

Avis n° 2019-005 du 7 février 2019 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020

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 modifiée établissant un espace ferroviaire unique européen ;

Vu le règlement d'exécution 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 la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire ;

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

Vu le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 modifié relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau ;

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

Vu les avis n° 2015-004 du 3 février 2015 et n° 2015-020 du 10 juin 2015 relatifs à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2016 ;

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

Vu l'avis n° 2017-006 du 1^{er} février 2017 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2018 ;

Vu l'avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 relatif au projet de contrat pluriannuel de performance entre l'Etat et SNCF Réseau pour la période 2017-2026 ;

Vu l'avis n° 2018-010 du 19 février 2018 sur le projet de décret modifiant le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national perçues au profit de SNCF Réseau et le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire ;

Vu l'avis n° 2018-045 du 11 juin 2018 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2019 ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national - Horaire de service 2020 - version 1 du 7 décembre 2018 » ;

Vu le courrier de la ministre chargée des transports en date du 8 juin 2018 ;

Vu le courrier de la directrice des infrastructures de transport du ministère de la transition écologique et solidaire en date du 3 janvier 2019 en réponse à la consultation du Gouvernement effectuée en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier,

Après en avoir délibéré le 7 février 2019 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT

1. CADRE JURIDIQUE

1. SNCF Réseau a publié, le 7 décembre 2018, le « Document de référence du réseau ferré national – Horaire de service 2020 – Version 1 du 7 décembre 2018 » (ci-après DRR 2020). Ce document, établi en application de l'article L. 2122-5 du code des transports et de l'article 17 du décret du 7 mars 2003 susvisé, détermine notamment les redevances établies sous la responsabilité de SNCF Réseau relatives aux prestations minimales.
2. En application de la directive 2012/34/UE transposée, pour ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article 13 et l'annexe II.1, à l'article 3 du décret du 7 mars 2003 susvisé, 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 ;
 - La gestion opérationnelle des circulations, y compris la signalisation et la régulation, la communication et la fourniture d'informations concernant la circulation des trains ;
 - Toute autre information nécessaire à la mise en œuvre ou à l'exploitation du service pour lequel les capacités ont été accordées.

Le cas échéant, il fournit également l'utilisation du système ferroviaire d'alimentation électrique pour le courant de traction ainsi que la couverture des pertes des systèmes électriques depuis les sous-stations jusqu'aux points de captage des trains.

3. L'article L. 2111-25, dans sa version résultant de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 susvisée, dispose que « le calcul des redevances d'infrastructure (...) 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 également compte de la nécessité de tenir

les engagements de desserte par des trains à grande vitesse pris par l'État dans le cadre de la construction des lignes à grande vitesse et de permettre le maintien ou le développement de dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire ; enfin, il tient compte, lorsque le marché s'y prête, et sur le segment de marché considéré, de la soutenabilité des redevances et de la valeur économique, pour l'attributaire de la capacité d'infrastructure, de l'utilisation du réseau ferré national et respecte les gains de productivité réalisés par les entreprises ferroviaires. 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. (...) ».

4. Le I de 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 ».
5. L'article 10 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 susvisé 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.

2. CONTEXTE

6. Dans le cadre de son avis favorable n° 2018-045 du 11 juin 2018 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2019, l'Autorité avait souligné la prise en compte, dans le DRR 2019, de plusieurs évolutions significatives qu'elle avait demandées. En ce sens, le DRR 2019 peut être considéré comme constituant la première étape d'une réforme tarifaire attendue qui a permis des avancées notables en termes de simplification et d'amélioration du signal prix pour les entreprises ferroviaires proposant des services dans le domaine du transport de fret ou de voyageurs :
 - La révision des redevances assises sur le coût directement imputable a marqué une avancée substantielle eu égard à la qualité du signal prix qui leur est désormais associé. Au-delà de la révision des modalités de prise en compte du coût directement imputable qui reposent désormais sur des méthodes à la fois plus simples et plus adaptées¹, deux autres modifications structurelles ont accompagné cette réévaluation :
 - L'introduction de la tonne-kilomètre comme inducteur de tarification pour la facturation de la redevance de circulation ;
 - La distinction du prix kilométrique de la redevance de circulation entre les lignes du réseau structurant – UIC 2 à 6 – pour lesquelles le coût marginal inclut un coût direct de renouvellement et celles du réseau capillaire – UIC 7 à 9 – pour lesquelles le coût direct de renouvellement n'est pas inclus.
 - S'agissant des majorations applicables aux services voyageurs, plusieurs changements ont été apportés :

¹ Les travaux engagés par SNCF Réseau ont permis de réviser les estimations précédentes du coût direct au moyen de techniques économétriques plus avancées – voir l'avis n° 2017-006 du 1^{er} février 2017 – et de données de coûts actualisées, conduisant à une baisse significative du niveau estimé des coûts directs.

- Pour les activités domestiques de transport ferroviaire de voyageurs non conventionnées, la segmentation tarifaire a été simplifiée et rapprochée de l'organisation industrielle du marché aval ;
 - Pour les services ferroviaires internationaux, SNCF Réseau a adopté une définition de segments de marché par axe géographique ;
 - Pour les activités de transport ferroviaire conventionnées, un tarif linéaire exprimé en sillons-kilomètres a été fixé pour déterminer le montant de la redevance de marché due par chaque autorité organisatrice de transport en remplacement de la redevance de réservation, conformément au décret n° 97-446 du 5 mai 1997 susvisé tel que modifié par le décret n° 2018-462 du 7 juin 2018.
- S'agissant des services ferroviaires de fret, une tarification par classe de tonnage a été instaurée pour la redevance de circulation et la redevance de réservation a été supprimée. Le montant de la compensation versée à SNCF Réseau par l'Etat peut dès lors être différencié en fonction du poids des convois.
7. SNCF Réseau a publié, le 7 décembre 2018, le DRR 2020. Ce document intervient dans un contexte de transition entre :
- L'adoption du DRR 2019 qui s'est traduite par une première amélioration des signaux économiques via notamment une simplification de la grille tarifaire et une révision de l'évaluation des coûts marginaux dans un contexte de marché monopolistique des services de transport ferroviaire domestique de voyageurs ;
 - L'élaboration du DRR 2021, qui correspond au DRR de l'ouverture effective à la concurrence du marché domestique des services ferroviaires de voyageurs. Dans le cadre de ce DRR 2021, une nouvelle évolution significative des tarifs sera nécessaire, notamment s'agissant des majorations tarifaires des activités voyageurs non conventionnées, ainsi qu'une refonte de la segmentation associée. Ces nouvelles évolutions tarifaires devront répondre à trois exigences : la nécessité d'envoyer des signaux économiques appropriés à l'entrée de nouvelles entreprises ferroviaires sur le marché domestique des services de transport de voyageurs, le respect des dispositions de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire en termes d'aménagement du territoire et la contribution à la couverture des coûts fixes de l'infrastructure de SNCF Réseau.
8. Le présent avis rendu par l'Autorité s'inscrit dans ce cadre transitoire qui marque l'horaire de service 2020 et dans lequel SNCF Mobilités dispose encore d'un monopole de droit pour la fourniture des services non conventionnés de transport ferroviaire domestique de voyageurs. Un certain nombre de propositions du DRR 2020, détaillées ci-après, ne peuvent être considérées comme acceptables qu'à titre transitoire dans l'attente de la poursuite des travaux économiques requis pour aboutir à un système de tarification adapté à un contexte concurrentiel, dès l'horaire de service 2021.
9. Le DRR 2020 prévoit notamment les propositions tarifaires suivantes :
- L'application d'une indexation générale annuelle des redevances de + 1,8 % pour les activités de transport ferroviaire de voyageurs non conventionnées ;
 - L'application d'une indexation générale annuelle des redevances de + 2,4 % pour les activités de transport ferroviaire de voyageurs conventionnées ;
 - L'application d'une indexation générale annuelle de + 2,4 % pour les redevances facturées aux entreprises de fret ;
 - L'introduction d'une redevance de coordination de gestion de crise, dont le prix unitaire est identique pour toutes les activités, dans le cadre d'un transfert, au 1^{er} janvier 2020, de la mission de coordination de gestion de crise de SNCF à SNCF Réseau, prévu par la loi n° 2018-515 pour un nouveau pacte ferroviaire.

