utilisée. Cette moyenne recouvre de fortes disparités entre entreprises ferroviaires : [...] pour ECR, [...] pour Europorte, [...] pour Fret SNCF, [...] pour VFLI, [...] pour Infrarail (opérateur interne de SNCF-Infra).

II.22 La non-restitution de capacités est un frein à l'utilisation efficace du réseau et peut constituer un obstacle ou une discrimination à l'accès au réseau, comme l'a jugé l'Autorité de la concurrence dans sa décision n° 12-D-25 du 18 décembre 2012⁹. L'Autorité demande à RFF de s'assurer que les procédures d'allocation des sillons ne facilitent pas de tels comportements. Elle recommande de renforcer les incitations économiques visant à les prévenir, comme y incite l'article 36 de la directive 2012/34/UE.

La gestion de la saturation

II.23 La déclaration de saturation doit intervenir « *lorsqu'à l'issue de la coordination des sillons demandés et de la consultation des candidats, il s'avère impossible de répondre favorablement à toutes les demandes de capacités de l'infrastructure* »¹⁰. Dans son avis n° 2012-005 relatif au DRR 2013, l'Autorité recommandait à RFF d'utiliser cette procédure lorsque cela est pertinent. L'Autorité constate que RFF adopte une définition restrictive de la saturation dans le DRR¹¹ excluant de manière absolue la cause travaux. Elle considère qu'au minimum, il devrait être tenu compte des plages d'entretien ou de maintenance récurrentes et des plages de travaux d'une durée significative. La définition du DRR devrait être modifiée en conséquence.

II.24 Dans tous les cas, l'Autorité estime indispensable que les acteurs disposent d'informations sur la rareté des capacités de certaines lignes du réseau ainsi que sur les mesures d'exploitation, de conception du graphique ou d'investissements que le gestionnaire de l'infrastructure envisage de mettre en œuvre.

Les systèmes d'information

II.25 L'Autorité prend acte des améliorations apportées à plusieurs applications informatiques, en particulier celles destinées à faciliter les commandes de sillons¹², qui s'inscrivent en cohérence avec les demandes faites par l'Autorité dans son avis n° 2012-005 relatif au DRR 2013.

II.26 Néanmoins, l'Autorité constate que les systèmes d'information existants ne permettent pas de répondre de façon efficace aux enjeux suivants :

⁹ Décision n° 12-D-25 du 18 décembre 2012 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport ferroviaire de marchandises.

¹⁰ Article 22 de la directive 2001/14/CE, transposé par l'article 26 du décret n° 2003-194 modifié et repris par l'article 47 de la directive 2012/34/UE.

¹¹ Paragraphe 4.4.3 du DRR : « *Une ligne est déclarée saturée par Réseau ferré de France quand des demandes de sillons réguliers pour circuler au moins une fois par semaine sur la durée de l'horaire de service, hormis cause travaux, n'ont pu donner lieu à attribution de sillons, à l'issue de la procédure de coordination et de réclamation.* »

¹² Version V5 de GESICO et améliorations de DISCO Consultation.

- assurer une traçabilité complète de l'évolution d'un sillon-jour, de l'expression de besoin à la circulation ;
- établir des liens entre les applications informatiques permettant le suivi des travaux et des sillons, sans perte d'information et sans traitement manuel ;
- gagner en productivité, en offrant aux horairistes de nouveaux outils d'aide à la conception et à la décision.

II.27 L'Autorité prend acte de l'objectif affiché par RFF de finaliser en 2013 la stratégie de déploiement d'un « Système Industriel de Production Horaire ». Elle considère que ce système doit être mis en fonction avant l'horaire de service 2017 qui verra la mise en service des lignes à grande vitesse actuellement en construction. Elle demande à RFF de décliner le calendrier de mise en œuvre de ce système.

Les corridors européens de fret

II.28 Le réseau ferré national est concerné par la mise en place de corridors ferroviaires internationaux de fret, dans les conditions prévues par le règlement européen n° 913/2010. Ces corridors s'inscrivent dans l'objectif d'améliorer la compétitivité du fret ferroviaire à l'échelle européenne. Les conditions d'utilisation de ces corridors doivent être précisées par des comités de gestion regroupant les gestionnaires de l'infrastructure concernés. L'allocation des sillons doit être assurée, pour chacun des corridors, par un guichet unique, à partir d'une capacité réservée sous la forme d'un catalogue de sillons.

II.29 Le DRR mentionne très succinctement cette perspective, en renvoyant aux « *Corridor Information Documents* ». Ces documents ne sont pas encore publiés à ce jour alors que, pour la France, ces corridors doivent entrer en vigueur avant fin 2013. L'Autorité demande à RFF de se mettre en conformité avec cette échéance pour ce qui le concerne.

La procédure de vérification de la compatibilité des engins moteurs

II.30 La procédure de vérification de la compatibilité des engins moteurs qui, dans les faits, dépend de la diligence de SNCF-Infra, conditionne l'accès au réseau. A plusieurs reprises, l'Autorité a estimé que les délais incertains de cette procédure constituent une barrière importante à l'entrée pour les nouveaux entrants et sont sources de surcoûts pour les entreprises ferroviaires. A ce titre, une procédure qui ne fixe aucun délai, comme c'est le cas pour le cas n° 3 décrit au DRR, n'est pas compatible avec les principes de transparence et de prévisibilité régissant l'accès au réseau.

II.31 L'Autorité demande en outre à RFF d'étudier, en lien avec l'Etablissement Public de Sécurité Ferroviaire, la possibilité d'instruire la vérification de compatibilité en parallèle de la procédure d'autorisation de mise en exploitation commerciale des matériels, a minima pour une utilisation sur le réseau structurant.

II.32 L'Autorité invite RFF à accélérer la production du registre d'infrastructure prévu par le décret n° 2006-1279. Elle rappelle que la décision 2011/633/UE impose que ce registre soit mis à disposition au plus tard le 16 mars 2015 pour les axes inclus dans un corridor européen et au plus tard le 16 mars 2017 pour le reste du réseau. L'Autorité estime que ces délais doivent être anticipés compte tenu du frein que représente l'absence de registre. Elle constate que l'arrêté prévu en application de l'article 31-III-e du décret n° 2006-1279 n'a pas été pris.

2. Les conditions contractuelles de l'accès au réseau principal

La lisibilité des documents

II.33 Dans son avis sur le DRR 2013, l'Autorité avait rappelé la nécessité de poursuivre l'amélioration de la lisibilité du DRR, y compris des documents liés, afin d'assurer une présentation claire, exhaustive et pédagogique des conditions nécessaires à l'accès au réseau. Il convient en effet de rappeler que l'ensemble des annexes et des référentiels cités dans le DRR présente un caractère contraignant, tant pour le gestionnaire de l'infrastructure que pour les entreprises ferroviaires et les candidats autorisés.

