



### **Avis n° 2015-004 du 3 février 2015**

relatif à la fixation des redevances d'utilisation du réseau ferré national  
pour l'horaire de service 2016

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 loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 2133-5 ;

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

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

Vu l'avis n° 2014-001 du 28 janvier 2014 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2015 ;

Vu la position commune de l'IRG-Rail du 14 octobre 2013 relative au projet d'acte d'exécution de la Commission Européenne portant sur les modalités de calcul du coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire ;

Vu la position commune de l'IRG-Rail du 19 novembre 2014 relatif à la tarification des contraintes de capacité ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2016 - Version 3 du 5 décembre 2014 », et ses annexes, publié par Réseau ferré de France le 5 décembre 2014 sur son site internet ;

Vu les avis formulés par les entreprises ferroviaires lors de la consultation conduite par Réseau ferré de France sur le projet de document de référence du réseau et les éléments de l'instruction ;

Vu la saisine du ministre chargé des transports en application de l'article L. 2132-8-1 du code des transports en date du 8 décembre 2014 ;

Après en avoir délibéré le 3 février 2015 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations suivantes :

I. Contexte .....	4
II. Analyse .....	5
1. Les principes généraux des évolutions tarifaires proposées par SNCF Réseau .....	5
2. Les redevances de circulation .....	6
<i>Les limites à l'utilisation du modèle de coûts actuel</i> .....	7
<i>La suppression de la différenciation tarifaire pour les circulations voyageurs « haut-le-pied »</i> .....	10
<i>Le reclassement de la redevance pour l'usage des installations de traction électrique en prestation minimale</i> .....	11
3. L'évolution de la tarification des activités fret .....	12
4. La productivité de la gestion de l'infrastructure .....	14
5. Les redevances de réservation et d'accès .....	14
<i>Les contraintes de capacité</i> .....	14
<i>Les segments de marché et la soutenabilité des majorations au coût directement imputable</i> .....	16
<i>La tarification de la ligne à grande vitesse Est Européenne</i> .....	17
<i>Les frais de dossier</i> .....	17
<i>Les redevances d'accès</i> .....	17
6. La transparence de la tarification .....	17
III. Conclusion .....	18

## I. Contexte

I.1 Réseau ferré de France (RFF) a publié le 5 décembre 2014 le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2016 - Version 3 du 5 décembre 2014 ». Ce document, établi en application de l'article L. 2122-5 du code des transports et de l'article 17 du décret n° 2003-194, précise les redevances établies sous la responsabilité de RFF, désormais dénommé SNCF Réseau, relatives aux prestations minimales.

I.2 En application de la directive 2012/34/UE, transposée pour ce qui concerne l'article 13.1 et l'annexe II.1 par l'article 3 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferré national, le gestionnaire de l'infrastructure fournit à toutes les entreprises ferroviaires, de manière non discriminatoire, l'ensemble des prestations minimales suivantes :

- le traitement des demandes de capacités de l'infrastructure ferroviaire ;
- le droit d'utiliser les capacités accordées ;
- l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, y compris les branchements et aiguilles du réseau ;
- le contrôle de la circulation des trains, y compris la signalisation, la régulation, le dispatching, ainsi que la communication et la fourniture d'informations concernant la circulation des trains ;
- l'utilisation du système d'alimentation électrique pour le courant de traction, le cas échéant ;
- toute autre information nécessaire à la mise en œuvre ou à l'exploitation du service pour lequel les capacités ont été accordées.

I.3 L'article L. 2133-5 du 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 :

*1° Des principes et des règles de tarification applicables sur ce réseau, prévus à l'article L. 2111-25 ;*

*2° De la soutenabilité de l'évolution de la tarification pour le marché du transport ferroviaire, et en considération de la position concurrentielle du transport ferroviaire sur le marché des transports ;*

*3° Des dispositions du contrat, mentionné à l'article L. 2111-10, conclu entre l'Etat et SNCF Réseau. »*

I.4 L'article 9 du 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 précise que le caractère exécutoire des redevances est subordonné à l'avis conforme de l'Autorité, qui est rendu dans un délai de deux mois suivant la publication du document de référence du réseau.

I.5 Par courrier en date du 8 décembre 2014, l'Autorité a consulté le gouvernement sur le DRR 2016, en application de l'article L. 2132-8-1 du code des transports, pour obtenir ses observations éventuelles, notamment sur l'évolution des engagements financiers de l'Etat pour le soutien du fret ferroviaire. Le gouvernement n'a pas transmis d'observations.

## II. Analyse

II.1 Depuis son premier avis sur la tarification des prestations minimales, en 2011, l'Autorité a formulé un ensemble de recommandations pour améliorer progressivement les barèmes tarifaires prévus par SNCF Réseau en cohérence, en particulier, avec les principes tarifaires issus de la directive 2012/34/UE.

II.2 L'Autorité constate qu'un certain nombre de recommandations pourtant importantes n'a toujours pas été suivie d'effets dans le barème proposé pour 2016. Elle est donc amenée à devoir renouveler ses observations portant, pour les principales d'entre elles, sur les améliorations à apporter au modèle de coûts, l'application des résultats de ce dernier à l'ensemble des activités, la méthode d'indexation des redevances, le regroupement des sections élémentaires du réseau en catégories tarifaires et les modulations de la redevance de réservation.

### 1. Les principes généraux des évolutions tarifaires proposées par SNCF Réseau

II.3 La proposition de SNCF Réseau pour le DRR 2016 prévoit principalement :

- une augmentation moyenne des redevances pour les prestations minimales concernant les services de voyageurs de 0,5% ;
- une augmentation des redevances fret de 6,27% ;
- le reclassement de la redevance pour l'usage des installations de traction électrique (RCE) ;
- la suppression de la différenciation tarifaire pour les circulations « haut-le-pied » des activités voyageurs ;
- la création d'une nouvelle catégorie tarifaire en prévision de la mise en service de la seconde phase de la ligne à grande vitesse Est Européenne ;
- des ajustements des redevances de réservation et d'accès pour tenir compte d'effets de compensation liés à la mise en place en 2014 de la redevance de quais.

II.4 Les redevances facturées aux activités voyageurs évoluent entre 2015 et 2016 selon les taux suivants :

	Redevance de réservation RR	Redevance de circulation RC (dont effet « haut-le-pied »)	Redevance d'accès RA	Redevance complémentaire d'électricité RCE	Total
<b>TAGV</b>	+0,7%	-0,4%	-	+0,2%	+0,4%
<b>TER</b>	+0,7%	-0,5%	+0,7%	+0,2%	+0,5%
<b>Transilien</b>	+0,7%	+0,3%	+0,7%	+0,2%	+0,6%
<b>TET</b>	+0,7%	+1,3%	+0,7%	+0,2%	+0,8%
<b>Autres</b>	+0,7%	+6,0%	-	+0,2%	+3,8%
<b>Total Voyageurs</b>	<b>+0,7%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>+0,7%</b>	<b>+0,2%</b>	<b>+0,5%</b>

Source : SNCF Réseau

II.5 Les redevances unitaires des activités fret nettes de la compensation versée par l'Etat ont été calibrées de manière à ce que les recettes prévisionnelles de SNCF Réseau augmentent de 6,27% et couvrent ainsi la baisse de la subvention attendue.

II.6 Par ailleurs, les cinq redevances particulières tenant compte de l'investissement réalisé par SNCF Réseau<sup>1</sup> augmentent quant à elles de 0,2%.

II.7 Les différences d'évolution des redevances par activité sont principalement liées à l'hétérogénéité des méthodes d'actualisation qui, pour partie, prennent en compte une formule d'indexation ( $I_r$ ) introduite à l'occasion de l'horaire de service 2014 et destinée à représenter l'évolution des coûts de l'infrastructure<sup>2</sup>.

