

Recommandations n° 2016-016 du 10 février 2016 **relatives à la refonte de la tarification de l'utilisation du réseau ferré national**

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ci-après « l'Autorité »),

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, notamment ses articles 31 et 32 ;

Vu le règlement d'exécution (UE) 2015/909 de la Commission du 12 juin 2015 concernant les modalités de calcul du coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire,

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 SNCF Réseau, notamment son article 43-2 ;

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° 2015-140 du 10 février 2015 relatif aux missions et statuts de SNCF Réseau ;

Vu l'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 ;

Vu le courrier de SNCF Réseau du 21 mai 2015 ;

Vu l'audition de SNCF Réseau en date du 27 janvier 2016 ;

Après en avoir délibéré le 10 février 2016,

DECIDE

Article 1^{er} Les recommandations relatives à la refonte de la tarification de l'utilisation du réseau ferré national figurant en annexe sont adoptées.

Article 2 Les présentes recommandations seront communiquées à SNCF Réseau et publiées sur le site internet de l'Autorité. Copie en sera adressée à la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

L'Autorité a adopté la présente décision le 10 février 2016.

Présents : Monsieur Pierre Cardo, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Anne Bolliet et Marie Picard ainsi que Messieurs Jean-François Bénard, et Michel Savy, membres du collège.

Le Président

Pierre Cardo

Annexe aux recommandations n° 2016-016 du 10 février 2016 relatives à la refonte de la tarification de l'utilisation du réseau ferré national

1 PREAMBULE

1. L'Autorité est chargée, en application de l'article L. 2133-5 du code des transports, d'émettre un avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national. A ce titre, depuis le premier avis rendu en 2011 sur la tarification des prestations minimales pour l'horaire de service 2012, elle a été amenée à identifier des carences et à suggérer en conséquence des modifications du système tarifaire, notamment en vue de l'entrée en vigueur de la directive 2012/34/UE, dont le délai de transposition a expiré le 16 juin 2015.
2. Dans son avis n° 2015-004 du 3 février 2015 susvisé, l'Autorité a fait le constat qu'un certain nombre des observations faites, pourtant importantes, n'avait toujours pas été suivi d'effet dans la tarification présentée par SNCF Réseau pour l'horaire de service 2016. Non sans avoir à nouveau renouvelé ses réserves, elle a néanmoins souhaité faire bénéficier SNCF Réseau d'un délai propre à lui permettre de réviser l'ensemble de sa tarification et a fixé, en ce sens, une échéance contraignante pour l'horaire de service 2018.
3. En réponse à la demande exprimée par l'Autorité pour valider, dans l'intervalle, les redevances, SNCF Réseau a confirmé, par courrier en date du 21 mai 2015, son engagement à revoir la tarification, pour garantir pleinement sa conformité à la réglementation pour l'horaire de service 2018. Des travaux ont été engagés, à cette fin, depuis l'automne dernier et font l'objet d'un suivi régulier par les services de l'Autorité. De premiers échanges avec les entreprises ferroviaires ont également eu lieu, avant l'organisation par SNCF Réseau d'une consultation publique sur des propositions plus précises prévue au mois de mars.
4. Au vu des orientations présentées par SNCF Réseau lors de son audition, le 27 janvier dernier, l'Autorité estime nécessaire de faire part de ses recommandations en vue de mieux guider la suite des travaux à effectuer par le gestionnaire d'infrastructure et éclairer par avance, dans toute la mesure du possible, les choix qu'il aura à faire. Ces recommandations s'adressent également au Gouvernement, dont dépend la modification en conséquence du cadre réglementaire et, plus particulièrement, du décret du 5 mai 1997 susvisé.

2. SUR LES PRINCIPES GENERAUX DE LA TARIFICATION A RESPECTER

5. L'article L. 2111-25 du code des transports pose les bases législatives de la tarification, en disposant que « *le calcul des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national [...] tient notamment compte du coût de l'infrastructure, de la situation du marché des transports et des caractéristiques de l'offre et de la demande, des impératifs de l'utilisation optimale du réseau ferré national et de l'harmonisation des conditions de la concurrence intermodale ; il tient compte, lorsque le marché s'y prête, de la valeur économique, pour l'attributaire du sillon, de l'utilisation du réseau ferré national et respecte les gains de productivité réalisés par les entreprises ferroviaires ; les principes d'évolution de ces redevances sont fixés de façon pluriannuelle. Tant que le coût complet du réseau n'est pas couvert par l'ensemble de ses ressources, SNCF Réseau conserve le bénéfice des gains de productivité qu'il réalise* ».
6. L'article L. 2111-10 du code des transports complète ces dispositions en prévoyant que le contrat conclu entre l'Etat et SNCF Réseau détermine, notamment, dans le cadre de la trajectoire financière pluriannuelle de l'entreprise « *les principes qui seront appliqués pour la détermination de la tarification annuelle de l'infrastructure, notamment l'encadrement des variations annuelles globales de cette tarification* ».