II.34 L'Autorité relève que RFF a sensiblement amélioré la présentation des annexes. La création à l'annexe 1.2 d'un tableau de suivi des annexes et référentiels constitue une avancée notable qui, sous réserve de quelques améliorations, renforce la lisibilité du DRR.

La force majeure

II.35 L'assimilation systématique de la grève des agents du chemin de fer et des actions commises à cette occasion à un cas de force majeure fait toujours l'objet de critiques de la part des entreprises ferroviaires. Ce point devrait évoluer dans le cadre de la création annoncée d'un gestionnaire d'infrastructure unifié. Cependant, dans l'attente de ces évolutions, l'Autorité suggère l'intégration immédiate, dans les conventions liant le gestionnaire de l'infrastructure à la SNCF-Infra et à la DCF, de clauses de réfaction de charges. Ces clauses pourront distinguer les situations de grèves nationales à caractère interprofessionnel et les grèves internes à la SNCF.

II.36 Par ailleurs, dans son avis n° 2012-005 relatif au DRR 2013, l'Autorité avait recommandé à RFF de procéder au remboursement automatique de la redevance de réservation d'un sillon rendu indisponible du fait d'un événement de force majeure, dès lors que la responsabilité de l'entreprise ferroviaire n'est pas en cause. RFF n'a pas mis en œuvre cette recommandation, en invoquant les dispositions de l'article 7 de l'arrêté du 30 décembre 1997¹³ lequel fixe, selon lui, l'unique cas dans lequel la redevance de réservation doit être restituée. Or cet arrêté ne fait pas obstacle au remboursement de la redevance de réservation dans des situations autres. L'Autorité invite RFF à reconsidérer sa position sur ce point, particulièrement critiqué par les entreprises ferroviaires.

Le dispositif d'aide au démarrage

II.37 Le DRR 2014 introduit un dispositif d'aide au démarrage, pour inciter au développement de nouveaux trafics voyageurs. Ce dispositif consiste en une réduction de la redevance de réservation pour une durée de deux ans. L'Autorité examinera les conséquences de la mise en place de ce dispositif, notamment en termes de concurrence.

Le système d'amélioration des performances

II.38 L'Autorité prend acte des propositions de RFF pour la définition d'un « système d'amélioration des performances », transcrite dans le DRR 2013 modifié et dans le DRR 2014. RFF a prévu une phase d'expérimentation tout au long de l'année 2013, afin de

¹³ « La redevance de réservation n'est pas due en cas d'indisponibilité complète d'un sillon du fait de Réseau ferré de France. »

confirmer ou d'adapter ses propositions en lien avec les entreprises ferroviaires, dans la perspective du DRR 2014 modifié. L'Autorité donnera son avis dans le cadre de l'élaboration du DRR 2014 modifié, qui contiendra les principes et les modalités finalement retenus, en concertation avec les parties prenantes, à l'issue de l'expérimentation.

Les procédures d'indemnisation et de réclamation

II.39 RFF avait prévu d'introduire dans le DRR 2013 un régime d'indemnisation systématique et forfaitaire en cas de modification ou de suppression d'un sillon ferme du fait de RFF ou de l'entreprise ferroviaire. L'Autorité note que cette disposition, dont les modalités d'application ne faisaient pas l'objet d'un consensus de la part des demandeurs de capacités, a été abandonnée. Le contrat d'utilisation de l'infrastructure maintient en revanche la possibilité pour les entreprises ferroviaires de demander une indemnisation au cas par cas. L'Autorité invite les parties à mettre au point un système d'indemnisation consensuel.

II.40 RFF a par ailleurs introduit, à l'annexe 13 du DRR, une description de la procédure de réclamation relative aux factures. L'Autorité estime que cette annexe pourrait être incluse dans le corps du DRR. L'Autorité rappelle que le traitement des demandes d'indemnisation ou de réclamation doit être effectué dans un délai raisonnable ce qui ne semble pas être le cas aujourd'hui. Le délai de quatre mois à compter de la complétude du dossier actuellement proposé par RFF devrait être réduit. L'Autorité sera attentive à la mise en place d'outils de suivi des délais de traitement pour toutes les demandes d'indemnisation ou de réclamation présentées par les entreprises ferroviaires, outils dont RFF a prévu de se doter en 2013. Elle invite RFF à s'engager sur un calendrier précis pour la mise en place de ces outils de suivi.

III. Observations relatives à la tarification des prestations minimales pour l'accès au réseau principal (avis conforme)

Les évolutions tarifaires proposées pour les prestations minimales de l'horaire de service 2014

III.1 A l'occasion du DRR 2014, RFF a introduit plusieurs évolutions pour le calcul des redevances :

- une nouvelle formule d'indexation des redevances (Ir), destinée à prolonger sous une forme simplifiée la formule antérieure (Ic)¹⁴ ;
- un nouveau modèle de coûts utilisé pour le calcul de la redevance de circulation de certaines activités ;
- l'introduction de redevances perçues pour l'usage des quais, dont RFF a souhaité neutraliser l'impact en agissant sur les autres redevances.

III.2 Dans son analyse, l'Autorité s'est particulièrement intéressée :

- à la prise en compte de la productivité dans la tarification ;
- au lien entre coûts et redevances ;

¹⁴ La nouvelle formule d'indexation (Ir), présentée dans l'annexe 10.1 du DRR, correspond à la moyenne de l'indice IPCH et de l'indice TP01, majorée d'un terme fixe de 0,4%.

- au nouveau modèle de coûts et à son application dans la tarification ;
- aux signaux économiques associés aux hausses différenciées des redevances de réservation pour les lignes à grande vitesse.

La productivité du gestionnaire d'infrastructure délégué et la tarification de l'usage de l'infrastructure

III.3 Dans son avis relatif au DRR 2013, l'Autorité avait constaté que la formule de l'indexation ferroviaire n'était ni justifiée, ni incitative, et que l'indexation utilisée comprenait un terme fixe de 1,1 % correspondant à une perte de productivité supposée constante, révélatrice de l'insuffisante maîtrise des coûts de l'infrastructure, notamment l'absence d'engagements de productivité. La qualité de service et la réduction des coûts d'infrastructure conditionnent pourtant l'avenir du ferroviaire. L'Autorité avait également souligné qu'il était essentiel que les acteurs du secteur ferroviaire puissent fonder leur action sur une vision pluriannuelle de l'évolution économique du système, notamment des principes de tarification pluriannuels.

III.4 Pour 2014, RFF propose une augmentation générale des redevances de 4,8 %, après une hausse de 4,3 % en 2013. Cette augmentation résulte :

- pour 3,3 % de la hausse des indices contenus dans l'indexation ferroviaire (Ir) entre 2011 et 2012 ;
- pour 1,5 % d'un report d'une partie de la hausse envisagée par RFF en 2013,

III.5 D'une part, l'Autorité constate que la nouvelle indexation (Ir) demeure contraire au principe d'efficacité, étant noté que l'indice TP01 est un indice de coûts (et non de prix, donc sans terme de productivité), et que la formule est encore majorée d'un terme fixe de dérive des coûts de 0,4 %. Dans ces conditions, si la nouvelle formule d'indexation (Ir) présente l'avantage d'une plus grande simplicité, elle n'incorpore pas plus d'objectifs de productivité que la formule passée (Ic).