II.8 Pour construire le barème, SNCF Réseau a fait application de l'engagement du conseil d'administration de RFF, adopté le 9 février 2012, qui encadre, sur la période allant de 2014 à 2018, l'évolution globale annuelle des redevances applicables aux services de voyageurs dans une bande passante fixée à  $I_r \pm 0,3\%$ . Il apparaît que cet engagement a été respecté jusqu'à présent mais les fortes fluctuations de l'indice  $I_r$  d'une année sur l'autre (3,3% en 2014, 1,5% en 2015 et 0,2% prévu en 2016) conduisent, en réalité, à des évolutions peu prévisibles.

II.9 L'hétérogénéité des méthodes employées pour la construction des redevances ne facilite pas la compréhension de l'évolution annuelle des redevances par les acteurs, entreprises ferroviaires et autorités organisatrices, même si ceux-ci accueillent, dans leur ensemble, avec satisfaction le faible niveau de revalorisation des redevances proposé pour 2016.

II.10 L'Autorité rappelle sa préoccupation, partagée par les entreprises ferroviaires et les autorités organisatrices, à ce que la prévisibilité des évolutions tarifaires soit améliorée, conformément aux objectifs fixés par l'article L. 2111-25 du code des transports, qui prévoit que « *les principes d'évolution de ces redevances sont fixés de façon pluriannuelle* ».

## 2. Les redevances de circulation

II.11 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* ».

II.12 L'Autorité a précisé dans son avis n° 2014-001<sup>3</sup> que cette définition doit être interprétée à la lumière de l'article 31.3 de la directive 2012/34/UE qui dispose que « *les redevances perçues pour l'ensemble des prestations minimales et pour l'accès à l'infrastructure reliant les installations de service sont égales au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire* ».

II.13 Le principe de tarification au coût directement imputable a fait l'objet de plusieurs positions communes de l'association IRG-Rail<sup>4</sup>. Pour les autorités de régulation, ce coût doit être interprété comme un coût marginal constitué :

- des coûts marginaux d'exploitation ;
- des coûts marginaux d'entretien de l'infrastructure ;
- et des coûts marginaux de renouvellement de l'infrastructure.

II.14 Selon cette interprétation, les coûts liés au développement futur du réseau sont exclus du calcul de la redevance de circulation.

<sup>1</sup> Redevance pour l'usage par les trains fret de la section 38080 « Montérolier-Buchy - Motteville » ; Redevance pour l'usage par les trains fret de la ligne « Saint-Pierre-d'Albigny - Modane Frontière » ; Redevance pour l'usage par les trains de l'autoroute ferroviaire alpine de la ligne « Saint-Pierre-d'Albigny - Modane Frontière » ; Redevance pour l'usage par les trains électriques des sections 53003 A « Pasilly - Le Creusot » et 53003 B « Le Creusot - Mâcon » ; Redevance pour l'usage du raccordement court de Mulhouse.

<sup>2</sup> Cet indice ferroviaire, présenté dans l'annexe 10.1.1 du DRR, correspond à la moyenne pondérée d'un indice destiné à représenter l'évolution des coûts d'exploitation (IPCH) et d'un indice destiné à représenter l'évolution des coûts du capital (TP01), majorée d'un terme fixe de 0,4%. Ainsi,  $I_r = 50\% * \Delta IPCH + 50\% * \Delta TP01 + 0,4\%$ .

<sup>3</sup> Avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires n° 2014-001 du 28 janvier 2014 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2015, § III.19.

<sup>4</sup> IRG-Rail (Independent Regulators' Group) est l'association regroupant les régulateurs ferroviaires européens.

## Les limites à l'utilisation du modèle de coûts actuel

II.15 SNCF Réseau fonde partiellement ses propositions tarifaires sur un modèle de coûts finalisé en 2012. Ce modèle de coûts mobilise deux méthodes pour estimer les coûts marginaux d'utilisation de l'infrastructure selon qu'il s'agisse des coûts d'exploitation et d'entretien, d'une part, ou des coûts de renouvellement de l'infrastructure, d'autre part.

II.16 S'agissant des coûts d'entretien et d'exploitation, les analyses économétriques ont consisté à estimer quatre modèles différents : un modèle pour les coûts d'exploitation (gestion opérationnelle des circulations), et trois modèles pour les coûts d'entretien (voie, appareils de voie et installations de signalisation). Pour chacun de ces modèles, SNCF Réseau a estimé une fonction de coût qui vise à expliquer la dépense constatée d'exploitation ou d'entretien en fonction du trafic et d'un certain nombre de facteurs de contrôle exogènes<sup>5</sup>. Le coût marginal est ainsi déduit en dérivant la fonction de coût par rapport au trafic et estimé pour chaque segment élémentaire du réseau.

II.17 S'agissant des coûts de renouvellement, faute de données suffisantes, une analyse économétrique similaire de la relation entre les coûts d'investissements de renouvellement et le trafic n'a pu être réalisée. La méthode retenue a consisté à simuler un coût des opérations futures de renouvellement à partir de données de coûts unitaires constatées et, en particulier, d'hypothèses de durée de vie des actifs. La détermination des coûts marginaux de renouvellement est obtenue par régression linéaire entre le niveau de trafic associé à chaque catégorie UIC<sup>6</sup> et le montant de l'annuité de renouvellement correspondante.

II.18 Une fois les coûts marginaux d'exploitation, d'entretien et de renouvellement déterminés, SNCF Réseau a calculé une moyenne pondérée des coûts marginaux par segment tarifaire en fonction du trafic de chaque activité, de manière à déterminer un coût marginal moyen par activité.

II.19 Les résultats du modèle de coûts (actualisés en € 2016) par activité et par poste de coûts figurent dans le tableau reproduit ci-dessous :

€ 2016 / train-km	TAGV sur LGV	TAGV sur LC	TET et autres	TER	Transilien	Fret
<b>Entretien</b>	1,5	1,7	1,5	1,0	2,8	1,3
<b>Exploitation</b>	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
<b>Renouvellement</b>	2,8	1,8	1,5	0,6	1,2	3,3
<b>Total<sup>7</sup></b>	<b>4,4</b>	<b>3,6</b>	<b>3,2</b>	<b>1,8</b>	<b>4,4</b>	<b>4,8</b>

Source : SNCF Réseau

II.20 Dans ses avis relatifs au DRR, notamment ses avis n° 2013-002 et n° 2014-001 relatifs respectivement aux DRR 2014 et 2015<sup>8</sup>, l'Autorité a souligné que ce modèle de coûts marque des améliorations par rapport au modèle précédent mais a signalé deux difficultés persistantes.

II.21 En premier lieu, l'ancienneté des données utilisées (2009) présente le risque d'une déconnexion croissante entre les coûts directs réels de l'année 2016 et les coûts directs indexés à partir des résultats du modèle de coûts. C'est pourquoi l'Autorité, dans son avis n°2014-001 sur le DRR 2015<sup>9</sup>, a estimé que « pour que l'estimation des coûts marginaux reste au plus proche de la réalité des coûts et des pratiques d'exploitation et de maintenance, il est nécessaire que RFF procède à une révision périodique du modèle de coûts [...] tous les quatre ou cinq ans [...] Ce calendrier serait cohérent avec l'échéance de la contractualisation entre l'Etat et le GIU qui ne pourra légitimement être fondée que sur des données récentes ». Dans ce même avis, l'Autorité a demandé à RFF de présenter « dans un délai d'un mois à

<sup>5</sup> Pour l'entretien, le modèle tient par exemple compte de la vitesse, de l'armement de la voie et de l'âge des composants.

<sup>6</sup> Le code UIC est une norme établie par l'Union Internationale des chemins de fer (UIC). Cette classification des lignes est fonction des charges de trafic supportées par l'infrastructure ainsi que du type de trafic. Le groupe UIC 1 correspond à des lignes chargées. A contrario, la classe UIC 9 correspond à des lignes faiblement chargées.