7. L'avis conforme que l'Autorité doit rendre sur la fixation des redevances d'utilisation du réseau ferré national est ainsi encadré et limité à l'appréciation du respect des trois critères mentionnés à l'article L. 2133-5 du code des transports : « 1° [I]es principes et [I]es règles de tarification applicables sur ce réseau, prévus à l'article L. 2111-25 ; 2° [...] 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° [I]es dispositions du contrat, mentionné à l'article L. 2111-10, conclu entre l'Etat et SNCF Réseau. »
8. Pour autant, l'ensemble des principes posés par la loi et, le cas échéant, par le contrat à venir entre l'Etat et SNCF Réseau ne saurait être lu sans référence aux principes posés par la directive 2012/34/UE. L'Autorité tient par conséquent à souligner la nécessité de veiller à la cohérence des orientations qui seront retenues dans le cadre de la refonte de la tarification de l'utilisation du réseau avec les exigences de la directive, dont elle contrôlera le respect, au besoin en écartant l'application des dispositions du droit national qui en méconnaîtraient les objectifs.
9. A cet égard, l'Autorité souhaite appeler l'attention de SNCF Réseau sur le risque d'une réflexion qui serait sinon exclusivement, du moins essentiellement, guidée par une logique budgétaire. Bien qu'il soit un objet de préoccupation pour le régulateur, le déséquilibre persistant de la situation financière de SNCF Réseau ne peut justifier, en tant que tel, un objectif qui ferait prévaloir la recherche d'un certain niveau de recettes sur le respect des principes économiques de la tarification de l'utilisation du réseau posés par le droit européen.
10. La même observation vaut pour toute stipulation du contrat entre l'Etat et SNCF Réseau qui viendrait à méconnaître l'application de ces principes. Il ne pourrait, en particulier, être tiré légitimement argument des règles d'évolution annuelle des redevances prévues par le contrat ou de l'objectif de couverture du coût complet du réseau, pour justifier une tarification incompatible avec la norme de droit supérieure que constitue la directive.
11. Dans tous les cas, l'Autorité rappelle l'urgence à donner tant aux candidats qu'au gestionnaire d'infrastructure la visibilité indispensable sur l'évolution pluriannuelle de la tarification du réseau. Sans préjudice de la réponse que devrait normalement apporter le contrat conclu avec l'Etat, SNCF Réseau pourrait utilement étudier la possibilité de mettre en œuvre, à partir de l'horaire de service 2018, une tarification pluriannuelle, par exemple sur trois ans. Cette démarche, qui constituerait un signal porteur de sens économique pour l'ensemble des acteurs, ne nécessiterait, de surcroît, aucune modification de la réglementation puisque l'article 35 du décret du 19 mars 2003 prévoit que « [I]e gestionnaire d'infrastructure peut établir les redevances d'infrastructure sur une période pluriannuelle ».

3. SUR LA COUVERTURE DU COUT DIRECTEMENT IMPUTABLE A L'EXPLOITATION DU SERVICE COMME SOCLE DE LA TARIFICATION DE L'USAGE DU RESEAU

12. Le paragraphe 3 de l'article 31 de la directive 2012/34/UE, dont l'article 30 du décret du 7 mars 2003 assure la transposition, pose le principe d'une tarification des prestations minimales « *au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire* », sous réserve d'exceptions limitativement définies.
13. L'Autorité recommande en conséquence d'asseoir le socle de la tarification sur la création d'une redevance représentative du coût directement imputable. Cette nouvelle redevance reviendrait, en pratique, à un aménagement de la redevance de circulation actuelle, qui, en application de l'article 7 du décret du 5 mai 1997, est destinée à « *couvrir la part variable des charges d'exploitation et de maintenance du réseau* ».

