

## **Avis n° 2024-006 du 25 janvier 2024**

portant sur le projet de décret relatif aux demandes de données du gestionnaire d'infrastructure ferroviaire et portant diverses dispositions d'adaptation du droit ferroviaire

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

Saisie par la directrice des transports ferroviaires et fluviaux et des ports, par courrier enregistré le 12 décembre 2023 par le service de la procédure de l'Autorité ;

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen ;

Vu l'ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019 relative au cadre de fixation des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ainsi qu'à l'élaboration et à l'actualisation du contrat entre l'État et SNCF Réseau ;

Vu le code des transports, notamment les articles L. 2111-25, L. 2122-4-2 et L. 2133-8 du code des transports ;

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

Le collège en ayant délibéré le 25 janvier 2023 ;

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

## **ÉMET L'AVIS SUIVANT**

## 1. CADRE JURIDIQUE ET CONTEXTE DE LA SAISINE

### 1.1. La communication au gestionnaire d'infrastructure des données des entreprises ferroviaires nécessaires à l'établissement des redevances d'infrastructure

1. Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, l'ordonnance du 11 mars 2019 susvisée, prise en application de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, a consacré le principe de la détermination pluriannuelle de la tarification de l'infrastructure, sur une période de trois ans, par le gestionnaire d'infrastructure. Cette ordonnance prévoit également les modalités d'élaboration de ces redevances par le gestionnaire d'infrastructure en renforçant notamment le rôle de l'Autorité, désormais positionnée en tant que tiers de confiance entre les entreprises ferroviaires et le gestionnaire d'infrastructure, dans le cadre de la transmission à ce dernier des données nécessaires pour établir les barèmes des redevances.
2. En application de l'article L. 2122-4-2 du code des transports, le gestionnaire d'infrastructure peut ainsi demander à l'Autorité de « *se faire communiquer par les [entreprises ferroviaires] les données techniques, statistiques, comptables, économiques et financières qui lui sont nécessaires pour déterminer le barème [des redevances d'infrastructure]* », sans que le secret des affaires puisse être opposé par les entreprises ferroviaires. L'article précise encore « *le niveau de précision des données demandées aux candidats ne peut excéder celui strictement nécessaire à l'établissement des redevances d'infrastructure au regard des segments de marché et des modulations tarifaires envisagées par le gestionnaire d'infrastructure* » et que « *les informations communiquées par les candidats à l'Autorité [...] sont transmises au gestionnaire d'infrastructure sous forme agrégée et anonymisée* ».
3. Le législateur a renvoyé à un décret en Conseil d'État le soin de fixer « *la liste des catégories de données pouvant être demandées par le gestionnaire d'infrastructure et les conditions et les délais de transmission de données par les candidats* ».

### 1.2. L'article 6 du décret du 5 mai 1997

4. L'article 6 du décret du 5 mai 1997 susvisé relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau prévoit que la redevance de marché est « *établie sur la base d'unités d'œuvre liées à l'utilisation de l'infrastructure* » sans que cette condition ne soit exigée par la loi française ou le droit européen.
5. Par ailleurs, le même article précise les modalités d'appréciation de la soutenabilité de la tarification de l'infrastructure s'agissant des services de transport de voyageurs librement organisés en prévoyant que la tarification est « *soutenable pour un segment de marché donné si elle permet à une entreprise efficacement gérée d'exploiter l'ensemble des services de ce segment de marché en dégagant un bénéfice raisonnable* ». En revanche, il reste silencieux s'agissant des services de transport de voyageurs conventionnés, si bien que seules les dispositions de l'article L. 2111-25 du code des transports encadrent, à ce jour, l'évaluation de la soutenabilité de ces redevances.