<sup>7</sup> Hors installations de traction électrique.

<sup>8</sup> Avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires n° 2013-002 du 30 janvier 2013 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2014, § III.20 et avis n° 2014-001 prec., § III.23.

<sup>9</sup> Avis n° 2014-001 prec., § III.26.

compter de la publication de l'avis, un programme de travail destiné à corriger les insuffisances du modèle de coûts et à le mettre à jour ».

II.22 En second lieu, malgré les améliorations apportées à l'estimation des coûts directs, le modèle comporte certaines limites qu'il convient de lever, en particulier, en ce qui concerne les modalités d'estimation des coûts marginaux de renouvellement, lesquels représentent près de la moitié du coût direct de chaque activité. Par ailleurs, les estimations économétriques portant sur les coûts d'exploitation et d'entretien gagneraient également à être approfondies pour améliorer la robustesse de leurs résultats.

II.23 En réponse à la demande de l'Autorité, SNCF Réseau a transmis en 2014 un calendrier prévisionnel de révision de son modèle de coûts. Il indique que la prise en compte de données plus récentes (2013) et l'actualisation des études économétriques permettraient d'envisager l'application des résultats du modèle de coûts révisé au plus tôt pour l'horaire de service 2018.

II.24 Dans l'intervalle, SNCF Réseau fait une application du modèle de coûts limitée à certaines activités, en excluant les activités TER et Fret. Cette disparité de traitement se traduit, en particulier, par la différence de méthode utilisée pour actualiser le barème des redevances de circulation.

II.25 Pour les activités qui font l'objet d'une application du modèle de coûts (TAGV, TET et Transilien), la méthode d'actualisation employée vise à refléter l'évolution réelle des coûts supportés par SNCF Réseau. Cette méthode est employée depuis l'horaire de service 2014. Pour 2016, la redevance de circulation est ainsi actualisée en fonction des coûts réellement constatés entre 2009 et 2013 et de la trajectoire d'évolution prévisionnelle des coûts du gestionnaire de l'infrastructure entre 2013 et 2016, tenant compte d'objectifs de productivité.

II.26 Le tableau suivant indique l'évolution réelle des coûts de SNCF Réseau entre 2009 et 2013 :

Poste de coûts	2009-13
Exploitation	-5,9%
Entretien	18,5%
Renouvellement	9,4%

Source : SNCF Réseau et calculs ARAF

II.27 SNCF Réseau retient, pour sa trajectoire d'évolution prévisionnelle des coûts entre 2013 et 2016, deux hypothèses structurantes :

- une dérive des coûts de long terme de 3,1% par an qui reflèterait la hausse moyenne des coûts de l'infrastructure sous l'hypothèse d'une inflation de 1,7% ;
- un objectif de productivité différencié selon les postes de coûts se traduisant par une baisse de 0,5% des coûts d'exploitation, de 0,8% des coûts d'entretien (portée à 1,5% à partir de 2016 en raison des gains attendus de la création du gestionnaire d'infrastructure unifié) et de 0,27% des coûts de renouvellement (portée à 0,5% à partir de 2016 pour les mêmes raisons que précédemment).

II.28 En application de ce jeu d'hypothèses, SNCF Réseau retient les indexations annuelles suivantes entre 2013 et 2016 :

Poste de coûts	2013-15	2015-16
Exploitation	2,60%	2,60%
Entretien	2,30%	1,60%
Renouvellement	2,80%	2,60%

Source : SNCF Réseau



II.29 Les hypothèses d'indexation adoptées par SNCF Réseau soulèvent des interrogations dans le contexte d'une évolution générale des prix limitée. Le risque est, en conséquence, important de voir les coûts d'exploitation, d'entretien et de renouvellement évoluer sur la période 2013-2016 sans rapport avec la trajectoire d'évolution historique sur laquelle se fonde SNCF Réseau pour actualiser son modèle de coûts. A titre d'exemple, l'évolution des coûts réellement constatée entre 2012 et 2013 s'écarte substantiellement de celle ayant servi de base aux projections faites l'an dernier :

Poste de coûts	Inflateurs servant aux projections	2012-2013 Evolution constatée
Exploitation	2,60%	-1,26%
Entretien	2,30%	1,45%
Renouvellement	2,80%	-0,81%

*Source : SNCF Réseau et calculs ARAF*

II.30 L'Autorité note, en outre, qu'en l'absence de données comptables adéquates la méthodologie mise en œuvre pour le calcul de l'évolution des coûts réels de renouvellement est fruste. Pour pallier cette difficulté, SNCF Réseau utilise l'évolution annuelle du GOPEQ<sup>10</sup>. Or, cet indicateur est, en particulier, très sensible aux effets de structure (par exemple la part des travaux de nuit sur le réseau).

II.31 Pour le TER, qui ne fait pas l'objet d'une application du modèle de coûts, l'actualisation des redevances pour 2016 résulte de l'application de l'indice Ir, soit +0,2%, diminuée d'un objectif de productivité de 0,9%. Ce taux résulte de la pondération par poste de coûts des objectifs de productivité (1,5% sur l'entretien et 0,5% sur l'exploitation et le renouvellement). Il en découle ainsi une baisse nette de 0,7% de la redevance de circulation proposée pour 2016.

II.32 Pour le fret, qui ne fait pas non plus l'objet d'une application du modèle de coûts, l'actualisation des redevances pour 2016 obéit à d'autres considérations, qui ne permettent pas, en l'espèce, une comparaison pertinente. Un développement particulier est consacré plus loin aux redevances de circulation pour le fret.

II.33 Abstraction faite du fret, la différence de méthodologie employée, à la fois dans l'application partielle du modèle de coûts et les indexations, conduit à une évolution des redevances de circulation dont la cohérence entre activités apparaît pour le moins peu évidente. La faible augmentation de l'Ir entre 2015 et 2016 bénéficie ainsi directement à l'évolution de la redevance de circulation TER (-0,7%) alors que la redevance de circulation Transilien, dont l'activité est de même nature, augmenterait de 0,1% sur la même période, et ce malgré l'effet favorable de la réactualisation des coûts au vu des montants réellement constatés en 2013. Cette situation ne facilite pas la compréhension des principes tarifaires par les acteurs.

II.34 En conclusion, l'Autorité estime que la méthode de détermination des redevances de circulation, du fait de l'utilisation partielle d'un modèle de coûts établi sur des bases de plus en plus datées et des choix d'indexation retenus, touche désormais aux limites de son acceptabilité au regard :

- du risque de divergence entre la redevance facturée aux activités et le coût direct réellement supporté par le gestionnaire de l'infrastructure, susceptible de porter atteinte au principe de tarification posé à l'article 31.3 de la directive 2012/34/UE et à l'article 7 du décret n° 97-446 ;
- du risque de discrimination qu'elle fait, en conséquence, peser entre activités ;
- et de l'intelligibilité pour les acteurs des évolutions auxquelles elle conduit.

II.35 L'Autorité considère que ces insuffisances doivent être corrigées au plus tôt. La remise en cause de l'ensemble du dispositif étant matériellement impossible sous bref délai, l'Autorité assigne à SNCF Réseau l'objectif d'une révision du modèle de coûts et de son application pleine et entière au plus tard pour l'horaire de service 2018.

<sup>10</sup> Le GOPEQ (Grande Opération Programmée EQuivalente) est une unité d'œuvre fictive pour les travaux de renouvellement de la voie qui correspond à la dépense moyenne d'un kilomètre de renouvellement de l'ensemble des composantes de la voie : rails, traverses et ballast.