10. De manière globale, le DRR 2020 prévoit que les redevances facturées aux différentes activités évolueraient, à trafic constant, entre 2019 et 2020 de la façon suivante :

Activité	Montant global des redevances (M€ 2019)	Evolution du montant global des redevances (en %)	Evolution du montant global des redevances (M€ 2020)
TAGV	[2 000 - 2 500]	+ 1,80 %	+ [30 - 40]
Autres trains non conventionnés	[10 - 15]	+ 1,80 %	+ [0 - 5]
TER	[2 000 - 2 500]	+ 2,40 %	+ [50 - 60]
Transilien	[750 - 800]	+ 2,40 %	+ [10 - 20]
TET	[500 - 550]	+ 2,40 %	+ [10 - 20]
Fret	[100 - 150]	+ 2,40 %	+ [0 - 5]
TOTAL	5769	+ 2,19 %	+ 126,1

Source : SNCF Réseau

3. ANALYSE

3.1. Sur les redevances relatives à la couverture des coûts directement imputables

11. La tarification au coût directement imputable constitue le principe socle de la tarification des prestations minimales prévu au paragraphe 3 de l'article 31 de la directive 2012/34/UE, lequel a été transposé à l'article 30 du décret du 7 mars 2003 susvisé. La déclinaison de ce principe doit satisfaire l'exigence d'un signal économique qui reflète aussi précisément que possible le coût marginal d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire.
12. L'article 4 du décret du 5 mai 1997 susvisé dispose que « *la redevance de circulation [est destinée] à couvrir le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire* ». S'agissant des modalités de calcul du coût directement imputable, l'article 6 du règlement d'exécution 2015/909 du 12 juin 2015 prévoit que « *le gestionnaire d'infrastructure peut calculer les coûts directs unitaires au moyen d'une modélisation économétrique ou d'ingénierie rigoureusement étayée, pour autant qu'il puisse démontrer à l'organisme de contrôle que les coûts directs unitaires comprennent uniquement les coûts directs imputables à l'exploitation du service ferroviaire (...)* ».

3.1.1. Sur les redevances de circulation (RC)

13. S'agissant des coûts sur lesquels sont assises les redevances de circulation, les évolutions de méthode et d'unité de facturation réalisées par SNCF Réseau pour l'horaire de service 2019 ont conduit à une révision à la baisse du coût directement imputable de 557 millions d'euros entre l'horaire de service 2018 et l'horaire de service 2019. Cette évolution a pour conséquence de faciliter l'utilisation du réseau ferroviaire pour de nouveaux acteurs en limitant le niveau minimal

de la contribution dont doivent s'acquitter les entreprises ferroviaires pour accéder à l'infrastructure².

14. Dans son avis n° 2018-045 du 11 juin 2018 susvisé, l'Autorité soulignait que le modèle de calcul des coûts directement imputables, présenté dans le DRR 2019, marquait un progrès réel mais que de nouvelles étapes étaient nécessaires. Des travaux sont actuellement en cours et portent notamment sur :
 - Les travaux d'actualisation d'estimation des coûts d'entretien qui devront s'attacher à mobiliser des données de panel pour la période 2013-2016, voire 2017 ;
 - Les coûts de renouvellement pour lesquels les travaux consisteront essentiellement à collecter des dépenses réelles rattachées à des segments de gestion ;
 - L'introduction d'autres variables telles que le tonnage à l'essieu ou la vitesse réelle de circulation des services afin de refléter plus fidèlement le niveau d'usure engendré par la circulation des trains.
15. L'Autorité prend acte de ces travaux qui devront conduire à une nouvelle amélioration du calcul du coût directement imputable pour l'horaire de service 2022 au plus tard. Dans cette attente, l'Autorité ne s'oppose pas aux modalités de fixation de la redevance de circulation proposées par SNCF Réseau pour l'horaire de service 2020.

3.1.2. Sur les redevances de circulation électrique (RCE)

16. Conformément à la demande de l'Autorité exprimée dans son avis n° 2017-006 du 1^{er} février 2017 susvisé, les travaux économétriques conduits dans le cadre de la précédente révision du modèle de coûts de SNCF Réseau ont permis de définir de façon précise une méthodologie pour l'évaluation des coûts directement imputables à l'entretien des caténaires.
17. Le modèle mis en place doit être étendu à l'ensemble des postes de coûts des installations électriques (coût d'entretien des équipements d'alimentation des lignes électriques (EALE), et coût de renouvellement de l'ensemble des installations). Les améliorations pour les estimations futures du modèle de coût mentionnées précédemment devront être appliquées à ces actifs.
18. Dans cette attente, SNCF Réseau propose, pour l'horaire de service 2020, de continuer à utiliser la méthodologie utilisée depuis l'horaire de service 2016³, en appliquant un taux de marginalité unique issu des travaux du modèle de coûts sur les dépenses d'entretien des caténaires aux montants des dépenses projetées d'entretien des EALE et de renouvellement des caténaires et des EALE.
19. Le tableau ci-dessous présente les coûts proposés pour l'année 2020 pour le calcul de la redevance de circulation électrique. Les coûts d'entretien des caténaires sont estimés sur la base d'une modélisation économétrique. En revanche, les coûts directement imputables à l'entretien des EALE et au renouvellement des caténaires et des EALE sont déterminés par l'application d'un taux de marginalité de 20 % respectivement au coût total des EALE et des caténaires et des EALE, comme décrit *supra*.