III.6 D'autre part, la proposition finale de 4,8 % apparaît très élevée au regard de l'inflation générale et de la situation économique. Elle manifeste la poursuite de l'insuffisante maîtrise des coûts de l'infrastructure par RFF et la SNCF, déjà pointée par l'Autorité alors même que la réforme de la tarification de 2010 avait posé les bases d'une remise à niveau de l'équilibre comptable de RFF.

III.7 Or, pour établir son avis sur les redevances, l'Autorité doit examiner les coûts de l'infrastructure, qui sont constitués en premier lieu des charges relatives aux missions confiées à la SNCF, gestionnaire délégué, en application de l'article L. 2111-9 du code des transports.

III.8 L'article L. 2111-10 du code des transports précise à cet égard que les conditions de rémunération de ces missions sont fixées par convention conclue entre RFF et la SNCF. Cette convention a notamment pour objet de fixer à la SNCF les objectifs de productivité pour ces missions et les modalités de contrôle de leur réalisation (cf. point d de l'article 11-2 du décret n° 97-444), ces objectifs devant servir d'hypothèses au calcul de la tarification.

III.9 Ces objectifs de productivité inscrits dans la convention mentionnée ci-dessus sont nécessaires pour assurer la mise en œuvre dans notre droit de l'exigence d'incitation à

réduire les coûts de fourniture de l'infrastructure et le niveau des redevances d'accès, prévue par les directives européennes¹⁵.

III.10 L'Autorité constate l'absence de convention pluriannuelle de gestion déléguée de l'infrastructure depuis 2010. Les conditions techniques et financières relatives à l'entretien et à la maintenance du réseau ne sont pas arrêtées à ce jour pour l'année 2013, et donc a fortiori ne sont pas définies pour 2014. Dans ces conditions l'Autorité constate que les objectifs de productivité ne sont pas fixés, comme l'exige la réglementation.

III.11 Dans le cadre de réflexions initiées par les deux établissements, la SNCF s'était engagée en début d'année 2012 à réaliser des gains de productivité équivalents à 0,8% par an¹⁶, dans l'attente d'une unification des métiers de gestion de l'infrastructure. Cet engagement devait se traduire par la proposition, avant le 1^{er} novembre 2012, d'un tableau de bord partagé permettant de suivre les volumes de travaux réalisés dans le cadre des futures conventions d'entretien, ainsi que la productivité réalisée sur le périmètre de ces conventions (sur la base notamment des travaux déjà réalisés) et la qualité du réseau. En effet, la définition d'indicateurs de productivité n'a de sens que si sont simultanément définis les produits et les facteurs de production utilisés. Cette échéance n'a pas été respectée. RFF indique toutefois que ce tableau de bord, en cours de finalisation, devrait être définitivement arrêté fin mars 2013.

III.12 Dans ces conditions, l'Autorité ne peut que constater l'absence de base certaine permettant d'inscrire et de contrôler les objectifs de productivité fixés à la SNCF pour l'entretien du réseau, et par conséquent l'absence d'une telle référence pour l'élaboration de la tarification. Or, l'article 17 e) du décret n° 2003-194 exige que les hypothèses de charges « *tiennent compte des objectifs de productivité fixés dans le cadre des conventions mentionnées aux articles 11-1 et 11-2 du décret n° 97-444* ».

Les liens entre coûts et redevances

III.13 En contrepartie de l'engagement de la SNCF sur les gains de productivité, RFF s'est engagé à limiter la hausse des redevances à l'évolution de l'indexation ferroviaire, offrant ainsi une prévisibilité pluriannuelle d'ensemble pour ses clients. Toutefois, par construction, l'indexation ferroviaire (Ir) ne reflète pas l'évolution réelle des coûts puisqu'elle n'intègre notamment pas les gains de productivité réalisés par RFF ou la SNCF.

III.14 Or, l'article 7 du décret n° 97-446 prévoit que « *la redevance de circulation est destinée à couvrir la part variable des charges d'exploitation et de maintenance du réseau supportées par Réseau ferré de France* ». Cette définition doit être interprétée à la lumière de l'article 31-3 de la directive 2012/34/UE (article 7 de la directive 2001/14/CE) aux termes desquels « *cette redevance doit être égale au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire* ». La revalorisation de la redevance de circulation devrait donc découler directement de l'évolution des coûts directement supportés par RFF. En conséquence, cette redevance ne saurait être actualisée par la seule formule d'indexation (Ir).

III.15 En revanche, il est loisible à RFF d'utiliser la formule d'indexation pour donner une prévisibilité de l'évolution d'ensemble des redevances, puisque la hausse des redevances

¹⁵ Cf article 30 de la directive 2012/34/UE, reprenant l'article 6.2 de la directive 2001/14/CE.

¹⁶ Soit une progression des coûts de SNCF Infra de 2,3% par an pour l'entretien du réseau, sous une hypothèse d'inflation de 1,7% par an.

de réservation des activités commerciales n'est limitée que par la capacité des marchés à l'acquitter et par la couverture du coût complet de l'intégralité du réseau.

Le nouveau modèle de coûts et son application dans la tarification

III.16 A l'occasion de son avis sur le DRR 2013, l'Autorité avait souligné que le modèle de coûts utilisé pour la formation des redevances de l'horaire de service 2013 était dépassé. Pour 2014, RFF a calculé les redevances de circulation à partir des résultats issus d'un nouveau modèle de coûts.

III.17 Ce nouveau modèle marque des améliorations substantielles par rapport au précédent :

- il mobilise des bases de données plus récentes (2009) et beaucoup plus riches ;
- les travaux d'estimation des coûts marginaux d'exploitation et d'entretien mobilisent des techniques économétriques rigoureuses.

III.18 Ces travaux permettent ainsi d'établir une mesure plus robuste des coûts de court terme directement imputables, constatés en 2009, tels que visés à l'article 31 de la directive 2012/34/UE.

III.19 Malgré ces améliorations tout à fait significatives sur les coûts d'exploitation et de maintenance, l'Autorité souligne que le modèle devra être complété d'une mise en qualité semblable sur la partie liée au renouvellement. L'estimation des coûts marginaux de renouvellement n'est en effet pas pleinement satisfaisante, les hypothèses et la méthode employées par RFF pour remédier à cette difficulté étant discutables à de nombreux égards.

III.20 En conséquence, l'Autorité encourage RFF à poursuivre son effort de modélisation des coûts marginaux, notamment en développant des modèles d'ingénierie adaptés à une meilleure connaissance des coûts de renouvellement et en intégrant la question de l'optimisation des dépenses entre entretien et renouvellement du réseau¹⁷.