II.36 L'Autorité demande à SNCF Réseau de lui présenter sous trois mois un engagement à réviser le modèle de coûts de manière à en garantir, sans doute possible, la conformité aux principes posés par la réglementation et à en assurer l'application pleine et entière à l'ensemble des activités ainsi qu'à réviser la méthode d'indexation des redevances de circulation, assorti d'une présentation des échéances intermédiaires associées en 2015 et 2016, dans une perspective de mise en œuvre au plus tard pour l'horaire de service 2018. Le calendrier doit inclure les modalités d'une consultation publique sur les évolutions tarifaires consécutives de cette révision.

*La suppression de la différenciation tarifaire pour les circulations voyageurs « haut-le-pied »*

II.37 Une circulation « haut-le-pied » désigne, d'après la définition donnée par SNCF Réseau, le mouvement d'un « train constitué par une machine ou un groupe de deux machines pouvant, dans le cas prévu par les règlements, remorquer un ou deux véhicules ». En 2013, le trafic « haut-le-pied » voyageurs représente une part faible du volume de circulations sur le réseau : 0,52% du volume total en sillons.km<sup>11</sup>.

II.38 Jusqu'en 2015, SNCF Réseau appliquait une différenciation du barème unitaire de la redevance de circulation entre les trains « haut-le-pied » et les activités correspondantes. Les redevances de circulation des trains « haut-le-pied » étaient ainsi inférieures à celles des circulations « commerciales », comme l'indique le tableau suivant :

Activité	RC par activité (€2015/tr.km)	RC haut-le-pied (€2015/tr.km)	Différentiel
TER	2,417	1,307	1,110
Transilien	4,394	1,307	3,087
TET	3,181	1,307	1,874
Total hors TET	3,181	1,307	1,874

*Source : SNCF Réseau*

II.39 Pour 2016, SNCF Réseau propose de supprimer cette différenciation tarifaire pour des raisons de « simplification ». Il en résulterait, incidemment, une hausse de 3,6 millions d'euros du produit des redevances facturées pour les activités voyageurs, avec des conséquences inégales selon les acteurs. D'après les données transmises par SNCF Réseau, la suppression de la différenciation tarifaire « haut-le-pied » augmenterait (à trafic constant) les redevances de 0,18% pour le TER, 0,21% pour Transilien, 1,50% pour l'activité TET et 6,27 % pour les activités grandes lignes hors TET<sup>12</sup>.

II.40 L'Autorité prend acte de l'objectif de simplification poursuivi par SNCF Réseau. Cependant, un tel objectif doit s'articuler avec les obligations qui s'imposent au gestionnaire de l'infrastructure en application des principes de tarification issus de la directive 2012/34/UE et du décret n° 97-446. A ce titre, l'évolution projetée soulève plusieurs interrogations.

II.41 D'une part, le modèle de coûts établi en 2012 n'a pas permis d'estimer le coût marginal des circulations « haut-le-pied ». En conséquence, SNCF Réseau ne dispose pas d'informations fiables sur le niveau réel du coût direct associé à ces circulations. D'autre part, l'égalisation des redevances des deux types de circulation repose sur l'hypothèse implicite selon laquelle, pour chaque activité, les coûts marginaux d'entretien, exploitation et renouvellement d'une unité de trafic supplémentaire de ces deux types de circulation seraient égaux. Si cette hypothèse est vraisemblable pour la composante exploitation des coûts directs, elle est, en revanche, discutable pour la partie entretien et renouvellement en raison, en particulier, des différences de vitesse et de tonnage entre ces deux types de circulations<sup>13</sup>. Une comparaison des

<sup>11</sup> Source : SNCF Réseau.

<sup>12</sup> Pour l'année 2013, le trafic Hors TET regroupe les activités suivantes : trafic international, hors TAGV, « trains pèlerins », autos-trains, trains touristiques et Thello.

<sup>13</sup> A titre d'exemple, la masse d'une locomotive de type BB 22200 utilisée pour les circulations TET est de 90 tonnes environ contre 40 tonnes pour les voitures. Si le train compte 9 voitures, sa masse est plus de cinq fois supérieure à celle d'une circulation « haut-le-pied » (circulation de la locomotive seule).

situations permet raisonnablement de considérer que le coût variable d'usure de l'infrastructure n'est pas le même.

II.42 L'Autorité demande à SNCF Réseau de préciser la justification d'une suppression de la différenciation tarifaire des circulations voyageurs « haut-le-pied » au regard des principes posés par les textes. L'amélioration attendue à terme du modèle de coûts devra permettre d'objectiver l'évolution tarifaire présentée.

#### *Le reclassement de la redevance pour l'usage des installations de traction électrique en prestation minimale*

II.43 La directive 2012/34/UE requalifie l'utilisation du système d'alimentation électrique pour le courant de traction en prestation minimale. Dès lors, la redevance pour l'usage des installations de traction électrique (RCE) doit désormais être considérée comme une redevance perçue au titre des prestations minimales. Pour cette raison, SNCF Réseau a reclassé cette redevance en prestation minimale pour le DRR 2016.

II.44 Le reclassement de cette redevance en prestation minimale implique un changement du principe de construction de la redevance et, partant, de son mode de calcul. SNCF Réseau doit ainsi distinguer les coûts directement imputables des charges fixes, conformément aux dispositions prévues aux articles 31.3 et 32.1 de la directive 2012/34/UE. Or, les éléments communiqués par SNCF Réseau soulèvent des doutes sérieux sur le respect de ces principes.

II.45 En effet, SNCF Réseau se limite, à déterminer le montant de la RCE pour 2016 (0,268 €/tr.km) par le jeu de l'indexation de la redevance applicable en 2015 sur l'lr (soit 0,2%). La méthodologie développée par SNCF Réseau dans le DRR vise à justifier *ex post* que le montant et les modalités de facturation de cette redevance sont cohérents avec les règles de tarification des prestations minimales posées par la directive 2012/34/UE.

II.46 Les travaux économétriques conduits dans le cadre du modèle de coûts de SNCF Réseau n'ont pas permis de déterminer des coûts marginaux robustes liés à l'usage des installations fixes de traction électrique (IFTE) et des équipements d'alimentation des lignes électriques (EALE). Les résultats du modèle indiquent que les coûts marginaux d'entretien des IFTE seraient, pour l'année 2009, de 0,1 €/tr.km et que les coûts marginaux d'entretien des EALE seraient nuls. Par ailleurs, les coûts de renouvellement des IFTE et des EALE n'ont pu être estimés faute de données suffisantes.

II.47 Pour cette raison, le raisonnement tenu par SNCF Réseau consiste à appliquer un taux de marginalité unique de 20,4%, issu des travaux du modèle de coûts sur les dépenses d'entretien des IFTE, aux montants des dépenses projetées d'entretien et de renouvellement des EALE et des IFTE en 2016. Cette méthode ne permettant pas de retrouver exactement le montant visé de 0,268 €/tr.km, SNCF Réseau introduit une « quote-part de coûts fixes » (0,017 €/tr.km). Ces justifications appellent les observations suivantes.

II.48 Tout d'abord, il n'a pas été démontré que le taux de marginalité de 20,4% des actifs électriques est un résultat robuste du modèle de coûts. Les limites du modèle de coûts pour les actifs électriques, qui compromettent précisément la mise en œuvre de ses résultats pour la construction de la RCE, se retrouvent nécessairement dans le taux de marginalité utilisé. En outre, les montants des dépenses d'entretien des IFTE et de renouvellement des IFTE et des EALE auquel ce taux est appliqué sont insuffisamment justifiés et présentent des incohérences significatives avec les montants des dépenses constatées sur les dernières années<sup>14</sup>.