² L'article 32 de la directive 2012/34/UE dispose que « le niveau des redevances n'exclut [...] 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 [...] ».

³ Il convient de souligner que la redevance de circulation électrique est entrée dans le périmètre des prestations minimales à partir de l'horaire de service 2016.

Tableau 1. Coûts marginaux d'entretien et de renouvellement des caténaires et des EALE pour 2020

	Coût total (M€ 2020)	Marginalité	Coûts variables (M€ 2020)	Coût marginal (€ 2020/tr.km)
Entretien des caténaires				0,105
Entretien des EALE	[70 - 80]	20 %	[10 - 20]	0,038
Renouvellement des caténaires et des EALE	[250 - 300]	20 %	[50 - 60]	0,139
RCE 2020				0,281
Hypothèse de trafic (circulations électriques) pour 2020 en tr.km : [350 000 000 - 400 000 000]				

Source : DRR 2020 (annexe 6.1.1) + réponse de SNCF Réseau à la question 4 de la mesure d'instruction envoyée le 21 décembre 2018

20. Le coût total de renouvellement des ITE (caténaires) et des EALE évolue de [200 - 250] millions d'euros à [250 - 300] millions d'euros entre les horaires de service 2019 et 2020. Ceci se traduit, à travers l'application de l'hypothèse de marginalité de 20 %, par une hausse du barème de la RCE de 8,5 % au titre de l'horaire de service 2020.
21. La hausse des investissements correspond à la croissance des opérations de renouvellement prévues par la trajectoire d'investissement du contrat de performance 2017-2026 entre l'État et SNCF Réseau (tableau situé en annexe 8 du DRR 2020). Dans son avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 relatif au projet de contrat pluriannuel de performance entre l'Etat et SNCF Réseau pour la période 2017-2026, l'Autorité soulignait que « la priorité des financements à la maintenance du réseau existant et, en particulier, au renouvellement du réseau dit structurant (...) est justifiée et cohérente avec les préconisations formulées dans les audits de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne dits « Rivier » (2005) et « EPFL revisités » (2012) sur l'état du réseau, avec l'audit Ile-de-France (2015) et avec le grand plan de modernisation du réseau. Elle traduit une prise de conscience de la nécessité de rattraper le retard trop longtemps observé sur la rénovation du réseau ».
22. Dans ce contexte et au regard du caractère justifié des investissements réalisés, l'Autorité ne s'oppose pas à l'indexation proposée pour la redevance de circulation électrique. Elle souligne toutefois que la redevance de circulation électrique devra être estimée de façon économétrique dans sa globalité au plus tard pour l'horaire de service 2022.

3.2. Sur la tarification des services de transport de fret

23. S'agissant de la tarification applicable aux services de transport de fret, l'Autorité souligne à nouveau l'avancée permise par les évolutions inscrites dans le DRR 2019 citées précédemment.
24. L'Autorité avait toutefois souligné, dans son avis n° 2018-045 du 11 juin 2018, que la structure proposée dans le DRR 2019 ne respectait pas les dispositions combinées de l'article 30 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003, transposant le paragraphe 3 de l'article 31 de la directive 2012/34/UE, et de l'article 4 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997, dans sa rédaction résultant du décret n° 2018-462 du 7 juin 2018, selon lesquelles le niveau des redevances d'infrastructure

perçues pour les prestations minimales est égal au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire.

25. L'Autorité constate que SNCF Réseau propose, à nouveau, pour l'horaire de service 2020, une structure tarifaire, utilisée lors des précédents horaires de services, par laquelle la couverture du coût direct n'est pas assurée par les seules redevances nettes réellement facturées aux entreprises candidates (inférieures au coût directement imputable⁴) et nécessite le versement d'une subvention de l'Etat à SNCF Réseau (« compensation fret ») d'un montant de 85 millions d'euros (soit [40 – 50] % du coût directement imputable).
26. Dans la continuité de ses avis n° 2017-006 du 1^{er} février 2017 et n° 2018-045 du 11 juin 2018, l'Autorité rappelle la nécessité de faire évoluer, dans les meilleurs délais, ce dispositif de tarification actuellement applicable aux services de transport ferroviaire de fret afin que les entreprises ferroviaires puissent s'acquitter de l'ensemble du coût directement imputable, charge à l'Etat, le cas échéant et dans le respect des règles relatives aux aides d'Etat, de leur verser une aide directe.
27. Néanmoins, comme cela avait été souligné par l'Autorité dans son avis du 11 juin 2018, l'Autorité prend acte de l'engagement de l'Etat, formulé notamment par le courrier de la ministre chargée des transports en date du 8 juin 2018, de mener à bien les travaux techniques en vue de la mise en œuvre de l'un des schémas préconisés par l'Autorité dans son avis du 1^{er} février 2017 précité.
28. Dans l'attente de la finalisation de ce processus, l'Autorité renouvelle ses remarques émises dans l'avis n° 2018-045 du 11 juin 2018 relatives à la présentation des montants de la redevance brute dans le DRR 2019. Elle invite SNCF Réseau à intégrer les montants de la redevance brute au sein du barème des prestations minimales pour l'activité fret présenté en annexe 6.2.3 du DRR 2020.

3.3. Sur les majorations applicables aux activités voyageurs

29. 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 au gestionnaire d'infrastructure, « *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* ».
30. Aux termes de ces dispositions, la mise en œuvre de redevances en vue de couvrir tout ou partie des coûts fixes du réseau est subordonnée à la définition préalable et motivée de segments de marché et à l'appréciation de la capacité du marché à les supporter.

3.3.1. Sur les majorations applicables aux services non-conventionnés de voyageurs

31. S'agissant des activités de transport de voyageurs non conventionnées, les majorations se traduisent par l'application de la redevance de marché à partir de l'horaire de service 2019, en remplacement de la redevance de réservation. Pour l'activité domestique, SNCF Réseau a proposé une simplification de la segmentation en définissant neuf segments à l'aide d'un critère lié à l'origine et la destination. Cette segmentation est reconduite pour l'horaire de service 2020.
32. SNCF Réseau propose d'associer une redevance de marché kilométrique à chacun de ces segments de marché. L'unité de facturation est le train-kilomètre. Pour apprécier la soutenabilité des redevances de marché associées aux segments de marché des trains aptes à la grande vitesse (nationaux et internationaux), SNCF Réseau utilise un « modèle du transporteur normatif » dont les principes sont décrits en annexe 6.1.1 du DRR 2020. Pour l'ensemble de ces segments, le barème

⁴ A l'exception des circulations de la première catégorie de tonnage (i.e. les circulations strictement inférieures à 350 tonnes) pour lesquelles il est prévu que le coût directement imputable soit appliqué.

de la redevance de marché est distinct suivant le type de ligne circulée (ligne classique et ligne à grande vitesse).

