

COMMUNIQUE DE PRESSE

Pour l'ARAF, l'accès au réseau doit être simplifié, accéléré, clarifié

L'Autorité de régulation des activités ferroviaire (ARAF) a rendu le 28 janvier 2014, comme le prévoit la loi, son avis sur le document de référence du réseau (DRR) établi par Réseau Ferré de France (RFF).

Ce document est essentiel pour les entreprises ferroviaires (opérateur historique SNCF et nouvelles entreprises ferroviaires) car il rassemble l'ensemble des règles du jeu qui leur sont nécessaires pour utiliser ce réseau. Il est publié chaque année, un an avant son entrée en vigueur, ce qui signifie que l'avis émis par l'ARAF porte sur le DRR qui sera applicable en 2015.

L'avis rendu par l'ARAF sur le DRR est essentiellement un avis «motivé» (c'est à dire non contraignant pour RFF). Toutefois, une partie qui concerne le respect des règles de tarification dans la détermination des péages d'infrastructures fait l'objet d'un avis dit «conforme» (contraignant pour RFF).

Le projet de loi portant réforme ferroviaire ayant été déposé devant le parlement, l'ARAF a jugé nécessaire, pour la première fois cette année, d'examiner si les conditions nécessaires à la mise en œuvre de la réforme étaient réunies.

1. Mettre en place les prérequis à l'élaboration du futur contrat Etat/GIU

La réforme prévoit la conclusion d'un contrat décennal entre l'Etat et le futur gestionnaire d'infrastructure unifié (GIU). Ce contrat constitue l'un des rares instruments envisagés par la réforme pour stabiliser la dette du secteur ferroviaire qui se creuse de 1,5 milliard d'euros par an.

L'ARAF a examiné le DRR à l'aune de cet enjeu. Elle considère que le redressement économique de la gestion de l'infrastructure ferroviaire impose de disposer d'un contrat beaucoup plus précis, engageant et contrôlable que le contrat de performance conclu en 2008.

Dans le cadre de son avis sur le DRR 2015, l'Autorité a identifié et exprimé des **prérequis qu'elle juge nécessaires à l'élaboration et au suivi du futur contrat entre l'Etat et le GIU.**

Ce contrat devra être fondé sur :

- a) des orientations en matière d'exploitation du réseau ferré national et les indicateurs d'état et de productivité correspondants ;

Des engagements devront être pris pour prolonger la réduction du nombre de « sillons précaires » en cours et parvenir à terme à leur disparition. Les « sillons précaires » sont des réponses provisoires et incertaines faites aujourd'hui par RFF qui ne permettent pas aux entreprises ferroviaires de programmer correctement leurs activités.

Avis- page 3

II.1 L'établissement du graphique de circulation pour l'horaire de service 2014 a bénéficié des effets positifs des actions engagées par RFF et la DCF, notamment pour une meilleure anticipation du traitement des conséquences des travaux. En septembre 2013, RFF avait traité 99,8% des demandes de sillons déposées avant avril 2013 pour l'horaire de service 2014. Le tableau suivant présente les résultats du processus d'allocation à septembre 2013. Il montre une nette augmentation du nombre de sillons attribués fermes, bénéficiant en particulier aux nouveaux entrants. L'Autorité demande toutefois à RFF de documenter l'impact de la diminution du nombre de « sillons précaires » sur la vitesse moyenne des sillons fret.

	Nombre de sillons-jours demandés			Taux de sillons-jours attribués fermes		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Sillons voyageurs	5 364 648	5 368 972	5 236 000	89%	90%	93%
Sillons fret						
Fret SNCF	661 579	621 325	519 721	69%	73%	80%
Autres EF	211 148	301 268	287 665	48%	57%	68%

(Source RFF - Retraitement ARAF)

Le contrat Etat-GIU devra prévoir et décliner des trajectoires en matière d'entretien et de renouvellement du réseau. RFF devra être incité à s'y tenir plus strictement, sachant que tout écart se traduit aujourd'hui à la fois par un risque potentiel de diminution des performances du réseau (ralentissement de la vitesse autorisée,...) et par une pénalisation inutile des clients (par exemple, le remplacement de trains par des cars de substitution pendant les périodes de fermeture des circulations ferroviaires).