II.49 Ensuite, l'introduction d'une part fixe pour compenser l'écart entre le coût marginal obtenu *via* le taux de marginalité de 20,4% et le niveau de redevance « cible » de 0,268 €/tr.km (soit environ 6,3 M€) pose problème au regard de la définition même du coût direct, qui détermine la redevance de circulation. Rien n'empêche, pour autant, SNCF Réseau de chercher à couvrir ce coût à travers la redevance d'accès et/ou la

<sup>14</sup> Ainsi les dépenses constatées en 2013 pour le renouvellement des IFTE et des EALE s'élèvent à 75 M€ alors que SNCF Réseau mobilise une valeur de 206 M€ dans la justification du coût direct.

redevance de réservation, tant qu'il s'assure de la conformité de cette évolution avec les dispositions de la directive 2012/34/UE, notamment son article 32.1 qui prévoit que des majorations au coût marginal peuvent bien être perçues « *afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure si le marché s'y prête* », ce même article précisant qu' « *avant d'approuver la perception de telles majorations, les Etats membres s'assurent que les gestionnaires de l'infrastructure ont évalué leur pertinence pour des segments de marché spécifiques [...] et en retenant les plus pertinents* ».

II.50 Enfin, l'absence de modulation de cette redevance apparaît contradictoire avec l'idée, qui peut être raisonnablement avancée, que les coûts d'usure de la caténaire varient sous l'effet de plusieurs facteurs déterminants dont, entre autres, la vitesse de circulation. Cette situation porte en conséquence un risque de discrimination entre activités.

II.51 En attendant que les résultats issus de la révision du modèle de coûts soient disponibles, l'Autorité demande à SNCF Réseau de lui présenter sous trois mois une proposition de réajustement du barème de la RCE, en fonction des niveaux constatés de renouvellement et d'entretien des IFTE et des EALE.

### **3. L'évolution de la tarification des activités fret**

II.52 La tarification applicable pour le fret est composée aujourd'hui de la redevance de circulation, de la redevance de réservation et de la redevance pour l'utilisation des installations de traction électrique.

II.53 La réforme tarifaire mise en place en 2010 s'est attachée à appliquer le principe de couverture du coût directement imputable afin que la somme des redevances de réservation et de circulation soit égale, en moyenne, au coût marginal du fret résultant du modèle de coûts de RFF réalisé en 2008. Afin de limiter l'impact négatif de ce principe sur l'économie des entreprises ferroviaires, l'Etat a présenté le 16 septembre 2009 une mesure visant à limiter l'augmentation des redevances payées par les trains fret sur la période 2009-2015. Cette disposition prévoit que l'évolution de l'ensemble des redevances du fret ferroviaire nettes du montant de la compensation de l'Etat versée sur la base du volume de trafic réel sur la période 2009-2015 soit limitée au niveau de l'indexation des redevances d'infrastructures. Cette mesure s'est inscrite dans le cadre de l'Engagement national pour le fret ferroviaire.

II.54 Ainsi, jusqu'en 2015, le montant des redevances nettes facturées aux entreprises ferroviaires correspond à l'application du barème 2009 réévalué chaque année en fonction de l'inflation ferroviaire. C'est une des raisons pour lesquelles les résultats du nouveau modèle de coûts n'ont pas été appliqués au calcul de la redevance de circulation fret. Les entreprises de fret supportent donc, au total, moins de la moitié du coût direct tel qu'évalué par le modèle de coûts réalisé en 2012 (41% en 2015 et 44% en 2016).

II.55 L'horaire de service 2016 marque la fin des engagements pris en 2009 en matière de tarification du fret ferroviaire. Pour autant, l'Etat a décidé de reconduire son soutien mais en réduisant le montant de la compensation pour l'année 2016. En conséquence, SNCF Réseau projette d'appliquer une hausse uniforme de 6,27% sur les redevances pour les prestations minimales (redevances de circulation et de réservation), les redevances pour l'usage des voies de services ainsi que sur les redevances pour l'accès des trains aux chantiers de transport combiné, destinée à couvrir le manque à gagner lié à la baisse attendue de la compensation de l'Etat de 8 millions d'euros.

II.56 Cette hausse répond à un objectif qui peut être légitimement recherché par le gestionnaire du réseau visant à couvrir le coût direct des circulations par les redevances, ajoutées à la compensation versée par l'Etat. A défaut, outre le problème de conformité qu'elle poserait au regard des obligations prévues par la directive 2012/34/UE, une tarification qui ne permettrait pas au gestionnaire de l'infrastructure de couvrir le coût direct ne présenterait aucune incitation pour lui à faire circuler des trains de fret .

II.57 Si l'objectif d'un rattrapage du coût direct par les redevances est ainsi fondé, SNCF Réseau n'est pas en mesure d'établir, faute d'information donnée par l'Etat sur l'évolution prévisionnelle de ses concours au-delà de 2016, une trajectoire pluriannuelle, qui puisse éclairer les acteurs du marché.

II.58 Sous réserve de la réponse que l'Etat devrait prochainement apporter, l'Autorité relève l'écart croissant entre la subvention annoncée et la subvention réellement versée par l'Etat à SNCF Réseau. Elle constate ainsi que l'Etat ne s'acquitte pas du versement de la compensation due à SNCF Réseau pour couvrir le complément nécessaire à la couverture du coût direct. En 2013, le montant de la compensation effectivement versée a atteint 137,1 M€ contre 260,6 M€ initialement prévus dans le projet de loi de finances pour 2013 présenté au Parlement. Quoique les données de l'exécution du budget de l'Etat en 2014 ne soient pas encore rendues publiques, il fait peu de doute que le même constat soit appelé à être renouvelé.

II.59 De ce fait, l'objectif d'une couverture du coût direct, en intégrant la compensation versée par l'Etat, n'est plus satisfait et pose, à ce titre, les difficultés à la fois juridiques et économiques évoquées précédemment. Même si le contenu de la loi de finances pour 2016 ne peut être connu à ce jour, il existe donc un doute sur la capacité pour SNCF Réseau à couvrir son coût direct, compte tenu du cadrage budgétaire pluriannuel annoncé par le gouvernement.

II.60 Pour autant, il ne serait pas justifié de faire porter sur les entreprises ferroviaires le poids d'un réajustement immédiat des péages destiné à atteindre cet objectif, certes prévu par la directive, dans la mesure où il convient de tenir compte de ses incidences sur l'équilibre économique des transporteurs. En ce sens, les dispositions de l'article L. 2133-5 du code des transports issues de la loi portant réforme ferroviaire viennent conforter la réponse à cette préoccupation en prévoyant explicitement que l'avis de l'Autorité tienne compte de la « *soutenabilité de l'évolution de la tarification pour le marché du transport ferroviaire* ».

II.61 Enfin, les redevances de circulation et de réservation applicables au fret font l'objet de modulations : modulation de la redevance de réservation en fonction de la période d'utilisation du sillon (C1), modulation de la redevance de circulation pour les sections élémentaires éligibles aux plans rails (C4) et modulation de la redevance de réservation en fonction de la longueur du sillon et de la vitesse (C5). Si ces modulations sont inchangées par rapport au barème 2015, elles ne donnent cependant lieu à aucune justification de la part du gestionnaire de l'infrastructure. En particulier, l'Autorité constate que SNCF Réseau n'a pas défini à ce jour de segmentation des marchés fret.

II.62 En conclusion, au vu des précédents constatés, l'Autorité estime que la proposition d'augmentation des redevances pour le fret repose, à ce stade, sur l'hypothèse d'un engagement financier de l'Etat qui n'est pas confirmé. Elle relève, à cet égard, l'absence de réponse du gouvernement à la consultation effectuée, en particulier sur ce point, en application de l'article L.2132-8-1 du code des transports.