III.21 Par ailleurs, l'Autorité s'interroge sur la méthode utilisée par RFF pour passer des coûts 2009, issus du nouveau modèle, aux coûts 2014. En particulier, pour passer des coûts 2009 aux coûts 2012, RFF a recours à l'ancienne formule d'indexation (Ic), dont il n'est pas prouvé, comme l'Autorité l'a déjà exprimé, qu'elle soit représentative de l'évolution réelle des coûts. Ces doutes sont renforcés par l'absence de cohérence entre l'évolution de l'indice (Ic) pour la période 2009-2012 et la dynamique des coûts figurant dans les conventions d'entretien.

III.22 Dans ces conditions, l'Autorité prend acte du fait que l'application du nouveau modèle de coûts soit différée pour le calcul des redevances de circulation du fret et des TER.

Les signaux économiques associés aux hausses différenciées des redevances de réservation pour les lignes à grande vitesse

III.23 Dans son avis n° 2012-009 du 4 avril 2012, l'Autorité avait critiqué la manière dont étaient prises en compte et calculées les contraintes de capacité pesant sur le réseau. RFF

¹⁷ L'objectif de cette optimisation est de définir le ratio le plus efficace entre maintenance et renouvellement afin de réduire la dépense totale.

s'était engagé à « réexaminer la valorisation de la congestion/rareté » et à « introduire dès la tarification 2014 une distinction » au sein de la redevance de réservation entre la part reflétant les coûts de congestion/rareté et les majorations tarifaires ayant pour objectif une meilleure couverture du coût complet du réseau. L'Autorité constate que cet engagement n'a pas été tenu. Elle rappelle l'importance de mettre en œuvre une incitation à une utilisation efficace des capacités offertes sur le réseau. Elle demande donc à RFF de lui fournir un calendrier précis pour sa mise en œuvre.

III.24 L'évolution globale de la redevance de réservation proposée par RFF résulte de l'application de la nouvelle formule d'indexation (I_r) des redevances ainsi que du jeu de compensations liées à l'introduction nouveau modèle de coûts et de la redevance de quais.

III.25 L'Autorité relève que la distribution géographique des évolutions de la redevance de réservation sur les lignes à grande vitesse est très hétérogène¹⁸, ce qui pose un problème évident de prévisibilité pour les acteurs. Cette hétérogénéité s'explique notamment par la décision de RFF de modérer, d'une part, les péages sur les itinéraires entre Paris et la Suisse, afin de ne pas mettre en péril le modèle économique de Lyria, et, d'autre part, de majorer la hausse des tarifs sur les autres lignes à grande vitesse.

III.26 Or l'article 6 du décret n° 97-446 dispose que les redevances de réservation peuvent être majorées « *dans des conditions respectant les principes d'efficacité, de transparence et de non-discrimination* ». A cet égard, l'hétérogénéité proposée par RFF est potentiellement porteuse d'effets négatifs en matière d'incitation à une utilisation efficace du réseau. Ainsi, la redevance de réservation de la catégorie SE-1 augmente beaucoup moins que les autres catégories LGV, bien que la ligne Paris – Lyon soit la plus fréquentée du réseau. L'Autorité estime que le cas particulier de Lyria ne peut en aucun cas justifier de perturber les redevances de réservation sur l'ensemble du réseau national.

Les justifications de la tarification des prestations minimales présentées par RFF

III.27 L'annexe 10.1 « Principes de la tarification des prestations minimales » doit informer les entreprises sur les bases justifiant la tarification établie. L'annexe actuellement proposée par RFF a été améliorée mais ne répond que partiellement à l'objectif de transparence, en particulier en ce qui concerne la description des principes de tarification et la justification des liens entre les coûts et les redevances.

Les redevances particulières tenant compte de l'investissement réalisé par RFF

III.28 Le DRR mentionne plusieurs redevances spécifiques à certaines sections d'infrastructure. Ces redevances sont présentées dans un chapitre traitant des infrastructures de services alors même que la plupart d'entre elles relèvent des prestations minimales. L'Autorité comprend qu'elles ont été introduites pour financer en partie la réalisation de travaux de développement du réseau, en application de l'article 2 de l'arrêté du 30 décembre 1997. L'Autorité demande que soit clarifié le régime de ces sur-redevances, en en précisant notamment le terme en fonction d'un bilan financier.

¹⁸ Ainsi, la catégorie ATL-2 (Courtalain – Le Mans/Tours) subit une augmentation de 75,3% par rapport à 2013. Il en va de même pour la catégorie EST-1 (Paris – Metz/Nancy) qui voit son tarif kilométrique augmenter de 69,9%. En revanche la catégorie SE-1 (Paris – Lyon) n'augmente que de 5,9%.

IV. Observations relatives aux infrastructures de services (avis motivé)

1. L'accès aux gares de voyageurs et aux services qui y sont rendus

Le rôle de la plateforme de services aux entreprises ferroviaires (PSEF)

IV.1 Dans son avis n° 2012-025 relatif au projet de document de référence des gares de voyageurs pour l'horaire de service 2014 (DRG 2014), l'Autorité avait relevé que le rôle confié à la PSEF posait problème quant à la confidentialité des données qui transitaient par elle et à la mise en œuvre des dispositions de l'article 10 du décret n° 2012-070. En réponse, Gares & Connexions s'est engagée à reprendre à la PSEF, dès le début de l'année 2013, la tâche de facturation de l'accès aux gares, puis les autres missions la concernant dans le courant de l'année 2013. L'Autorité demande à Gares & Connexions de lui fournir un calendrier plus détaillé des modalités de transfert, qui devra en tout état de cause être achevé pour le DRG 2014 modifié.

Le calcul des redevances en gare

IV.2 L'Autorité note que le coût moyen pondéré du capital retenu par Gares & Connexions (9,3% avant impôts) ne tient pas compte de l'avis n° 2012-025 relatif au projet de DRG 2014 et n'est pas conforme à la décision n° 2012-023 portant approbation des règles de séparation comptable de l'activité de gestion des gares. L'Autorité rappelle :

- d'une part, que l'établissement du coût moyen pondéré du capital doit tenir compte des caractéristiques de monopole public régulé des activités de Gares & Connexions en matière ferroviaire ;
- d'autre part, que les règles de séparation comptable de l'activité de gestion des gares prévoient que « *pour la dette à long terme, le taux utilisé est le taux de charge de l'entreprise – périmètre EPIC, augmenté d'une marge de 0,50 %* », ce qui aurait dû conduire à retenir un taux d'environ 4 % au lieu de 5 % et à abaisser le coût moyen pondéré du capital.

IV.3 En application de l'article 11-2 du décret n° 83-109, l'Autorité demande à la directrice générale des gares de fixer un taux respectueux des règles de séparation comptable et prévenant toute subvention croisée, la situation actuelle étant susceptible de relever de la procédure prévue à l'article L. 2135-7 du code des transports.