33. Dans le contexte du DRR 2020, où SNCF Mobilités dispose encore d'un monopole de droit pour les services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs, il peut être admis que SNCF Réseau définisse une tarification dont les composantes s'appuient sur l'économie de son client unique. Cette méthodologie apparaît acceptable pour l'horaire de service 2020. Toutefois, à compter de l'horaire de service 2021 qui marquera l'ouverture effective à la concurrence du marché des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs, la méthodologie devra nécessairement évoluer pour fournir des signaux tarifaires également adaptés à l'économie des nouveaux entrants, tant s'agissant de la segmentation tarifaire (structure des segments et niveau tarifaire par segment) que des unités de tarification mises en œuvre.
34. L'Autorité renouvelle ainsi ses demandes exprimées dans l'avis n° 2018-045 du 11 juin 2018 relatives à la nécessité d'approfondir les travaux d'analyse de la soutenabilité des redevances de marché, notamment pour les nouveaux entrants. Elle souligne que l'appréciation de la soutenabilité des majorations tarifaires ne saurait reposer sur l'analyse du seul modèle économique de l'opérateur historique et que le niveau des péages actuellement facturés ne pourra plus constituer une référence pour bâtir le niveau des redevances applicables aux prochains horaires de service.

3.3.2. Sur les majorations applicables aux services conventionnés de voyageurs

35. S'agissant des services conventionnés de voyageurs, les majorations se traduisent par l'application de la redevance de marché (en remplacement de la redevance de réservation depuis l'horaire de service 2019), due par les autorités organisatrices de transports, et par la redevance d'accès versée par l'Etat (sauf en Île-de-France où elle est due par Île-de-France Mobilités).
36. L'article 5 du décret du 5 mai 1997 susvisé dispose que « [l]orsqu'il définit la liste des segments de marché en application du 2° de l'article 31 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire, SNCF Réseau distingue au moins un segment par autorité organisatrice de transports pour les services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public. Il peut procéder à une différenciation plus poussée que la liste minimale prévue par ces dispositions en prenant en compte l'origine ou la destination du service de transport ainsi que les critères énoncés au 1° de cet article. »
37. La segmentation des activités conventionnées, que ce soit pour la redevance de marché ou la redevance d'accès, est fondée sur le périmètre de compétence de l'autorité organisatrice de transports comme le prévoit l'article précité et en conformité avec la demande de l'Autorité exprimée dans son avis n° 2017-006 du 1^{er} février 2017.
38. Le décret du 5 mai 1997 modifié susvisé dispose que la redevance de marché et la redevance d'accès sont des majorations de redevance d'infrastructure au sens du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire.
39. L'Autorité rappelle que l'article 32, paragraphe 1, de la directive 2012/34/UE susvisée, transposé à l'article 31 du 7 mars 2003 susvisé, prévoit la définition d'un segment de marché de « services de transport de passagers dans le cadre d'un contrat de service public » et, partant, n'exclut pas la perception de majorations s'ajoutant au coût directement imputable pour ces activités. Pour autant, comme mis en avant dans la position commune de l'association IRG-Rail du 9 novembre 2016 susmentionnée, ladite directive ne précise pas de modalités d'établissement des majorations et d'appréciation de leur soutenabilité pour ce type de services.
40. Dans ces conditions, et à titre transitoire, les modalités sur lesquelles repose la structure de la tarification relative à la redevance de marché et à la redevance d'accès peuvent être validées.

3.4. Sur l'indexation générale des redevances

3.4.1. Sur l'indexation des redevances du transport de voyageurs non-conventionné

41. L'augmentation globale des redevances facturées aux services de transport de voyageurs non-conventionnés, telle que retenue dans le DRR 2020, est plafonnée à l'évolution prévisionnelle de l'indice des prix à la consommation harmonisés (IPCH), soit + 1,8 %. Ce niveau d'indexation n'excède pas le seuil préconisé par l'Autorité dans ses avis n° 2018-045 du 11 juin 2018 et n°2017-036 du 29 mars 2017 dans lequel elle recommandait de retenir le principe d'un plafonnement des augmentations au niveau de l'évolution des prix à la consommation.
42. Toutefois, l'Autorité relève que l'indexation de la redevance de marché, acquittée par les entreprises ferroviaires pour l'exploitation des services non conventionnés sur les lignes à grande vitesse, constitue une variable d'ajustement pour atteindre le taux d'indexation global prédéfini correspondant à l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) de + 1,8 %. Cette approche est destinée à garantir un principe d'iso-recettes pour le gestionnaire d'infrastructure. L'Autorité note que cette approche, qui ne saurait qu'être transitoire, s'articule mal avec les principes applicables à la redevance de marché tels que définis par les textes qui consistent à permettre la couverture de tout ou partie des coûts fixes du réseau ferroviaire en tenant compte de la soutenabilité du marché. L'Autorité indique que, dans ce cadre, il apparaît indispensable que les coûts fixes du réseau soient rapidement déterminés avec précision pour que soit menée une réforme de la redevance de marché.
43. S'agissant de la redevance de circulation (RC), l'Autorité relève que l'indexation est fondée sur le taux d'évolution moyen des coûts d'exploitation, soit + 1,2 %.
44. S'agissant de la redevance de circulation électrique (RCE), l'Autorité souligne que celle-ci évolue selon l'indexation du coût directement imputable spécifique à cette prestation. Au regard des dépenses de renouvellement des ITE prévues en 2020 dans la trajectoire du contrat pluriannuel, l'indexation de la RCE a été fixée à +8,5 % pour l'horaire de service 2020.
45. S'agissant de la redevance de marché facturée pour l'exploitation des lignes classiques (LC), l'indexation appliquée évolue au niveau de l'IPCH.
46. L'indexation proposée par SNCF Réseau pour l'horaire de service 2020 conduit à une évolution générale des redevances au niveau de l'IPCH, ce qui n'excède pas le plafond d'évolution considéré comme acceptable par l'Autorité. Dans l'attente des travaux qui devront nécessairement être menés concernant la connaissance des coûts fixes du réseau et eu égard à la structure encore monopolistique du marché domestique des services de transport ferroviaire de voyageurs, l'Autorité ne s'oppose pas à la proposition d'évolution tarifaire des activités de transport de voyageurs non-conventionnées de SNCF Réseau pour l'horaire de service 2020.