II.63 L'Autorité rappelle, dans ce contexte, que, conformément aux objectifs fixés par l'article L. 2111-25 du code des transports qui prévoit que « *les principes d'évolution de ces redevances sont fixés de façon pluriannuelle* », les acteurs doivent disposer de signaux clairs sur la politique de l'Etat en matière de soutien au fret ferroviaire, car elle détermine le montant des redevances que SNCF Réseau est en droit de recouvrer en complément.

II.64 En cohérence avec les interrogations exprimées dans l'avis n° 2014-001 relatif au DRR 2015 concernant la robustesse des résultats du modèle de coûts pour le fret<sup>15</sup> et renouvelées dans le présent avis, l'Autorité estime par ailleurs que les entreprises ferroviaires devront être assurées de la juste évaluation du coût direct qui leur est imputé.

II.65 La première difficulté devra impérativement être levée dans le cadre de la préparation du contrat entre l'Etat et SNCF Réseau, prévu à l'article L. 2111-10 du code des transports et dont l'Autorité sera saisie pour avis. La seconde devra être résolue avec la révision du modèle de coûts, dont la mise en œuvre devra intervenir avant l'horaire de service 2018.

II.66 L'Autorité demande, par ailleurs, à SNCF Réseau de justifier les modulations appliquées aux sillons fret. Au-delà, dans l'incertitude sur le niveau du soutien de l'Etat, elle recommande qu'une attention particulière soit portée sur la segmentation des marchés de fret, de manière à adapter les évolutions tarifaires en fonction de leur capacité à les supporter.

---

<sup>15</sup> Voir l'avis n° 2014-001 *prec.*, § III.30.

#### **4. La productivité de la gestion de l'infrastructure**

II.67 La directive européenne 2001/14/CE puis la directive 2012/34/UE, qui en confirme le contenu, posent le principe d'une incitation du gestionnaire de l'infrastructure à réduire ses coûts. L'article 30 de la directive 2012/34/UE prévoit ainsi au paragraphe 1 que « *le gestionnaire de l'infrastructure, est encouragé par des mesures d'incitation à réduire les coûts de fourniture de l'infrastructure et le niveau des redevances d'accès.* » et précise au paragraphe 3 que « *les États membres mettent en vigueur les mesures d'incitation visées au paragraphe 1 par le contrat visé au paragraphe 2, par des mesures réglementaires, ou par une combinaison de mesures d'incitation visant à réduire les coûts dans le contrat et le niveau des redevances par des mesures réglementaires* ». Cette disposition est reprise dans la dernière version de l'acte d'exécution en préparation portant sur les modalités de calcul du coût directement imputable<sup>16</sup>. De telles incitations sont destinées à améliorer l'utilisation du réseau et ainsi le fonctionnement du marché des services de transport.

II.68 Comme il a été rappelé précédemment (voir paragraphe II.27), SNCF Réseau prend en compte lors de l'établissement de ses redevances, des objectifs de productivité différenciés selon les postes de coûts : 0,5% pour les coûts d'exploitation ; 0,8% pour les coûts d'entretien (porté à 1,5% à partir de 2016 en raison des gains attendus de la création du gestionnaire d'infrastructure unifié) et 0,27% pour les coûts de renouvellement (porté à 0,5% à partir de 2016 pour les mêmes raisons). Ces objectifs de productivité résultent, à ce jour, d'un engagement de SNCF Réseau, qui ne trouve pas encore de traduction dans un document contractuel.

II.69 La question de la productivité sera une composante essentielle du futur contrat conclu entre l'Etat et SNCF Réseau, en application de l'article L. 2111-10 du code des transports. Ce contrat devra, en effet, définir<sup>17</sup> : « *- l'évolution des dépenses de gestion de l'infrastructure, comprenant les dépenses d'exploitation, d'entretien et de renouvellement, celle des dépenses de développement ainsi que les mesures prises pour maîtriser ces dépenses et les objectifs de productivité retenus* ». L'Autorité devra se prononcer pour avis sur le projet de contrat avant qu'il ne soit transmis au Parlement et conclu entre les parties.

II.70 Dans cette perspective, les progrès méthodologiques demandés depuis deux ans par l'Autorité pour la mesure de la productivité de la gestion de l'infrastructure doivent être impérativement réalisés dans un calendrier compatible avec le suivi de la mise en œuvre des objectifs de productivité qui seront impartis dans le contrat à SNCF Réseau.

#### **5. Les redevances de réservation et d'accès**

##### *Les contraintes de capacité*

II.71 Du fait du caractère limité des capacités offertes pour l'accès au réseau ferroviaire, la tarification des contraintes de capacité constitue une question centrale. En cohérence avec les principes donnés par la directive 2012/34/UE, le système tarifaire doit présenter des signaux économiques incitant les utilisateurs de capacités à une utilisation optimale de l'infrastructure.

II.72 Dans son avis n°2014-001 relatif au DRR 2015, l'Autorité a demandé à RFF « *d'établir un programme de travail pour la mise en œuvre d'une tarification de la rareté à l'horizon du service horaire 2017* »<sup>18</sup>. Si RFF a bien engagé des travaux en début d'année 2014 qui visent, en première étape, à mieux caractériser les phénomènes de rareté sur le réseau ferroviaire national, l'avancement des travaux fait peser un doute sur le respect de cette échéance.

<sup>16</sup> « *The infrastructure managers or, as appropriate, the Member State, may reduce the direct costs on a network wide basis with a view to limit their level to the direct costs of efficient service provision* » (Article 3 du projet d'acte d'exécution présenté à la réunion du comité SERAC du 9 et 10 décembre 2014).

<sup>17</sup> Article 6 de la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

<sup>18</sup> Avis n° 2014-001 prec., § III.37.

II.73 La tarification des contraintes de capacité a fait l'objet d'une récente position commune de l'association IRG-Rail. Cette position souligne que, dans le cadre de l'article 31.4 de la directive 2012/34/UE<sup>19</sup>, une tarification de la rareté ne peut être appliquée que dans le cas où une demande d'allocation n'a pu être satisfaite de manière adéquate : soit que la demande ait été rejetée, soit que la réponse n'ait pas été de qualité suffisante. Par qualité suffisante, il est entendu que le sillon ne répond pas à la demande en termes d'horaire de départ, d'arrêts ou de qualité opérationnelle. Par ailleurs, une telle tarification doit être circonscrite aux portions du réseau et/ou aux moments de la journée caractérisés par des effets de rareté. Elle ne peut donc pas être étendue, sans distinction, à l'ensemble de réseau ferroviaire.

II.74 La caractérisation technique des effets de saturation sur le réseau ferroviaire n'est aujourd'hui pas suffisamment établie, alors qu'il s'agit d'un préalable essentiel à la mise au point d'une tarification de la rareté. A cet égard, l'Autorité souligne, en cohérence avec la position de l'IRG-Rail que la tarification de la rareté prévue à l'article 31.4 de la directive 2012/34/UE ne doit pas viser la prise en compte des effets externes de « congestion », par analogie avec le transport routier mais les « coûts d'opportunité » qui naissent de l'impossibilité de satisfaire toute la demande de sillons<sup>20</sup>.

II.75 La modulation des redevances de réservation par période horaire (C1), aujourd'hui applicable à l'ensemble du réseau et ce quel que soit le niveau de saturation de la section élémentaire, n'est pas compatible avec l'article 31.4 de la directive 2012/34/UE. En outre, et comme l'a régulièrement indiqué l'Autorité<sup>21</sup>, cette modulation contribue à la dilution des signaux économiques envoyés par la redevance de réservation. Pour autant, les recommandations répétées de l'Autorité sur ce sujet n'ont pas été suivies d'effet.

II.76 Par ailleurs, dans son avis n° 2011-002 relatif au DRR 2012, il y a quatre ans, l'Autorité a rappelé que « *le regroupement des sections élémentaires du réseau en différentes catégories tarifaires, autorisé par la réglementation, doit être fait en fonction de leurs caractéristiques et de leur niveau de trafic, ce qui ne semble pas être le cas. Elle constate que cette multiplication des catégories tarifaires a contribué à une complication importante du barème. L'Autorité demande la simplification et la justification des catégories tarifaires* »<sup>22</sup>. Ce constat demeure.