Avis- page 14

III.9 Tout au long du service horaire, il est primordial que le gestionnaire de l'infrastructure organise ses travaux dans les fenêtres travaux réservées et s'y tienne. Il doit également veiller à réaliser effectivement les travaux programmés, non seulement pour assurer la pérennité du réseau et de ses performances mais aussi pour ne pas avoir à neutraliser à nouveau des capacités les années suivantes.

- b) des **données de référence** sur les coûts permettant d'élaborer et de justifier les tarifs pratiqués par le gestionnaire du réseau.

La fixation de la trajectoire financière du GIU et de la tarification impose une meilleure connaissance des coûts supportés.

Avis- page 16

III.22 RFF fonde partiellement ses propositions sur le modèle de coûts finalisé en 2012. A l'occasion de son avis n°2013-02, l'Autorité avait souligné que le nouveau modèle de coûts de RFF marquait des améliorations par rapport au précédent modèle (utilisation de bases de données beaucoup plus riches et plus récentes (2009), estimation des coûts marginaux d'exploitation et d'entretien à l'aide de techniques économétriques plus rigoureuses) et permettait ainsi d'établir une mesure plus robuste des coûts de court terme directement imputables à la circulation d'un train sur le réseau ferroviaire, constatés en 2009.

III.23 En dépit de ces améliorations significatives sur l'estimation des coûts d'exploitation et de maintenance, l'Autorité avait souligné que le modèle devait être complété d'une mise en qualité semblable sur la partie renouvellement. [...]

III.24 [...] RFF doit poursuivre ses efforts de modélisation des coûts de renouvellement en développant, en particulier, des modèles d'ingénierie adaptés à une meilleure estimation des coûts de renouvellement et en intégrant l'articulation entre dépenses d'entretien et de renouvellement.

III.25 Par ailleurs, 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. [...] En l'espèce, les données utilisées par le présent modèle de coûts datant de 2009, il est nécessaire que RFF se mette en capacité d'utiliser les données 2013 et 2014 pour la refonte de son modèle de coûts. Ce calendrier serait cohérent avec l'échéance de la contractualisation entre l'Etat et le gestionnaire d'infrastructure unifié qui ne pourra légitimement être fondée que sur des données récentes.

- c) des actions permettant de maîtriser les dépenses d'exploitation, d'entretien et de renouvellement de l'infrastructure, traduites en objectifs de productivité dont le suivi sera déterminant pour le succès du contrat

Les directives européennes prévoient que le gestionnaire de l'infrastructure doit être incité à réduire ses coûts. Le système actuel n'est pas suffisamment incitatif. Sa transparence est aussi régulièrement mise en cause par les acteurs.

Avis- page 13

III.6 A plusieurs reprises, l'Autorité a souligné l'impératif, d'ailleurs posé par les directives européennes 2001/14/CE et 2012/34/UE, que le gestionnaire de l'infrastructure soit incité à réduire ses coûts. De telles incitations participent à l'objectif d'optimiser l'utilisation de l'infrastructure et, partant, le fonctionnement des trafics et de la concurrence. Cet enjeu est d'autant plus important que l'objectif affiché d'une couverture totale des coûts par les redevances se rapproche d'une tarification de type « cost plus », par nature peu porteuse d'incitations à minimiser le niveau des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure.

III.7 Dès lors, RFF devrait satisfaire deux exigences :

- *l'inclusion d'objectifs de productivité dans la tarification des prestations minimales ;*
- *la transparence sur ses efforts de productivité et leurs résultats, ce qui impose notamment que les acteurs aient accès à l'information relative aux volumes des travaux d'entretien et de renouvellement réalisés et aux facteurs de production mobilisés.*

Concrètement, l'Autorité constate que RFF et SNCF Infra ne se sont pas encore dotés des indicateurs permettant de vérifier et de mesurer efficacement le résultat des efforts de productivité conduits. Le futur contrat entre l'Etat et RFF devra nécessairement comporter de tels indicateurs et RFF devra rendre compte à ses clients de ses gains de productivité réels au regard des augmentations tarifaires qu'il propose.

Avis- page 15

III.16 Dans ce contexte l'Autorité demande à RFF de mettre au point un indicateur global de suivi du volume de production, avec une définition précise des produits et des facteurs de production utilisés, recommandation précédemment formulée par l'Autorité dans son avis n° 2013-011.