IV.4 Conformément à la demande de l'Autorité, Gares & Connexions a rétabli le système de modulation préexistant¹⁹ et a indiqué être disposée à faire évoluer ce système en veillant à sa cohérence. L'Autorité rappelle sa demande d'une étude d'ensemble approfondie, questionnant par exemple l'opportunité de la prise en compte de certains facteurs comme la capacité d'emport des trains. Les acteurs ferroviaires seront associés à ces analyses qui devront déboucher sur une nouvelle proposition de modulation des redevances pour le DRG 2015.

¹⁹ Le DRG décompose les tarifs de Gares & Connexions pour les gares de catégorie a et b en une partie fixe et une partie variable pondérée par deux coefficients : un indicateur de la capacité du train (c1) et un indicateur du type de train (c2)

Les conditions contractuelles de mise à disposition de locaux

IV.5 Gares & Connexions s'est engagé à publier, lors du DRR 2014 révisé, les niveaux de loyers pour la mise à disposition d'espaces et locaux en gare pour les entreprises ferroviaires (prestations complémentaires). L'Autorité prend acte de cet engagement.

Le calcul des redevances de quais

IV.6 L'Autorité avait demandé la révision des redevances de quais pour les gares de voyageurs d'intérêt national (segment a), RFF ayant établi une tarification des gares de voyageurs de segment a) sur la base d'une moyenne pour chacune des régions. Elle constate que cette révision n'a pas été effectuée dans le cadre du DRR 2014 et prend acte de l'engagement de RFF à procéder à la mise en conformité de ses redevances avant fin février 2013.

IV.7 L'Autorité rappelle que le recours par RFF aux amortissements économiques pour l'établissement de la tarification des quais n'est pas conforme au II de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 qui dispose que « *ces charges comprennent [...] le financement de la dotation aux amortissements des investissements, y compris les investissements de renouvellement et de mise aux normes, nets des subventions reçues* » et que les prévisions de charges pour la détermination des redevances doivent « *tenir compte des coûts constatés en comptabilité pour l'exercice le plus récent* ». L'Autorité demande à RFF de corriger les modalités de calcul des amortissements pris en compte pour le calcul des redevances.

IV.8 Les coûts liés aux opérations de grand entretien sont traités par RFF comme une charge d'exploitation et, partant, non immobilisés. L'Autorité rappelle que ces charges devraient être immobilisées pour satisfaire aux règles comptables généralement acceptées.

2. L'accès aux autres infrastructures de services et aux services qui y sont rendus

a. Contenu du DRR et des documents particuliers

IV.9 Le décret n° 2012-70 a défini le contenu du service de base et des prestations complémentaires offertes dans les infrastructures de services. Il a précisé les informations à publier, soit dans le DRR, soit dans des documents particuliers auxquels le DRR renvoie et qui définissent les caractéristiques techniques détaillées des infrastructures de services, les conditions générales de réalisation des prestations régulées et les tarifs applicables.

IV.10 La SNCF s'est engagée à adresser à l'UTP et à l'Autorité les modifications qu'elle souhaiterait apporter aux documents particuliers concomitamment à l'envoi en consultation du projet de DRR. Cette consultation permettra d'identifier et de prévenir d'éventuels difficultés et risques de contentieux résultant de modifications de ces documents, et d'offrir la prévisibilité nécessaire au développement des entreprises ferroviaires.

IV.11 La SNCF a ainsi rendu publics trois documents particuliers qui précisent chacune des trois parties de l'offre de référence SNCF pour l'horaire de service 2014. Ces documents décrivent les caractéristiques détaillées des infrastructures de services et précisent les tarifs applicables, les conditions générales de réalisation des prestations régulées figurant dans l'offre de référence.

IV.12 RFF n'a pas publié de documents particuliers. Les éléments relatifs aux tarifs applicables et aux conditions générales de réalisation des prestations sont directement traités dans les annexes du DRR. Les éléments techniques sont accessibles par l'intermédiaire du système d'information « données d'infrastructure ».

IV.13 La transposition de la directive 2012/34/UE conduira à inclure l'ensemble de ces informations dans le DRR.

b. Les conditions contractuelles d'accès aux infrastructures de services

La protection de la confidentialité des informations à caractère commercial

IV.14 Dans son avis sur le DRR 2013, l'Autorité avait rappelé la nécessité de garantir la protection de la confidentialité des informations à caractère commercial. L'article 10 du décret n° 2012-70 précise désormais les modalités de mise en œuvre de cette protection, en particulier pour celles qui relèvent des gestionnaires d'infrastructures de services.

IV.15 La SNCF a porté à la connaissance de l'Autorité le dispositif de contrôle exigé par l'article 10 du décret n° 2012-70. Ce dispositif traite principalement de la PSEF et n'aborde que de manière très générale les problèmes de circulation d'informations qui pourraient exister au sein de Fret SNCF, lequel cumule les fonctions de gestionnaire d'infrastructures de services et de transporteur. Le dispositif doit être complété de ce point de vue.

IV.16 La SNCF a informé l'Autorité de l'existence d'un dispositif d'alerte qui permet à toute entreprise ferroviaire de saisir la direction de l'éthique de la SNCF dès lors qu'elle s'estime victime d'une violation de la confidentialité de ses informations. L'Autorité entendra la direction de l'éthique afin de mieux appréhender son mode de fonctionnement.

La clause de non-débauchage de salariés

IV.17 Les conditions générales du contrat à intervenir entre la SNCF et l'entreprise ferroviaire pour l'utilisation des infrastructures de services SNCF prévoient une disposition interdisant à l'entreprise ferroviaire de solliciter, engager ou faire travailler, directement ou par personne interposée tout salarié de la SNCF participant à l'exécution des prestations SNCF pendant toute la durée du contrat et dans les deux ans qui en suivent le terme.

IV.18 Cette clause, imposée par la SNCF aux autres entreprises ferroviaires, restreint les possibilités d'embauche et peut constituer un obstacle au développement des nouveaux entrants. En conséquence, l'Autorité demande à la SNCF de revoir cette disposition en concertation avec les acteurs concernés.

c. La tarification des prestations rendues dans les infrastructures de services

IV.19 Dans son avis n° 2012-005 relatif au DRR 2013, l'Autorité avait demandé aux gestionnaires d'infrastructures de services, SNCF et RFF, de lui fournir avant le 31 juillet 2012 « l'ensemble des éléments nécessaires à l'examen des relations entre coûts et tarifs des infrastructures de services dans la perspective du DRR 2014 ».

IV.20 L'article 3 du décret n° 2012-70 prévoit que « *la fourniture des prestations régulées donne lieu à la perception d'une redevance liée au coût de la prestation calculé d'après le degré d'utilisation réel* ». Les informations communiquées par la SNCF et RFF montrent que ce principe est très diversement appliqué. Certaines redevances sont ainsi calculées dans l'objectif d'obtenir un niveau de recettes prédéterminé. D'autres sont effectivement fondées sur des coûts comptables prévisionnels, mais prennent en compte des coûts injustifiés.