II.77 Une telle situation doit être rapidement corrigée car elle porte des risques de discrimination tarifaire, qui s'amplifient d'année en année.

II.78 SNCF Réseau devra profiter de cette révision pour clarifier l'articulation de ce dispositif avec les principes de tarification donnés par la directive 2012/34/UE. Au-delà du fait que la justification du barème mobilisé n'a jamais été présentée par SNCF Réseau, la directive ne prévoit que deux raisons pour motiver une majoration au coût direct : une tarification de la rareté (article 31.4) ou une tarification fonction de la capacité de segments de marché préalablement définis à supporter des majorations (article 32.1). SNCF Réseau devra ainsi expliciter l'objectif visé par ce classement tarifaire des sections élémentaires au regard de ces principes et justifier les modalités de son application.

II.79 Comme l'ont souligné la position de l'IRG-Rail et les derniers avis rendus par l'Autorité sur les prestations minimales, une étape préalable à la mise en œuvre d'une tarification de la rareté est d'augmenter la connaissance et l'information des demandeurs de sillons sur les zones du réseau soumises à des contraintes de capacité, en particulier sur les « nœuds ferroviaires ». Les conclusions que rendront les observatoires de la saturation ferroviaire pourront utilement contribuer à améliorer l'information disponible.

II.80 En conclusion, l'Autorité demande à SNCF Réseau de lui présenter sous trois mois un engagement à réviser le classement par catégories des sections élémentaires et la tarification des contraintes de capacité, assorti d'une présentation des échéances intermédiaires associées en 2015 et 2016, dans une perspective

<sup>19</sup> « Les redevances d'utilisation de l'infrastructure [...] peuvent inclure une redevance au titre de la rareté des capacités de la section identifiable de l'infrastructure pendant les périodes de saturation ».

<sup>20</sup> Comme l'Autorité l'a souligné dans son avis n°2014-001 relatif au DRR 2015 (avis n° 2014-001 *prec.*, § III.37), les conditions d'une attribution concurrentielle des sillons rares pourraient, en particulier, être examinées.

<sup>21</sup> Avis n° 2014-001 *prec.*, § III.34.

<sup>22</sup> Avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires n° 2011-002 du 2 février 2011 relatif au document de référence du réseau ferré national pour 2012, § IV.2.

de mise en œuvre au plus tard pour l'horaire de service 2018. Le calendrier doit inclure les modalités d'une consultation publique sur les évolutions tarifaires consécutives de cette révision.

#### *Les segments de marché et la soutenabilité des majorations au coût directement imputable*

II.81 L'article 32.1 de la directive 2012/34/UE précise que des majorations au coût direct peuvent être perçues « afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure si le marché s'y prête ». Il prévoit qu' « avant d'approuver la perception de telles majorations, les Etats membres s'assurent que les gestionnaires de l'infrastructure ont évalué leur pertinence pour des segments de marché spécifiques [...] et en retenant les plus pertinents ». La définition des segments de marché est ainsi un préalable à la perception de majorations au coût directement imputable.

II.82 Dans son avis n° 2014-001 relatif au DRR 2015<sup>23</sup>, l'Autorité a constaté que le DRR distingue de manière implicite au moins six segments de marché :

- les services de fret ;
- les services conventionnés ;
- les trains aptes à la grande vitesse inter-secteurs ;
- les transports régionaux sur ligne à grande vitesse ;
- les trains aptes à la grande vitesse ayant pour origine ou destination la Suisse ;
- les autres trains à grande vitesse.

II.83 A cet égard, l'Autorité a souligné que la distinction de ces segments de marché ne repose pas sur un examen préalable et approfondi de la définition et de la structure des segments de marché, conformément aux objectifs poursuivis par la directive 2012/34/UE. L'Autorité a donc recommandé que SNCF Réseau entreprenne rapidement des travaux sur cette question car la liste des segments de marché doit être publiée à l'échéance de la transposition de la directive 2012/34/UE.

II.84 Si des travaux ont été engagés par SNCF Réseau dans cette direction, l'Autorité constate que le DRR 2016 ne contient pas encore de définition des segments de marché.

II.85 L'Autorité demande à SNCF Réseau de lui présenter sous trois mois un engagement à définir des segments de marché fret et voyageurs, assorti d'une présentation des échéances intermédiaires associées en 2015 et 2016, dans une perspective de mise en œuvre au plus tard pour l'horaire de service 2018. Le calendrier doit inclure les modalités d'une consultation publique sur les évolutions tarifaires consécutives de cette évolution.

II.86 Au vu de l'évolution modérée des redevances pour les activités voyageurs prévue pour l'horaire de service 2016, l'Autorité considère qu'aucun élément ne lui permet de conclure que les tarifs prévus au DRR 2016 ne sont pas soutenables.

II.87 Les raisons présentées par SNCF Réseau pour motiver le maintien d'un coefficient de modulation de la redevance de réservation de 0,95 appliqué aux trains aptes à la grande vitesse ayant pour origine ou destination la Suisse posent toutefois question. En effet, au-delà du fait que SNCF Réseau n'a pas défini le segment de marché correspondant à cette modulation, les éléments apportés par SNCF Réseau lors de l'instruction ne permettent pas de conclure à des difficultés particulières de soutenabilité.

---

<sup>23</sup> Avis n° 2014-001 *prec.*, § III.40.



II.88 En conséquence, l'Autorité demande à SNCF Réseau de justifier la nécessité d'une réduction du barème de base pour les services à grande vitesse de ou vers la Suisse.

#### *La tarification de la ligne à grande vitesse Est Européenne*

II.89 Le projet de barème inclut une nouvelle redevance de réservation liée à la mise en service de la seconde phase de la ligne à grande vitesse Est Européenne prévue en juin 2016. La deuxième phase de ce projet consiste à prolonger la ligne à grande vitesse entre Baudrecourt et Vendenheim sur 106 km. A l'occasion de cette mise en service, la taille de la section EST-1 est réduite et la redevance de réservation associée passe de 3,281 €/tr.km à 6,795 €/tr.km. La redevance de réservation correspondant à la deuxième section (EST-2) est fixée à 3,398 €/tr.km.

II.90 Les éléments dont l'Autorité dispose ne permettent pas de conclure que les redevances prévues pour le DRR 2016 sur cet axe ne sont pas soutenables. L'Autorité souligne toutefois qu'elle portera une attention particulière à ce que l'actualisation annuelle des redevances de réservation de cet axe soit cohérente avec l'exigence de prévisibilité d'évolution des tarifs d'accès.

#### *Les frais de dossier*

II.91 L'annexe 10.2.1 prévoit que « toute demande de modification et de suppression de sillon par les demandeurs de sillon après l'allocation par RFF fait l'objet d'une facturation complémentaire de 36 € HT ». A l'occasion de la concertation que l'Autorité avait conduite en 2014 sur les incitations à un meilleur usage du réseau, SNCF Réseau avait indiqué que cette disposition n'était pas appliquée dans la pratique. Il n'avait pu en justifier la valeur. En conséquence, l'Autorité demande à SNCF Réseau d'apporter les éléments justificatifs avant toute mise en œuvre de la facturation de frais de dossier.

#### *Les redevances d'accès*

II.92 L'Autorité prend acte de l'augmentation homogène de 0,7% des redevances d'accès relatives aux activités conventionnés, avant prise en compte des effets de compensation liés à la mise en place en 2014 de la redevance de quais.