3.1. Sur le calcul du coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire

14. Le règlement d'exécution du 12 juin 2015 précise, dans le détail, les modalités de calcul des coûts directement imputables à l'exploitation du service ferroviaire en vue de la fixation des redevances pour l'ensemble des prestations minimales.
15. L'Autorité recommande à SNCF Réseau d'apporter un soin particulier à la détermination du calcul du coût directement imputable pour répondre aux deux limites identifiées dans les estimations du coût marginal jusqu'à présent retenues, notamment l'ancienneté des données utilisées ainsi que la méthodologie d'estimation du coût marginal de renouvellement.
16. La réforme doit permettre l'application des résultats du modèle de coûts à l'ensemble des activités, en particulier aux activités de transport régional conventionnées et de fret qui font aujourd'hui l'objet d'un traitement distinct et, partant, difficilement justifiable.
17. Si les travaux engagés sous le contrôle du régulateur semblent permettre d'envisager une réponse aux limites du modèle de coûts actuel, il convient toutefois que SNCF Réseau objective la structure de la tarification utilisée, en confirmant la distinction à opérer entre certains services (en fonction de leur tonnage par exemple) et l'opportunité d'introduire, le cas échéant, des modulations de la redevance représentative du coût directement imputable.
18. Des travaux d'actualisation devront être périodiquement programmés pour garantir la validité des estimations fondant les redevances facturées aux utilisateurs du réseau et prévenir ainsi le risque d'une déconnexion par rapport à la réalité des coûts constatés. Une fréquence de trois ans pourrait par exemple être retenue, en cohérence avec le rythme prévu pour l'actualisation du contrat conclu entre l'Etat et SNCF Réseau.

3.2. Sur la tarification applicable aux entreprises de transport ferroviaire de marchandises

19. Les travaux de révision des coûts directement imputables à l'exploitation du service ferroviaire doivent permettre de clarifier la tarification actuellement applicable aux activités de fret, qui se compose de la redevance de circulation, de la redevance de réservation et de la redevance pour l'utilisation des installations de traction électrique, alors que le produit de ces trois redevances ne suffit pas à couvrir, dans l'ensemble, le coût directement imputable à ces services. A cet égard, la suppression de la redevance de réservation, associée à une révision de la structure de la redevance de circulation, serait de nature à répondre à cette nécessité.
20. L'Autorité invite SNCF Réseau à en tirer toutes les conséquences sur les modalités de facturation aux entreprises ferroviaires, sans prise en compte d'un quelconque mécanisme de compensation, dont l'expérience montre le peu de garantie pour le gestionnaire d'infrastructure. Il ne peut être admis, en effet, que les contraintes du budget de l'Etat compromettent de manière répétée le respect de l'obligation de couverture du coût directement imputable clairement posée par la directive 2012/34/UE, ni, dans l'esprit de la réforme ferroviaire adoptée en 2014, que cette exigence soit satisfaite au prix d'une réaffectation du dividende perçu sur SNCF Mobilités.
21. Le dispositif de compensation mis en place par l'Etat ne fait que traduire, en réalité, une aide au transport ferroviaire de marchandises transitant par SNCF Réseau. Dès lors, le basculement à un système d'aide directe aux entreprises de fret serait de nature à concilier le principe d'une tarification au coût directement imputable, tel que prévu par la directive, et l'objectif de ne pas déséquilibrer un secteur toujours économiquement fragile. Ce dispositif, dont l'examen de la compatibilité avec le marché intérieur par la Commission européenne ne devrait pas différer de celui du mécanisme existant, présenterait l'avantage de mieux adapter le niveau d'aide à la réalité des situations rencontrées.

4. SUR LES REGLES A OBSERVER POUR TARIFER AU-DELA DU COUT DIRECTEMENT IMPUTABLE

22. Par exception au principe d'une tarification au coût directement imputable à l'exploitation du service, le paragraphe 1 de l'article 32 de la directive 2012/34/UE, transposé par l'article 31 du décret du 7 mars 2003, permet à un Etat membre « *afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure et si le marché s'y prête, [de] percevoir des majorations sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires, tout en garantissant une compétitivité optimale des segments du marché ferroviaire* ».
23. La mise en œuvre de redevances en vue de couvrir tout ou partie des coûts fixes du réseau est par conséquent subordonnée à la définition préalable et motivée de segments de marché, soumise au contrôle de l'Autorité, et à l'appréciation de la capacité du marché à les supporter, conformément au paragraphe 1 de l'article 32 de la directive 2012/34/UE.