3.4.2. Sur l'indexation des redevances du transport de voyageurs conventionné

47. S'agissant de l'évolution des majorations tarifaires pour les services de transport de voyageurs conventionnés, l'Autorité constate que SNCF Réseau, dans l'annexe 6.1.1 du DRR 2020, maintient la trajectoire d'indexation fixée par le contrat de performance 2017-2026, soit + 2,4 % entre 2019 et 2020, appliquée tant aux parts payées par les autorités organisatrices de transports qu'à celles acquittées par l'Etat.
48. Dans son avis n° 2018-045 du 11 juin 2018 relatif à la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2019, l'Autorité rappelait son constat émis dans son avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 relatif au projet de contrat pluriannuel de performance 2017-2026 susvisé. L'Autorité y indiquait en particulier que la « *trajectoire définie*

[par le contrat de performance] conduirait à ce que les péages augmentent à un rythme bien plus soutenu que l'évolution générale des prix » et qu'une « telle évolution est susceptible d'avoir de fortes répercussions sur la demande de services de transport, tant des clients finaux que des autorités organisatrices et, partant, sur les recettes de SNCF Réseau ». Elle recommandait par conséquent « de retenir le principe d'un plafonnement des augmentations au niveau de l'évolution des prix à la consommation ». En d'autres termes, l'Autorité a estimé que l'évolution annuelle des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national ne saurait dépasser l'évolution prévisionnelle de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), sans préjudice de la soutenabilité des majorations tarifaires appliquées aux différents segments de marché.

49. Par ailleurs, l'Autorité rappelle le principe de transparence qui doit régir la détermination des redevances dues par les entreprises ferroviaires en application des dispositions de l'article 32 de la directive 2012/34/UE transposées à l'article 31 du décret du 7 mars 2003. A cet égard, la loi n° 2018-515 pour un nouveau pacte ferroviaire est venue décliner ce principe plus spécifiquement pour les services de transport conventionnés à l'article L. 2111-25 du code des transports qui prévoit que « la soutenabilité des redevances est évaluée selon des modalités permettant de prendre en compte les spécificités de tels services, en particulier l'existence d'une contribution financière des autorités organisatrices à leur exploitation, en vue d'assurer, le cas échéant, que les majorations sont définies sur la base de principes efficaces, transparents et non discriminatoires ».
50. Il résulte des dispositions précitées qu'il appartient à SNCF Réseau, dans le cadre de l'élaboration de sa tarification, de déterminer et de justifier que le montant des redevances est soutenable. La structure et le niveau de ces redevances doivent fournir les signaux économiques cohérents pour une utilisation optimale de l'infrastructure ferroviaire par les services conventionnés.
51. Or, d'une part, en se bornant à se référer au contrat de performance conclu entre l'Etat et SNCF Réseau, ce dernier ne démontre pas le caractère soutenable de l'évolution des majorations tarifaires acquittées par les Régions ; d'autre part, il ressort de la consultation publique menée par SNCF Réseau que « [l]es augmentations proposées dans le DRR de consultation [i.e. le niveau global d'indexation des redevances à 2,4 % pour l'horaire de service 2020] ne sont pas soutenables pour les Régions dans le cadre de la limitation par l'État des dépenses de fonctionnement des Régions à 1,2% »⁵. Ainsi, la signature, par l'Etat et SNCF Réseau, du contrat de performance prévoyant une hausse pour les Régions du coût des services ferroviaires dont elles ont la charge à un niveau supérieur à l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement induit nécessairement une hausse de leur poids financier dans leur budget.
52. L'Autorité rappelle, comme elle l'avait indiqué dans son avis n° 2017-036 du 29 mars 2017⁶, que, si dans le cadre de l'avis qu'elle émet sur le fondement de l'article L. 2133-5 du code des transports, elle doit prendre en compte, afin de se prononcer sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national, le contrat de performance conclu entre l'Etat et SNCF Réseau, celui-ci ne saurait conduire à ce que les principes et règles de tarification prévus à l'article L. 2111-25 et dans les décrets du 5 mai 1997 et 7 mars 2003 transposant la directive 2012/34/UE soient méconnus.
53. Il résulte de ce qui précède que, en l'absence de justification par SNCF Réseau du caractère soutenable de l'évolution du niveau des redevances de transport de voyageurs conventionné acquittées par les Régions, au regard de la circonstance selon laquelle la contribution des autorités organisatrices de transports régionales, dans le cadre de la consultation sur le DRR 2020, ne permet pas d'accréditer le caractère soutenable de ce niveau et, enfin, au vu du fait que la proposition d'indexation conduit à un dépassement du plafonnement à l'indice des prix à la

⁵ Avis de Régions de France sur le projet de document de référence du réseau de l'horaire de service 2020

⁶ « Ainsi, le contrat pluriannuel de performance ne saurait permettre aux parties de définir une évolution de la tarification qui conduise à déroger aux règles et principes issus tant du droit européen que du droit national et, en particulier, à l'exigence d'une soutenabilité des péages pour le marché au-delà de la couverture du coût directement imputable. Conformément aux dispositions combinées des articles L. 2133-5 et L. 2111-25 du code des transports, il appartiendra donc à l'Autorité de s'en assurer dans le cadre de son pouvoir d'avis conforme et, au besoin, d'écarter l'application du contrat si le niveau des tarifs qui en résultait venait à excéder ce qui peut être raisonnablement supporté par le marché. »

consommation harmonisé de l'ensemble des redevances (hors redevance d'accès payée par l'Etat) préconisé par l'Autorité, celle-ci ne peut donc valider l'évolution de 2,4 % des redevances de marché acquittées par les Régions ainsi que celle de la redevance d'accès acquittée par Ile-de-France Mobilités.

54. En revanche, s'agissant des redevances acquittées par l'Etat, soit la redevance de marché des TET dont il est autorité organisatrice et les redevances d'accès hormis celle acquittée par Ile-de-France Mobilités⁷, il apparaît que leur trajectoire d'évolution tarifaire est celle fixée par le contrat pluriannuel de performance 2017-2026 conclu entre l'Etat et SNCF Réseau et validée par le conseil d'administration de SNCF Réseau le 29 novembre 2018 sans remarque particulière du commissaire du Gouvernement. Dans ces conditions, l'Autorité prend acte de l'évolution de ces redevances, soit de 2,4 %.
55. Il résulte de ce qui précède que l'Autorité estime que le taux d'indexation des redevances de marché acquittées par les Régions ainsi que celui de la redevance d'accès acquittée par Ile-de-France Mobilités doivent être limités à un niveau conduisant ce que l'augmentation globale des redevances d'infrastructure des activités conventionnées par les Régions, à l'exception de la redevance d'accès payée par l'Etat, ne dépasse pas l'indice des prix à la consommation harmonisé, soit 1,8 % au maximum.
56. Au-delà d'une meilleure connaissance de la soutenabilité des redevances de marché et d'accès, l'Autorité souligne que des travaux concernant l'appréciation des coûts fixes du réseau sont également nécessaires en vue d'une refonte des majorations applicables au transport conventionné de voyageurs. De la même manière que pour le transport non conventionné de voyageurs, les majorations applicables au transport conventionné ne pourront à l'avenir être déterminées de manière mécanique comme une variable d'ajustement destinée à garantir un niveau prédéfini de recettes pour le gestionnaire d'infrastructure.