IV.21 L'Autorité considère que, au sein de chaque gestionnaire, les infrastructures de services devraient disposer de comptes séparés. En tout état de cause, les gestionnaires devront s'être mis en conformité avec cette disposition prévue à l'article 13-3 de la directive 2012/34/UE au plus tard le 16 juin 2015.

IV.22 Pour l'Autorité, la construction des redevances des infrastructures de services doit non seulement respecter les exigences de prévisibilité et de transparence mais aussi incorporer des objectifs de productivité et de performance. C'est pourquoi les coûts pris en compte dans le calcul des redevances doivent respecter les principes appliqués dans la régulation de toutes les activités de réseau, à savoir : être justifiés, pertinents et efficaces²⁰.

Les installations d'alimentation électrique et de distribution de l'électricité de traction

IV.23 Les redevances facturées par RFF aux entreprises ferroviaires au titre de l'utilisation des infrastructures électriques et des prestations associées à la consommation du courant de traction sont les suivantes :

- la redevance pour l'usage des installations de traction électrique (ci-après RCE) ;
- la redevance pour la fourniture du courant de traction (ci-après RFE) ;
- la redevance pour le transport de l'énergie de traction jusqu'aux sous-stations, ainsi que les pertes par effet joule du réseau, (ci-après RCTE).

IV.24 La RCE correspond à une prestation de base fournie sur des infrastructures de service associées au Réseau Ferré National. Cette redevance est facturée aux entreprises ferroviaires selon les trains-kilomètres électriques réellement parcourus. Cette tarification est fondée sur un tarif historique que RFF ne sait pas justifier et qui ne couvrirait selon ce dernier qu'une partie de l'assiette des coûts réellement supportés par RFF au titre de cette prestation.

IV.25 Toutefois la directive 2012/34/UE requalifie l'usage des installations de traction électrique en prestations minimales. De ce fait, cette prestation devra être calculée à partir du coût directement imputable, éventuellement majoré dans les conditions prévues par la directive. Dans l'attente, l'Autorité estime acceptable de conserver la RCE telle qu'elle est proposée par RFF dans le DRR 2014.

IV.26 L'Autorité demande à RFF d'examiner la pertinence d'une incitation à la modernisation du réseau électrique en modulant la RCE en fonction de l'état de l'équipement électrique des différentes sections de ligne.

IV.27 Les modalités de calcul des tarifs de la RFE ont fait l'objet de la décision de l'Autorité n° 2012-019 du 3 octobre 2012, dans le cadre d'un différend opposant ECR à RFF :

²⁰ Cf en particulier l'article D312 du code des postes et des communications électroniques et l'article L. 341-2 du code de l'énergie.

- l'Autorité avait enjoint à RFF de publier les règles tarifaires applicables à RFE et de décrire son contenu dans le DRR ; elle constate que la description incluse dans le DRR 2014 est claire et exhaustive ; de même, les règles tarifaires applicables sont publiées, même si RFF n'indique pas clairement que cette tarification s'appuie sur la base de prévisions de consommation des entreprises ferroviaires, ni la manière dont ces prévisions sont calculées et concertées avec ces dernières ;
- l'Autorité avait enjoint à RFF de fournir un prix de l'électricité qui ait les caractéristiques d'un prix contractuel, déterminé ou déterminable, et qui permette aux entreprises ferroviaires de disposer d'une prévisibilité des tarifs de la RFE ; RFF a mis en place pour le DRR 2013 modifié, un tarif annuel de la RFE (€/MWh), repris dans les conditions particulières du contrat d'utilisation de l'infrastructure 2013 ; pour 2014, RFF précise que ce tarif sera publié selon la même procédure, c'est-à-dire dans le DRR 2014 modifié ;
- l'Autorité avait enjoint à RFF de justifier le tarif de la RFE ; l'Autorité a contrôlé le tarif affiché dans le DRR 2013 modifié sur la base des éléments fournis par RFF ; l'Autorité ne relève aucune anomalie significative sur les éléments constitutifs de l'assiette de coûts de la redevance ; néanmoins, elle n'a pas obtenu les éléments justificatifs satisfaisants sur les consommations prévisionnelles retenues par RFF et s'interroge sur la prise en compte de certains éléments de coûts, tels que les frais financiers ;
- l'Autorité rappelle son souhait d'un tarif de la RFE reflétant la structure du coût de l'électricité entre heure de pointe et heure creuse.

IV.28 Le DRR prévoit un système de pénalités pour les entreprises ferroviaires souhaitant résilier ou contracter en cours d'année un contrat de fourniture de courant de traction. Ce dispositif viserait à répercuter les conditions négociées par RFF dans le cadre de son contrat de fourniture d'électricité. Si elle en comprend la finalité, l'Autorité s'interroge sur le caractère éventuellement discriminatoire de telles dispositions, par exemple pour les entreprises débutant leur activité en cours d'année. L'Autorité demande donc à RFF de lui apporter des justifications complémentaires et, en l'attente, de surseoir à la mise en œuvre de ce dispositif d'ajustement.

IV.29 S'agissant du tarif de la RCTE, l'Autorité considère que celui-ci peut être publié de manière concomitante à celui de la RFE, soit à l'échéance du DRR 2014 modifié, pour le tarif 2014.

Les gares de triage ou de formation des trains et les voies de remisage

IV.30 RFF a profondément refondu la tarification des gares de triage et voies de remisage. D'une part, il a procédé, entre les DRR 2012 et 2014, à une hausse de tarifs pour l'utilisation des voies de service²¹. L'Autorité constate la fragilité des hypothèses et des données sur lesquelles la tarification est fondée. Elle invite RFF à améliorer la transparence et la robustesse de sa tarification.

IV.31 D'autre part, RFF a décidé de tarifier les voies de service situées dans les sites de tri à la gravité comme des voies de service lié à l'utilisation de la butte (soit 59,61 €/km-jour), même dans les cas où l'entreprise n'en fait pas usage. L'Autorité considère qu'une telle augmentation de près de 200 % est abusive et constitue un obstacle à l'accès. Elle demande

²¹ L'utilisation d'une voie de service était facturée 8,38€/km-jour par le DRR2012 et passe à 17,03€/km/j dans le DRR2014

de revenir à la situation antérieure où de ce type d'usage était facturé comme pour toutes les voies de service courantes, soit 17,03 €/km-jour.

Les cours de marchandises

IV.32 Lors du partage des cours de fret entre RFF et la SNCF, sur un total d'environ 2 560 cours, seules 1 153 – soit 45 % - présentant en 1996 et 1997 une activité minimale liée au transport ferroviaire de fret, ou accueillant un occupant privé ont été considérées comme de véritables cours de marchandises et affectées à la SNCF pour une surface totale de 1 865 ha. Aujourd'hui, ne figurent plus au DRR que 186 cours de fret appartenant à la SNCF et 358 appartenant à RFF.