4.1. Sur la définition des segments de marché

24. Dans son avis n° 2014-001 du 28 janvier 2014 relatif au document de référence du réseau ferré national pour l'horaire de service 2015, l'Autorité a constaté que le DRR distingue implicitement au moins six segments de marché : les services de transport de fret ; les services de transport de voyageurs conventionnés ; les trains aptes à la grande vitesse inter-secteurs ; les services 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. Ces observations restent à ce jour toujours valables.
25. L'Autorité a souligné que la distinction de ces segments de marché ne repose pas sur un examen préalable et approfondi de la structure ainsi que des caractéristiques du marché. Or, la directive 2012/34/UE 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* ».
26. Il ne ressort pas de la directive 2012/34/UE d'obligation sur le niveau de détail des segments de marchés, autre que la distinction *a minima* entre les services de fret, les services de transport de voyageurs dans le cadre d'un contrat de service public et les autres services de transport de passagers. Pour autant, l'Autorité recommande, dans l'intérêt de l'ensemble des acteurs, y compris dans celui de SNCF Réseau, de pousser l'examen aussi loin qu'il est possible, dans la recherche d'un équilibre entre une certaine simplicité du barème et le souci d'apprécier au mieux la diversité des situations qui se présentent.
27. A cet égard, les travaux à mener pourraient s'attacher à étudier dans quelle mesure il conviendrait de distinguer :
 - au sein des services de transport de voyageurs conventionnés :
 - o en ce qui concerne les services régionaux : les différents types de service (desserte périurbaine, intervilles ou d'aménagement du territoire), en fonction notamment des caractéristiques de l'offre et de la demande ;
 - o en ce qui concerne les services nationaux : les services comparables à une offre « grandes lignes » hors lignes à grande vitesse et les autres services avec, le cas échéant, une distinction à examiner entre trains de jour et trains de nuit ;
 - au sein des autres services de transport de voyageurs : les services internationaux à grande vitesse, qui pourraient être appréciés individuellement compte tenu de leur nombre limité et des caractéristiques propres à chacune des origines-destinations desservies, les services intérieurs à grande vitesse, avec le cas échéant, une distinction selon le temps de parcours

(par rapport à l'avion par exemple) et/ou le type de desserte assurée (service direct versus cabotage ; liaison radiale versus transversale ; prolongement de parcours sur le réseau classique ou non...), les autres services de transport de voyageurs sur ligne classique.

Ces travaux pourraient aussi examiner la pertinence de mettre en œuvre une sous-segmentation distinguant, par exemple, la période de pointe des autres périodes.

4.2. Sur la justification de la majoration applicable

28. La possibilité de percevoir des majorations constitue une exception au principe de tarification au coût directement imputable à l'exploitation du service et, à ce titre, doit être précisément justifiée au regard de la capacité du marché à la supporter. Tel n'est pas le cas, aujourd'hui, des redevances de réservation et des redevances d'accès facturées par SNCF Réseau.
29. L'Autorité rappelle, à cette fin, que le deuxième alinéa du paragraphe 1 de l'article 32 de la directive 2012/34/UE impose que « *le niveau des redevances n'exclut cependant pas l'utilisation des infrastructures par des segments de marché qui peuvent au moins acquitter le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire, plus un taux de rentabilité si le marché s'y prête* ».
30. Dans le réexamen des redevances perçues au-delà du coût directement imputable, SNCF Réseau ne saurait se prévaloir du niveau des péages actuellement facturés aux utilisateurs du réseau pour considérer que la condition tenant à la soutenabilité par le marché est satisfaite. La dépréciation d'une partie des actifs de la flotte TGV de SNCF Mobilités constitue, de ce point de vue, l'indice d'un risque sérieux, dont l'Autorité se saisira.
31. De la même façon, l'Autorité invite SNCF Réseau à approfondir l'analyse sur l'interprétation qu'il convient de donner à l'expression « *si le marché s'y prête* » dans le cas de services de transport conventionnés dont l'équilibre repose sur une intervention financière de la collectivité. La question vaut non seulement pour la redevance de réservation mais également pour la redevance d'accès, que l'article 5 du décret du 5 mai 1997 présente comme destinée à couvrir la quote-part des charges fixes d'exploitation et de maintenance des lignes leur revenant. Or, la redevance d'accès facturée aux TER et aux trains d'équilibre du territoire (TET) n'est, en réalité, qu'une subvention de l'Etat, déconnectée de toute logique de marché.
32. Dans tous les cas, la réflexion pourrait être également élargie à la question de la structure tarifaire pour renforcer le lien entre la majoration tarifaire perçue par le gestionnaire d'infrastructure et la capacité du marché à la supporter. A cet égard, il pourrait être examiné l'opportunité d'introduire une tarification à l'emport (théorique ou réel) ou encore une tarification assise pour partie sur le chiffre d'affaires.