3.4.3. Sur l'indexation des redevances du transport de fret

57. S'agissant de l'évolution des péages de fret, l'Autorité prend acte des nouvelles dispositions annoncées par le Premier Ministre dans son discours du 25 mai 2018 et présentées dans l'annexe 6.2.3 du DRR 2020. L'abandon de l'hypothèse de rattrapage du coût directement imputable, prévue par le contrat pluriannuel de performance signé entre l'Etat et SNCF Réseau pour la période 2017-2026 au profit d'une évolution tarifaire ne pouvant excéder l'évolution de l'indice des prix, correspond aux attentes émises par l'Autorité dans ses avis n° 2017-036 du 29 mars 2017 et n° 2018-045 du 11 juin 2018.
58. Le DRR 2020 propose une redevance de circulation nette de la compensation versée par l'Etat à SNCF Réseau pour le transport de fret dont l'indexation s'élève à + 1,8 %, correspondant à l'indice des prix à la consommation harmonisé (ICPH). Si cette indexation est supérieure à l'évolution des coûts (+ 1,2 %), il apparaît que la redevance de circulation nette reste inférieure au coût directement imputable. L'Autorité approuve donc l'indexation proposée pour la redevance de circulation du fret ferroviaire. Elle rappelle néanmoins que la redevance de circulation brute, intégrant la compensation versée par l'Etat, ne saurait elle dépasser l'évolution des coûts (+ 1,2 %) pour ne pas excéder le coût directement imputable.
59. L'Autorité souligne, par ailleurs, comme elle l'a relevé au point 27 du présent avis, que le dispositif actuel doit évoluer dans les meilleurs délais afin que les entreprises ferroviaires s'acquittent de l'ensemble du coût directement imputable. La couverture de la totalité du coût directement imputable par les entreprises de fret ne s'oppose pas à la mise en œuvre de politiques publiques

⁷ L'Autorité organisatrice de transport de la région Ile de France est la seule supportant la totalité des majorations tarifaire associées à l'activité de transport de voyageur conventionné (redevance de marché et redevance d'accès).

visant à favoriser le report modal de la route vers le rail et conduisant l'Etat à verser des aides aux entreprises de transport de fret ferroviaire.

60. L'indexation de la RCE à hauteur de + 8,5 % liée aux dépenses de renouvellement des ITE prévues en 2020 dans la trajectoire du contrat pluriannuel s'applique également au transport de fret.

3.5. Sur la redevance de saturation

61. Le paragraphe 4 de l'article 31 de la directive 2012/34/UE, transposé à l'article 33-1 du décret du 7 mars 2003 modifié, dispose que « [l]es 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 ». 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.
62. L'Autorité a demandé à SNCF Réseau à plusieurs reprises, notamment dans ses avis n° 2015-004 du 3 février 2015 et n° 2018-045 du 11 juin 2018 précités, de mettre en place un traitement tarifaire de la saturation. Il s'agit en effet d'une question centrale du fait du caractère limité des capacités disponibles pour l'accès au réseau ferroviaire. Le système tarifaire d'attribution des sillons doit, en effet, présenter des signaux économiques incitant les utilisateurs de capacités à une utilisation optimale de l'infrastructure. Il convient également qu'un plan de renforcement des capacités soit envisagé dans les cas où il n'est pas possible de répondre de façon satisfaisante aux demandes des entreprises ferroviaires.
63. L'Autorité relève que le DRR prévoit la mise en place à terme d'une redevance de saturation pour les horaires de service futurs. Il apparaît indispensable que cette redevance soit pleinement opérationnelle à l'occasion de l'horaire de service 2021 au cours duquel débutera l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs.
64. L'Autorité invite ainsi SNCF Réseau à accélérer et amplifier les travaux techniques de caractérisation des contraintes de capacité, en ce qu'ils constituent un préalable fondamental à la mise en œuvre d'une tarification de la saturation. En cohérence avec les principes posés par la directive 2012/34/UE, elle invite également SNCF Réseau à approfondir l'analyse des conditions d'une attribution des sillons « rares » par voie de mise en concurrence.

3.6. Sur l'aide au développement des trafics

65. L'article 33 de la directive 2012/34/UE, transposé à l'article 33 du décret du 7 mars 2003 modifié, prévoit la mise en œuvre d'un dispositif de réduction des redevances perçues auprès d'une entreprise ferroviaire par le gestionnaire d'infrastructure afin d'encourager le développement de nouveaux services ferroviaires ou l'exploitation de lignes considérablement sous-utilisées.
66. Cette réduction est limitée aux redevances d'infrastructure perçues pour une section déterminée.
67. SNCF Réseau prévoit, dans son DRR 2020, deux types de réduction, appelées « aides au développement des trafics » à destination des services de transport de voyageurs non conventionnés. L'aide au développement des trafics, de type 1, mise en place depuis l'horaire de service 2014, vise le développement de nouvelles origines-destinations. L'aide au développement des trafics, de type 2, dispositif introduit à titre expérimental pour l'horaire de service 2019 et reconduit pour l'horaire de service 2020, vise le développement de nouveaux services pour l'utilisateur.

68. L'Autorité accueille très favorablement la mise en œuvre de ces réductions visant à développer de nouveaux services de transport de voyageurs. Le dispositif appelle cependant les remarques suivantes.

3.6.1. Sur les conditions contractuelles applicables à l'aide de type 2

69. S'agissant de l'aide au développement des trafics de type 2, SNCF Réseau a établi des critères d'éligibilité devant être respectés, sillon par sillon, par l'entreprise ferroviaire afin de pouvoir en bénéficier. Ces critères sont rassemblés en trois catégories : les critères de services, d'infrastructure et de commande sillon.
70. Comme souligné dans son avis n° 2018-045 du 11 juin 2018 précité, l'Autorité invite SNCF Réseau à préciser les critères de service, définissant le caractère nouveau d'un service, applicables à l'aide de type 2 et leur articulation avec certains critères de commande sillon afin de clarifier le cadre d'application de l'aide au développement de type 2
71. De même, conformément à l'avis n° 2018-045 précité, l'Autorité rappelle la nécessité de préciser l'articulation entre les deux types d'aides au développement des trafics. L'aide de type 2 ne peut pas être cumulée avec l'aide de type 1. Cependant, un service de transport de voyageurs peut satisfaire les conditions de l'aide de type 1 et être éligible à l'aide de type 2. Ainsi, l'aide de type 2 pourrait être considérée comme une extension de l'aide de type 1 sans que cela ne soit clairement énoncé dans le DRR 2020.