IV.33 L'Autorité s'inquiète de cette attrition décidée de manière unilatérale par la SNCF et estime nécessaire que soit déterminée une liste cible des cours devant rester ouvertes au trafic de marchandises, sur la base de critères objectifs de trafic – actuel et potentiel – et d'utilité économique. L'Autorité conduira en 2013 une étude sur ce thème, en associant l'ensemble des entreprises ferroviaires et acteurs concernés.

IV.34 S'agissant des cours de marchandises de la SNCF, les documents particuliers ne comprennent pas les tarifs, en contradiction avec le décret n° 2012-70, ni d'éléments suffisants qui permettraient de les estimer. Cette omission est susceptible de faire l'objet d'une procédure en manquement dans les conditions visées à l'article L. 2135-7 du code des transports.

IV.35 S'agissant des cours de marchandises de RFF, RFF a indiqué à l'Autorité que les tarifs sont identiques à ceux des voies de service. L'Autorité demande à RFF d'inclure cette précision dans le DRR.

Les chantiers de transport combiné

IV.36 L'Autorité rappelle que doivent également être publiés, soit dans le DRR, soit dans des documents particuliers auxquels il renvoie, les tarifs de prestations de manutention proposées dans les chantiers de transport combiné par les gestionnaires des terminaux (Naviland Cargo, Novatrans, Terminal trimodal de Dourges Delta, Terminal de Bourgneuf Aiton,...), lorsqu'elles sont régulées.

Les infrastructures d'approvisionnement en combustible

IV.37 La définition des prestations pour l'approvisionnement en gazole présentées dans l'offre de référence de la SNCF n'est pas conforme à l'article 8 du décret n°2012-70. Ainsi la fourniture du gazole et le service de pilotage devraient relever des prestations complémentaires et non pas du service de base. L'Autorité demande à la SNCF de revoir son offre en conséquence.

IV.38 Par ailleurs, la description des installations figurant au DRR et dans les documents particuliers est incomplète. Les services de l'Autorité instruisant une procédure en sanction relative à la fourniture du gazole au titre de l'article L.2135-7 du code des transports, celle-ci ne dispose pas des éléments lui permettant de s'exprimer sur le sujet dans le cadre du présent avis.

*
* *

L'Autorité est d'avis que (avis motivé) :

S'agissant des conditions techniques de l'accès au réseau principal

- 1) RFF doit justifier les causes de l'écart constaté entre le taux de sillons-jours fermes attribués en réponse aux demandes de Fret SNCF et celui observé pour d'autres entreprises ferroviaires ou candidats autorisés (II.7) ;
- 2) RFF devra mettre en place, dès 2013, des indicateurs de suivi de ses engagements et de l'efficacité des processus d'allocation de capacité, en concertation avec les demandeurs de capacités (II.8) ;
- 3) Le processus d'allocation de capacités devra être amélioré par la mise en place d'incitations, y compris économiques, destinées à responsabiliser les parties prenantes aux fins d'une meilleure utilisation des capacités offertes par le réseau (II.9) ;
- 4) La convention d'entretien du réseau liant RFF et la SNCF-Infra doit intégrer des indicateurs d'utilisation des fenêtres et plages travaux et des incitations adaptées, comme le permet l'article 11-2 du décret n° 97-444 (II.11) ;
- 5) RFF devra mettre en place un compte-rendu annuel destiné à évaluer l'efficacité du processus d'allocation des sillons (II.13) ;
- 6) RFF doit améliorer le processus de coordination s'agissant des incompatibilités sillons / travaux (II.15) ;
- 7) RFF doit publier, d'ici fin février 2013, un « guide du dialogue industriel » formalisant les procédures à suivre en cas de conflit relatif à l'attribution de capacités (II.16) ;
- 8) RFF doit respecter les délais d'affermissement des sillons prévus dans le DRR (II.19) ;
- 9) RFF doit mettre en place des outils de suivi adaptés et des dispositions contractuelles équilibrées en matière de sillons précaires afin de permettre aux entreprises ferroviaires de disposer de la visibilité dont elles ont besoin (II.19) ;
- 10) RFF devra se mettre en situation d'anticiper la libération automatique des capacités non utilisées par les travaux, par exemple à J-14 au lieu de J-7 (II.20) ;
- 11) RFF doit s'assurer que les procédures d'allocation de sillons ne facilitent pas les comportements de non-restitution par les entreprises ferroviaires des capacités non utilisées (II.22) ;

- 12) RFF doit adapter la définition de la saturation inscrite dans le DRR, en considérant les plages d'entretien ou de maintenance récurrentes et les plages de travaux d'une durée significative comme causes potentielles de saturation (II.23) ;
- 13) RFF doit améliorer l'information des acteurs sur la rareté des capacités de certaines lignes du réseau et sur les mesures qu'il envisage de mettre en œuvre pour y remédier (II.24) ;
- 14) Le « Système Industriel de Production Horaire » devra être mis en place avant l'horaire de service 2017 ; RFF en précisera le calendrier détaillé (II.27) ;
- 15) RFF doit tenir compte, pour ce qui le concerne, de l'entrée en vigueur des corridors européens de fret (II.29) ;
- 16) RFF doit modifier la procédure de vérification des engins moteurs inscrite au DRR pour la rendre conforme aux principes de transparence et de prévisibilité régissant l'accès au réseau (II.30) ;
- 17) RFF devra examiner, en lien avec l'Etablissement public de sécurité ferroviaire, la possibilité d'instruire la vérification de compatibilité des engins moteurs en parallèle de la procédure de mise en exploitation commerciale des matériels (II.31) ;
- 18) La mise en place du registre de l'infrastructure prévu par le décret n° 2006-1279 doit être accélérée pour respecter les échéances fixées par la décision d'exécution 2011/633/CE de la Commission (II.32) ;

S'agissant des conditions contractuelles de l'accès au réseau principal

- 19) La redevance de réservation devra être restituée pour le cas d'un sillon rendu indisponible du fait d'un événement de force majeure (II.36) ;
- 20) La mise en place du système d'amélioration des performances doit être poursuivie, en concertation avec les acteurs (II.38) ;
- 21) Les parties prenantes doivent poursuivre leurs échanges pour mettre en place un système d'indemnisation consensuel (II.39) ;
- 22) Les demandes d'indemnisation ou de réclamation présentées par les entreprises ferroviaires doivent être traitées dans un délai raisonnable ; RFF doit mettre en place des outils de suivi des délais de traitement (II.40) ;

S'agissant des prestations minimales pour l'accès au réseau principal

- 23) RFF devra poursuivre son effort de modélisation des coûts marginaux, notamment en développant des modèles d'ingénierie adaptés à une meilleure connaissance des coûts de renouvellement et en intégrant la question de l'optimisation des dépenses entre entretien et renouvellement (III.20) ;