III.17 De tels progrès sont indispensables dans la perspective du contrat prévu, entre l'Etat et le gestionnaire de l'infrastructure, par le projet de loi portant réforme ferroviaire ou, à défaut, de la renégociation du contrat de performance. L'Autorité demande à RFF de progresser sur ces différents points en 2014. Elle auditionnera RFF en mars prochain sur son programme de travail.

2. Clarifier les conditions d'accès et la tarification des infrastructures des services.

Les conditions d'accès aux **infrastructures de services** (gares de triage, ateliers d'entretien, installation de fourniture de gazole ou l'électricité,...) sont un motif de **mécontentement récurrent** des nouveaux entrants, qui aboutit à des règlements de différends ou à l'engagement par l'ARAF de procédures de sanction.

L'ARAF estime qu'il s'agit là d'un obstacle à l'arrivée de nouveaux opérateurs sur le réseau.

L'Autorité a souhaité clarifier la façon dont elle entend réguler leur accès au plan technique, contractuel et tarifaire, au bénéfice d'un développement des activités.

Les demandes d'accès des entreprises ferroviaires doivent être traitées de façon transparente et non discrétionnaire au plan technique. Cela implique que les gestionnaires complètent les informations actuellement fournies concernant les procédures de dépôt et de traitement des demandes d'accès.

Avis-pages 23-24 | *IV.20 La publication de procédure d'allocation est nécessaire pour garantir la transparence de l'accès, notamment pour les installations soumises à des demandes d'utilisation concomitante.*

IV.21 Ainsi, par décision n° 2013-032, l'Autorité a enjoint à RFF de publier, au plus tard le 31 mars 2014, une procédure d'allocation des voies de service définissant le calendrier des étapes du processus d'allocation, des critères objectifs et pertinents d'allocation des voies de service ainsi qu'une typologie des causes possibles de refus d'allocation. Le contenu du DRR devra être adapté en conséquence.

IV.22 De telles procédures devraient être plus généralement produites par les gestionnaires d'infrastructures de services, a minima pour celles soumises à des demandes d'accès concurrentes. C'est par exemple le cas de plusieurs chantiers de transport combiné.

Les conditions contractuelles établies par les gestionnaires ne doivent pas entraver l'accès au réseau par des obstacles injustifiés. Il en est ainsi des garanties financières qui sont réclamées aux entreprises ferroviaires.

Avis- page 24 | *IV.26 L'exigence d'une garantie financière préalablement à l'entrée en vigueur du contrat est susceptible de constituer une barrière à l'entrée, dans la mesure où elle génère un coût et des contraintes supplémentaires pour l'entreprise ferroviaire. L'insertion d'une telle clause au sein d'un contrat d'accès régulé à une infrastructure de services doit être justifiée et, dans tous les cas, proportionnée aux risques d'un éventuel défaut de paiement.*

Les tarifs ne peuvent correspondre à une simple logique de répercussion des coûts. Pour l'Autorité, les entreprises ferroviaires ne doivent payer que ce qui est directement lié au service fourni. La tarification doit également être une incitation à une maîtrise des coûts des gestionnaires et une amélioration de la gestion des infrastructures.

Dans son avis n° 2013-002, l'Autorité avait rappelé que les redevances devaient s'appuyer sur les coûts effectivement supportés par les gestionnaires d'infrastructures de services. Pour l'Autorité, les redevances ne peuvent incorporer que des coûts :

- *justifiés, les gestionnaires devant apporter, pour chacun, des éléments probants et suffisamment étayés pour démontrer qu'ils correspondent à des coûts effectivement encourus par ceux-ci, tant dans leur nature que dans leur montant ;*
- *pertinents, les coûts devant présenter un lien de causalité entre la prestation fournie et les coûts pris en compte.*

Les redevances doivent également inciter les gestionnaires d'infrastructures à tendre vers les coûts qu'aurait un opérateur efficace, c'est-à-dire utilisant de manière optimale ses ressources et les technologies disponibles.

L'intégralité des décisions est disponible sur le site www.regulation-ferroviaire.fr

Contact:

Caroline RAISON – 01 58 01 01 17 / 06 81 02 90 13 – caroline.raison@regulation-ferroviaire.fr

Franck IOVENE – 01 58 01 01 20 / 06 72 03 31 27 – franck.iovene@regulation-ferroviaire.fr