3.6.2. Sur la facturation de l'aide

72. S'agissant des conditions de facturation de l'aide, l'Autorité relève qu'une mention est ajoutée à l'aide au développement des trafics de type 2 : « *la réduction est appliquée en fin d'HDS, après vérification par SNCF Réseau que (i) l'offre nouvelle ne s'est pas substituée aux missions existantes sur le marché visé et que (ii) les circulations correspondantes ont bien eu lieu* » (DRR 2020, section 6.1.3.2, page 108). Il conviendrait de préciser les modalités et le délai nécessaire à la vérification de ces données. La réduction de redevance étant appliquée à la fin de l'horaire de service, celle-ci ne facilite pas la gestion de la trésorerie des entreprises ferroviaires, pourtant contraintes lors du lancement d'un nouveau service de transport de voyageurs. La vérification de la substituabilité entre le nouveau service et les missions existantes et les délais que cette dernière induit peuvent ainsi constituer une barrière au développement de trafics, dans l'éventualité où un nouveau service, impliquant des modifications substantielles (e.g. fréquence, horaire, desserte), pourrait être considéré comme s'étant substitué aux missions existantes.
73. Enfin, l'Autorité invite SNCF Réseau à préciser si la réduction de redevance de 20 % pour la redevance de marché sur les Lignes à Grande Vitesse et de 40 % sur les autres types de lignes prévue dans le cadre de l'aide de type 1 prend la forme d'un remboursement des redevances versées ou d'un avoir sur les redevances futures.

3.7. Sur les redevances de coordination de gestion de crise

74. Le DRR 2020 prévoit une redevance de coordination de gestion de crise (RCGC) dont SNCF Réseau justifie la création par le fait que la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire transfère cette mission, préalablement assurée par l'EPIC de tête SNCF, au gestionnaire d'infrastructure à compter du 1^{er} janvier 2020. Son montant s'élèverait à 0,0076 euros par train-kilomètre, toutes activités confondues.
75. L'Autorité relève qu'à ce stade l'absence des textes d'application venant préciser le cadre d'exercice de cette mission par SNCF Réseau, prévue à l'article L. 2111-9 du code des transports

dans sa version relevant de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 précitée, ne permet pas de déterminer la nature facultative ou obligatoire de cette prestation, ni, dès lors, si elle relèverait des prestations minimales ou complémentaires que fournit SNCF Réseau à toute entreprise ferroviaire. Dans ces conditions, l'Autorité estime que la mise en place d'une tarification par SNCF Réseau au titre des prestations minimales, concernant la coordination de gestion de crise ainsi que le prévoit le DRR 2020, est prématurée tant que le cadre juridique relatif à l'exercice de cette mission n'est pas stabilisé. Elle invite SNCF Réseau à la saisir d'une tarification lorsque les déterminants de celle-ci seront définis.

3.8. Sur les transferts de lignes de trains d'équilibre du territoire de l'Etat vers les régions

76. Dans le cadre de contrats passés entre l'Etat et chacune des régions concernées, la compétence d'autorité organisatrice d'un certain nombre de lignes de trains d'équilibre du territoire (TET) a été transférée aux régions.
77. Avec un double objectif de maintien d'un même niveau de recettes pour SNCF Réseau et d'établissement d'un taux unique applicable aux activités voyageurs conventionnées de la région Normandie, SNCF Réseau a modifié la redevance de marché applicable à cette région.
78. S'agissant de l'horaire de service 2020, la région Normandie a indiqué que la hausse de la redevance de marché pour les services conventionnés concernés résultant de cet aménagement n'avait pas été anticipée.
79. L'Autorité relève que la mention selon laquelle « *SNCF Réseau se réserve le droit de modifier les PKM des segments de marché concernés par des transferts de lignes de l'Etat (TET) vers les Régions* » qui figurait dans le point 6.2.1.4 du DRR 2019 a été supprimée du DRR 2020. Cette suppression a pu nuire à l'information des AOT sur l'impact financier des transferts de ligne.
80. L'Autorité préconise que, pour éviter les éventuelles confusions pouvant intervenir à la suite de transfert de lignes TET vers les régions, SNCF Réseau fournisse, dans le cadre du DRR, une information claire concernant les effets de ces éventuels transferts sur la redevance de marché. L'Autorité souligne par ailleurs que ce type de confusion confirme le besoin de redéfinir la méthodologie de calcul de la redevance de marché au regard, notamment, de sa soutenabilité pour les acteurs du transport ferroviaire.

3.9. Redevance au titre des coûts de traitement des demandes de création ou de modification des sillons

81. Le DRR 2020 prévoit une redevance ayant vocation à s'appliquer à tout candidat au titre des coûts de traitement des demandes de création ou de modification des sillons à compter de l'horaire de service 2021.
82. L'Autorité prend acte de la création d'une telle redevance, laquelle s'inscrit en conformité avec les dispositions de l'article 4 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997, dans sa version résultant du décret n° 2018-462 prenant effet à compter de l'horaire de service 2020. Toutefois, l'Autorité estime nécessaire de préciser que la prestation couverte par cette nouvelle redevance fait partie des prestations minimales en vertu de l'article 3 du décret du 7 mars 2003 susvisé. Elle est donc déjà couverte par les redevances d'infrastructure perçues en contrepartie de leur fourniture au titre du traitement des demandes de capacités d'infrastructure.
83. Dès lors, l'Autorité sera particulièrement vigilante, lorsque cette nouvelle redevance viendra à s'appliquer, à ce que son montant soit dûment justifié notamment au regard de celui des redevances préexistantes pour éviter une double facturation et que le taux de marginalité des coûts afférents soit évalué.

84. Au surplus, l'Autorité, rappelle, comme elle l'avait indiqué dans son avis n° 2017-005 du 1^{er} février 2017, qu'il convient d'être attentif à l'articulation entre les nouveaux mécanismes tarifaires éventuellement créés et le dispositif existant d'incitations réciproques mis en place par SNCF Réseau.