### **6. La transparence de la tarification**

II.93 L'annexe 10.1.1 du DRR consacrée à la présentation des principes de la tarification des prestations minimales a été intégralement révisée et améliorée, conformément aux demandes formulées par l'Autorité dans ses précédents avis. Cette annexe présente désormais de façon beaucoup plus détaillée les principes règlementaires de tarification issus du droit européen (directive 2012/34/UE) et du décret n°97-446 du 5 mai 1997. L'interprétation et la déclinaison de ces principes dans la tarification de SNCF Réseau fait également l'objet d'une section dédiée, beaucoup plus développée que dans le DRR 2015. L'annexe présente par ailleurs de nouveaux développements qui visent à expliciter le détail des évolutions tarifaires depuis 2013. Enfin, une partie conclusive présente les perspectives d'évolution de la tarification (révision du modèle de coûts, segments de marché, tarification des contraintes de capacité et segmentation du réseau).

II.94 L'Autorité prend note de l'effort d'amélioration de l'annexe par SNCF Réseau, qui participe d'un objectif de plus grande transparence sur la construction tarifaire. Elle ne peut que recommander que cet effort soit poursuivi en particulier sur la présentation de l'évolution annuelle des redevances, des segments de marché, des tests de soutenabilité mis en œuvre ainsi que des coûts supportés par le gestionnaire de l'infrastructure.

### III. Conclusion

#### Avis motivé

L'Autorité demande

- à l'Etat et à SNCF Réseau, à l'occasion de la préparation du contrat pluriannuel prévu à l'article L. 2111-10 du code des transports :

- d'améliorer la prévisibilité des évolutions tarifaires annuelles ;
- de préciser les principes d'évolution des redevances applicables au fret au vu du soutien public que l'Etat décidera de consacrer au transport ferroviaire de marchandises ;
- de prévoir des objectifs de productivité de la gestion de l'infrastructure dont le suivi pourra être assuré par une mesure rigoureuse.

- à SNCF Réseau :

- de justifier les modulations des redevances appliquées aux sillons de fret ;
- de clarifier les fondements de la redevance de réservation, en relation notamment avec la rareté des capacités ;
- d'améliorer la transparence de l'information des demandeurs de sillons sur les zones soumises à des contraintes de capacité, en particulier sur les « nœuds ferroviaires » ;
- d'apporter les éléments justificatifs avant toute mise en œuvre de la facturation de frais de dossier ;
- de poursuivre son effort d'amélioration de l'annexe 10.1 « Principes de la tarification des prestations minimales » pour répondre aux obligations de transparence.

#### Avis conforme

L'Autorité,

Considérant :

- qu'aux termes de l'article du décret n°97-446 du 5 mai 1997 modifié, « *la redevance de circulation est destinée à couvrir la part variable des charges d'exploitation et de maintenance du réseau supportés 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, aux termes duquel cette redevance doit être égale au « *coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire* » ;
- que la redevance de circulation proposée pour l'horaire de service 2016, du fait des limites du modèle de coûts, de son application partielle mais aussi des méthodes d'indexation des coûts retenues par SNCF Réseau, est susceptible de porter atteinte à ce principe de tarification ;
- que la redevance pour l'utilisation du système de traction électrique ne retient pas comme référence les coûts directement supportés ;

Considérant :

- qu'aux termes de l'article 6 du décret n°97-446 du 5 mai 1997 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 cette disposition doit être mise en œuvre dans le cadre des conditions posées aux termes de l'article 32.1 de la directive 2012/34/UE selon lesquels « *un État membre peut, afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure et si le marché s'y prête, percevoir des majorations sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires, tout en garantissant une compétitivité optimale des segments du marché ferroviaires* » et qu' « *avant d'approuver la perception de telles majorations, les États membres s'assurent que les gestionnaires de l'infrastructure ont évalué leur pertinence pour des segments de marché spécifiques, en considérant au moins les paires d'éléments énumérées à l'annexe VI, point 1, et en retenant les plus pertinentes [...]* ».
- que les segments de marché n'ont pas été définis par SNCF Réseau ;

Considérant :

- qu'aux termes de l'article 3 du décret n°97-446 du 5 mai 1997 modifié, « *pour le calcul des redevances, les sections élémentaires composant le réseau ferré national sont regroupées en catégories correspondant à des caractéristiques de trafic : lignes périurbaines ; grandes lignes interurbaines ; lignes à grande vitesse ; autres lignes. Les sections composant les catégories peuvent être regroupées en sous-catégories correspondant à des niveaux de trafic* » ;
- que le regroupement actuel des sections élémentaires en catégories tarifaires repose sur des bases qui méritent d'être révisées au plus tôt ;

Considérant :

- que SNCF Réseau fait état de l'impossibilité de mettre en œuvre la totalité des corrections nécessaires avant l'horaire de service 2018 ;
- qu'il appartient, dans ces conditions, à l'Autorité d'assortir son avis conforme de réserves dont elle contrôlera que la levée s'effectue dans les meilleurs délais ;
- que l'Autorité contrôlera le respect des engagements pris par SNCF Réseau quant aux calendriers prévus et, le cas échéant, ouvrira une procédure de sanction par application des dispositions de l'article L. 2135-7 du code des transports ;

Sous réserve :

- que SNCF Réseau démontre, sous trois mois à compter de la notification de la présente décision, pour chacune des demandes formulées par l'Autorité, l'impossibilité de mettre en œuvre les améliorations nécessaires avant l'horaire de service 2018 ;
- que SNCF Réseau s'engage de manière ferme, sous trois mois à compter de la notification de la présente décision, à revoir la tarification au plus tard pour l'horaire de service 2018, de manière à en garantir la pleine conformité aux exigences posées par la réglementation, en ce qui concerne :

- la révision du modèle de coûts et l'application de ses résultats à l'ensemble des activités ;
- l'indexation des redevances de circulation ;
- la refonte des sections élémentaires et la révision de la tarification des contraintes de capacité ;
- la définition des segments de marché ;

avec la présentation des échéances intermédiaires associées, incluant une consultation publique des acteurs ;

- que SNCF Réseau apporte, sous trois mois à compter de la notification de la présente décision, des justifications suffisantes sur la proposition de suppression de la redevance de circulation « haut-le-pied » pour les activités voyageurs ;
- que SNCF Réseau présente, sous trois mois à compter de la notification de la présente décision, une proposition de réajustement du barème de la redevance pour l'usage des installations de traction électrique en fonction des niveaux constatés de renouvellement et d'entretien des installations fixes de traction électrique et des équipements d'alimentation des lignes électriques ;
- que SNCF Réseau justifie, à l'appui d'un engagement dûment formalisé de l'Etat, l'hypothèse qu'il prend en compte sur le montant de la compensation effectivement versée pour déterminer le barème des redevances pour le fret ou, à défaut de la confirmation d'un tel engagement, en tire toutes les conséquences sur sa proposition de tarification de manière à respecter, dans un calendrier crédible, le principe de couverture du coût direct posé par la directive 2012/34/UE ;
- que SNCF Réseau justifie, sous trois mois à compter de la notification de la présente décision, la nécessité de l'application d'un coefficient de modulation de 0,95 aux redevances de réservation pour les trains aptes à la grande vitesse ayant pour origine ou destination la Suisse.

Emet un avis favorable sur le projet de tarification des prestations minimales figurant dans le document de référence du réseau pour l'horaire de service 2016 publié par RFF le 4 décembre 2014.

Le présent avis sera notifié à SNCF Réseau et sera publié sur le site internet de l'Autorité.

*L'Autorité a adopté le présent avis à l'unanimité des membres présents le 3 février 2015.*

*Présents : Monsieur Pierre Cardo, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Madame Anne Bolliet et Messieurs Jean-François Bénard, Nicolas Machtou et Michel Savy, membres du collège.*

*Excusée : Madame Marie Picard, membre du collège*

Le Président

Pierre Cardo