5. SUR LA TARIFICATION DES CONTRAINTES DE CAPACITE

33. Le paragraphe 4 de l'article 31 de la directive 2012/34/UE dispose que « *[l]es redevances d'utilisation de l'infrastructure visées au paragraphe 3 peuvent inclure une redevance au titre de la rareté des capacités de la section identifiable de l'infrastructure pendant les périodes de saturation* ». Une telle tarification ne peut cependant être appliquée qu'après une déclaration de saturation de la section de l'infrastructure concernée, en application du paragraphe 1 de l'article 47 de la directive 2012/34/UE.

34. L'Autorité recommande à SNCF Réseau d'approfondir les travaux engagés, en analysant, dans une première étape, la caractérisation technique de la « saturation », de manière à identifier les zones du réseau susceptibles d'être déclarées saturées. Outre la perspective qu'elle pourrait ouvrir sur la mise en œuvre d'une tarification spécifique, source de recettes pour SNCF Réseau, la démarche présenterait au moins deux avantages. D'une part, elle permettrait d'améliorer l'information des candidats sur les zones du réseau soumises à des contraintes de capacité, en particulier sur les « nœuds ferroviaires ». D'autre part, l'identification de sections saturées serait propre à orienter les choix d'investissement sur des fondements objectifs et justifiables.
35. En lien avec ces travaux, l'Autorité invite SNCF Réseau à poursuivre l'examen des conditions d'une attribution des sillons « rares » par voie de mise en concurrence, en cohérence avec les principes posés par la directive 2012/34/UE.

6. SUR L'APPRECIATION DES CONSEQUENCES DE LA REFORTE DE LA TARIFICATION

36. L'application des principes de tarification posés par la directive 2012/34/UE, qui apparaît assez éloignée du système tarifaire aujourd'hui en vigueur, est porteuse de changements potentiellement importants pour l'ensemble des acteurs. Dans un contexte de développement de la concurrence modale et intermodale, l'ampleur des conséquences prévisibles ne doit toutefois pas détourner d'une réforme indispensable pour rétablir les bons signaux économiques à l'usage de l'infrastructure et responsabiliser chacun, gestionnaire du réseau, entreprise ferroviaire ou bien encore décideur public, sur ses choix.
37. Dans cette perspective, l'Autorité tient à relativiser par avance la portée d'une éventuelle baisse des recettes de péages, si le niveau actuel de leur produit ne pouvait être justifié, en signalant à cet égard les apports de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire. En effet, dans l'hypothèse où SNCF Mobilités serait amené à constater un gain sur les activités de transport non conventionnées, rien ne ferait obstacle à ce qu'il soit neutralisé, à la différence près de l'impôt sur les sociétés versé à l'Etat, par un reversement du résultat supplémentaire de l'opérateur au gestionnaire d'infrastructure *via* une dotation de l'établissement public de tête SNCF.
38. Compte tenu de la prise en charge de la redevance d'accès par l'Etat, un ajustement du barème des redevances facturées aux services conventionnés par les régions présente un enjeu financier relatif, à défaut de pouvoir garantir une stricte compensation. L'Etat dispose en revanche de tous les leviers nécessaires pour compenser, quel qu'en soit le sens, l'impact financier des modifications touchant aux trains d'équilibre du territoire qu'il conventionne.
39. Compte tenu des limites indiquées précédemment, la tarification ne peut apporter qu'une réponse partielle à la question du financement du réseau. Dès lors, il appartient d'une part à l'Etat et à SNCF Réseau, avec l'appui du régulateur, de fixer une trajectoire ambitieuse de productivité pour le gestionnaire de l'infrastructure et, d'autre part, à l'Etat et aux collectivités locales concernées, selon leurs compétences respectives, d'assumer le coût qui resterait à la charge de SNCF Réseau ou, à défaut, d'en tirer les conséquences sur son redimensionnement. Sur ce dernier point, l'Autorité rappelle que le paragraphe 4 de l'article 8 de la directive 2012/34/UE oblige à l'équilibre des comptes du gestionnaire d'infrastructure « *dans des conditions normales d'activité et par rapport à une période raisonnable qui ne dépasse pas cinq ans* ». La durée de dix ans couverte par le contrat entre l'Etat et SNCF Réseau offre un horizon suffisamment large pour satisfaire cette obligation.