3.10. Sur la redevance d'infrastructure relative à la couverture des pertes des systèmes électriques (RCTE - Composante A)

85. L'article 3 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003, modifié par le décret n° 2015-1040 du 20 août 2015 relatif à l'accès au réseau ferroviaire, transposant la directive 2012/34/UE susvisée, dispose que la partie de la RCTE relevant de la couverture des pertes électriques est incluse dans les prestations minimales. Le coût de ces pertes est ainsi considéré comme un coût directement imputable aux circulations utilisant la traction électrique.
86. Depuis l'horaire de service 2016, SNCF Réseau a ainsi procédé à la distinction de la RCTE en deux composantes, l'une couvrant les charges relatives aux pertes (composante A) et l'autre les charges de transport et de distribution (composante B), en application de la version modifiée du décret n° 2003-194 précité.
87. SNCF Réseau applique un taux de pertes global sur le réseau de 8.5 % et un taux de conversion, en kilowattheure/train-kilomètre, fonction du type de circulation. Le prix d'achat de l'électricité est fixé annuellement par une procédure d'appel d'offres. Pour une année de livraison donnée, SNCF Réseau sélectionne son fournisseur pour la couverture en une seule fois de tous ses besoins pour une année calendaire à un coût fixe. Ce prix d'achat est celui pris en compte pour le calcul du tarif RCTE (composante A). Enfin, SNCF Réseau procède à une régularisation annuelle selon le mécanisme de capacité relatif aux consommations électriques réelles.
88. Le DRR 2020 ne comporte pas de barème applicable à la RCTE (composante A). SNCF Réseau précise que les tarifs de l'horaire de service 2020 de la RCTE (composante A) seront publiés à la fin de l'année 2019 une fois les contraintes liées à la fourniture d'électricité nécessaire à la couverture des pertes, supportées par SNCF Réseau, connues.
89. En conséquence, l'Autorité se prononcera par un avis conforme distinct lorsque le barème applicable à l'horaire de service 2020 sera publié et invite le gestionnaire d'infrastructure à prendre ses dispositions afin que le niveau de la redevance puisse être connu le plus en amont possible.

3.11. Redevances particulières

3.11.1. Redevance pour l'usage du raccordement entre Serqueux et Gisors

90. Le DRR 2020 prévoit la mise en place d'une redevance particulière de 0,930 euros par train-kilomètre pour l'exploitation du raccordement entre Serqueux et Gisors, dont la mise en service commerciale est prévue en juin 2020.
91. Le DRR 2020 précise que cette redevance est destinée à « *couvrir l'investissement de 264,9 M€ HT et est fixée pour une durée de 20 ans à dater de la fin des travaux ; elle débute à l'HDS 2020 et prendra fin à compter de l'HDS 2040* » (DRR 2020, Annexe 6.1.1, section 2.7.6, page 21). L'Autorité souligne que la modernisation de la ligne Serqueux-Gisors a été financée par l'Etat, la région Normandie et par l'Union européenne. Ainsi, la redevance particulière n'a pas vocation à couvrir l'investissement, non supporté par SNCF Réseau, mais est supposée couvrir les coûts fixes d'exploitation, les coûts marginaux étant par ailleurs couverts par la redevance de circulation et la compensation fret versée par l'Etat.

92. Ces coûts fixes d'exploitation sont évalués par SNCF Réseau à [15 - 20] M€ sur la période de 20 ans. Sont retranchées de ces coûts fixes les économies réalisées grâce à la rénovation de la ligne Serqueux-Gisors : environ [0 - 5] M€ liés au regroupement des postes de circulation et environ [10 - 15] M€ liés à l'allongement des plages travaux sur la ligne Paris-Creil du fait du détournement de trafics sur la ligne Serqueux-Gisors. Les coûts fixes d'exploitation nets ([0 - 5] M€) sont ensuite répartis sur les trafics projetés sur la période.
93. Compte tenu des éléments fournis par SNCF Réseau, l'Autorité ne s'oppose pas à la mise en place de cette redevance mais souhaite un changement de rédaction de la section 2.7.6 de l'annexe 6.1.1 du DRR 2020 pour clarifier sa justification. Il est indiqué que la mise en place de cette redevance est supposée couvrir un montant d'investissement de 264,9 M€. Or, elle ne couvre, en réalité, que le surcoût fixe d'entretien à hauteur de de [0 - 5] M€.

3.11.2. Redevance pour l'usage de la liaison ferroviaire Cornavin-Eaux Vives-Annemasse (CEVA)

94. Le DRR 2020 prévoit la mise en place d'une redevance particulière de 6,709 € par sillon-kilomètre pour la mise en service du projet CEVA au début de l'horaire de service 2020.
95. Ce projet consiste à « proposer une offre voyageurs pour le « Grand Genève » appelé Leman Express, avec 2 km de ligne nouvelle côté français entre Annemasse et Genève ». Le montant total de l'investissement est de 244 M€ sur 20 ans. La participation de SNCF Réseau est estimée à [35 - 40] M€ :
- [25 - 30] M€ de participation de base provenant des recettes issues des péages préexistants ;
 - [5 - 10] M€ de participation complémentaire liée au pré-financement justifiant la mise en place de cette redevance particulière.
96. Compte tenu des éléments communiqués par SNCF Réseau, l'Autorité ne s'oppose pas à la mise en place de cette redevance mais demande une modification de la rédaction de la section 2.7.5 de l'annexe 6.1.1 du DRR 2020 afin de préciser que le barème de 6,709 €/sillon.km est calculé sur la base de la participation complémentaire de [5 - 10] M€.

CONCLUSION

Il n'y a pas lieu de se prononcer sur la redevance de coordination de gestion de crise en l'absence de dispositions réglementaires définissant le principe tarifaire applicable, qu'il s'agisse des activités voyageurs conventionnées, des activités voyageurs non-conventionnées et de l'activité fret.

L'Autorité émet un avis favorable sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national pour l'horaire de service 2020 telles que figurant à l'annexe 6.2 du document de référence du réseau publié le 7 décembre 2018 sauf pour ce qui concerne :

- la redevance de marché payée par les services conventionnés TER pour laquelle l'Autorité émet un avis favorable à hauteur d'une évolution globale maximale des redevances, hors redevance d'accès payée par l'Etat, entre les horaires de service 2019 et 2020, de + 1,8 % ;
- la redevance de marché et la redevance d'accès payées par les services conventionnés en Ile-de-France pour lesquelles l'Autorité émet un avis favorable à hauteur d'une évolution globale maximale des redevances, entre les horaires de service 2019 et 2020, de + 1,8 %.

*

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

L'Autorité a adopté le présent avis le 7 février 2019.

Présents : Monsieur Bernard Roman, président ; Madame Anne Yvrande-Billon, vice-présidente ; Mesdames Cécile George et Marle Picard ainsi que Monsieur Yann Pétel, membres du collège.

Le Président

Bernard Roman