- 24) RFF doit préciser le calendrier permettant d'isoler la valorisation de la rareté des capacités au sein de la redevance de réservation (III.23) ;
- 25) RFF devra améliorer l'annexe 10.1 « Principes de la tarification des prestations minimales » pour répondre aux obligations de transparence (III.27) ;
- 26) RFF doit clarifier le régime des sur-redevances spécifiques destinées à participer au financement d'investissements sur certaines sections d'infrastructures et en fixer la durée (III.28) ;

S'agissant de l'accès aux gares de voyageurs

- 27) Le calendrier et les modalités du transfert des missions de la PSEF à Gares & Connexions, qui devra être achevé pour le DRG 2014 modifié, doivent être précisés (IV.1) ;
- 28) La directrice générale des gares doit fixer le coût d'immobilisation du capital prévu à l'article 13-1 du décret n° 2003-194 dans le respect des règles de séparation comptables approuvées, prévenant ainsi toute subvention croisée (IV.3) ;
- 29) La modulation des redevances en gare de voyageurs devra faire l'objet d'une étude approfondie, qui conduira à une nouvelle proposition de modulation pour le DRG 2015 (IV.4) ;
- 30) RFF doit mettre en conformité ses redevances de quais pour les gares de voyageurs d'intérêt national avant la fin du mois de février 2013 (IV.6) ;
- 31) RFF doit corriger les modalités de calcul des amortissements pris en compte pour le calcul des redevances de quais (IV.7) ;
- 32) Les coûts liés aux opérations de grand entretien doivent être traités par RFF comme des charges immobilisables, conformément aux règles comptables (IV.8) ;

S'agissant de l'accès aux autres infrastructures de services

- 33) La SNCF doit compléter le dispositif de contrôle prévu à l'article 10 du décret n° 2012-70 afin d'assurer la protection de la confidentialité des informations à caractère commercial des entreprises ferroviaires (IV.15) ;
- 34) La SNCF devra réexaminer, en concertation avec les acteurs concernés, la clause de non-débauchage de salariés figurant dans les conditions générales du contrat d'utilisation des infrastructures de services (IV.18) ;
- 35) Les gestionnaires d'infrastructures de services doivent se préparer à établir des comptes séparés pour celles-ci, conformément à la directive 2012/34/UE (IV.21) ;

- 36) Les coûts pris en compte dans le calcul des redevances liées aux infrastructures de services (hors gares de voyageurs) devront respecter les principes appliqués dans la régulation de toutes les activités de réseau, à savoir : être justifiés, pertinents et efficaces (IV.22) ;
- 37) RFF devra examiner la possibilité d'une incitation à la modernisation du réseau électrique, en modulant la RCE en fonction de l'état de l'équipement électrique des différentes sections de ligne (IV.26) ;
- 38) RFF doit justifier du caractère non discriminatoire du système de pénalités imposées aux entreprises ferroviaires souhaitant résilier ou contracter en cours d'année un contrat de fourniture de courant de traction et surseoir, dans l'attente, à la mise en œuvre de ce dispositif (IV.28) ;
- 39) Le tarif de la RCTE devra être publié de manière concomitante à celui de la RFE (IV.29) ;
- 40) RFF devra améliorer la transparence et la robustesse de la tarification des voies de service (IV.30) ;
- 41) RFF doit rétablir la tarification de l'usage des voies de service situées dans les sites de tri à la gravité, lorsque celles-ci sont utilisées comme des voies de service courantes (IV.31) ;
- 42) Une liste cible des cours devant rester ouvertes au trafic de marchandises doit être déterminée en lien avec les entreprises ferroviaires, sur la base de critères objectifs de trafic – actuel et potentiel – et d'utilité économique (IV.33) ;
- 43) Les tarifs applicables aux cours de marchandises de la SNCF doivent être publiés dans les documents particuliers élaborés par cette dernière (IV.34) ;
- 44) RFF doit préciser dans le DRR que les tarifs des cours de marchandises qu'il gère sont identiques à ceux des voies de service (IV.35) ;
- 45) La SNCF doit revoir, dans son offre de référence, le contenu du service de base et des prestations complémentaires relatives aux infrastructures d'approvisionnement en combustible, pour le mettre en conformité avec les dispositions de l'article 8 du décret n° 2012-70 (IV.37).

L'Autorité décide que (avis conforme) :

Considérant :

- qu'aux termes de l'article 17 e) du décret n° 2003-194 modifié, le document de référence du réseau comprend notamment « *les principes de tarification et le projet de tarification mentionné à l'article 9 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 susvisé, en précisant les règles d'imputation comptable, par nature, des diverses charges prises en compte pour l'établissement des redevances, les hypothèses d'évolution de fréquentation du réseau et des charges de Réseau ferré de France par rapport, d'une*

part, aux coûts constatés dans sa comptabilité et, d'autre part, à l'évolution constatée du coût des unités d'œuvre des travaux de renouvellement. Ces hypothèses tiennent compte des objectifs de productivité fixés dans le cadre des conventions mentionnées aux articles 11-1 et 11-2 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 » ;

- qu'à ce jour, ces objectifs de productivité du gestionnaire d'infrastructure délégué n'ont pas été fixés dans les conditions prévues ;

Considérant :

- qu'aux termes de l'article 7 du décret n°97-446 modifié, « *la redevance de circulation est destinée à couvrir la part variable des charges d'exploitation et de maintenance du réseau supportées par Réseau ferré de France* » ;
- que cette définition doit être interprétée à la lumière de l'article 31-3 de la directive 2012/34/UE, qui reprend sur ce point l'article 7-3 de la directive 2001/14/CE, aux termes desquels cette redevance est égale « *au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire* » ;
- que la revalorisation de la redevance de circulation proposée par RFF ne retient pas comme référence l'évolution des coûts directement supportés ;

Considérant

- qu'aux termes de l'article 6 du décret n° 97-446 modifié, la redevance de réservation « *peut être majorée, lorsque le marché s'y prête, dans des conditions respectant les principes d'efficacité, de transparence et de non-discrimination* » ;
- que la répartition géographique des hausses de la redevance de réservation proposée par RFF méconnaît ces principes ;

Article 1^{er} : L'Autorité émet un avis défavorable sur la tarification des prestations minimales figurant dans le document de référence du réseau pour l'horaire de service 2014 publié par RFF le 7 décembre 2012.

Article 2 : Le présent avis sera notifié à RFF, ainsi qu'à la SNCF en sa qualité de gestionnaire d'infrastructure délégué, et sera publié sur le site internet de l'Autorité.

Le présent avis a été adopté à l'unanimité le 30 janvier 2013 sous la présidence de Monsieur Pierre CARDO et en présence de Madame Anne BOLLIET et de Messieurs Jean-François BENARD, Dominique BUREAU, Henri LAMOTTE, Michel SAVY et Daniel TARDY, membres du collège.

Le Président

Pierre CARDO