### 1.3. Le projet de décret dont est saisie l'Autorité

6. Par courrier, enregistré le 12 décembre 2023 par le service de la procédure, le ministère chargé des Transports a saisi l'Autorité, en application de l'article L. 2133-8 du code des transports, d'une demande d'avis sur un projet de décret *relatif aux demandes de données du gestionnaire d'infrastructure ferroviaire et portant diverses dispositions d'adaptation du droit ferroviaire* (ci-après, le « projet de décret »).
7. Le projet de décret détermine, en application de l'article L. 2122-4-2 du code des transports, les conditions de transmission des informations techniques, statistiques, économiques et financières nécessaires à l'élaboration de la tarification de l'infrastructure demandées par le gestionnaire d'infrastructure aux entreprises ferroviaires ainsi que les missions de l'Autorité en la matière.
8. À cet égard, le projet de décret prévoit que :
  - les demandes « écrites » d'informations, émises par le gestionnaire d'infrastructure, sont adressées à l'Autorité. Ces demandes peuvent avoir un caractère « *périodique* » et précisent « *la nature, l'ancienneté et le niveau de détail des informations sollicitées* » ;
  - la transmission des données pour une année A s'établit selon un calendrier s'étendant du 15 novembre de l'année A, date à laquelle le gestionnaire d'infrastructure transmet à l'Autorité la liste des données souhaitées, au 1<sup>er</sup> avril de l'année A+1, date à laquelle l'Autorité est tenue de transmettre les données agrégées et anonymisées au gestionnaire d'infrastructure ;
  - l'Autorité intervient à l'occasion de trois étapes distinctes de la procédure de communication des données comme suit :
    - i. en début de processus, elle apprécie le caractère strictement proportionné de la demande du gestionnaire d'infrastructure par rapport aux besoins de ce dernier pour établir la tarification. Ce faisant, l'Autorité a la possibilité de modifier la liste des données émise par le gestionnaire d'infrastructure avant de la transmettre aux entreprises ferroviaires ;
    - ii. lorsque l'information est indisponible, l'Autorité apprécie si les informations approchantes proposées par les entreprises ferroviaires sont en adéquation avec les attentes du gestionnaire d'infrastructure ;
    - iii. à la fin de ce processus, l'Autorité transmet au gestionnaire d'infrastructure les données reçues agrégées et anonymisées.
9. Le projet de décret liste également les catégories d'informations qui peuvent être demandées par le gestionnaire d'infrastructure pour les activités voyageurs (annexe n° 1) et les activités de fret (annexe n° 2).
10. Enfin, le projet de décret modifie l'article 6 du décret du 5 mai 1997 en supprimant l'insert selon lequel la redevance de marché est établie sur la base d'unités d'œuvre liées à l'utilisation de l'infrastructure. Par ailleurs, il ajoute au même article un alinéa précisant les critères de la soutenabilité des redevances applicables aux services de transport ferroviaire conventionnés.

## 2. ANALYSE

### 2.1. Le périmètre des données pouvant être communiquées au gestionnaire d'infrastructure et le processus de communication

11. En premier lieu, l'Autorité relève une incohérence entre le cadre « *périodique* » de la collecte de données de l'année en cours des entreprises ferroviaires par le gestionnaire d'infrastructure et la finalité de cette collecte, visant à lui permettre d'« *élabor[er] (...) la tarification du réseau ferroviaire* », qui, en application de l'article L. 2111-25 du code des transports, est fixée « *de façon pluriannuelle, sur une période de trois ans* ». L'Autorité recommande que le projet de décret précise que la demande du gestionnaire d'infrastructure doit être formulée en vue de l'établissement d'un cycle tarifaire et que ces demandes puissent porter sur plusieurs horaires de service.
12. En deuxième lieu, l'Autorité constate que le calendrier de communication retenu par le projet de décret est très rigide et qu'il pourrait s'avérer particulièrement contraignant pour le gestionnaire d'infrastructure. En effet, ce calendrier, établi sur une base annuelle pour la collecte des données de l'année en cours, apparaît décorrélé des exigences légales d'élaboration de la tarification de l'infrastructure en application desquelles les redevances de l'année A, première année du cycle triennal, doivent être publiées, au plus tard, un an avant l'entrée en vigueur de l'horaire de service concerné et doivent donc être élaborées préalablement<sup>1</sup>.
13. En tout état de cause, s'il apparaît pertinent de maintenir les grands jalons de la procédure ainsi qu'un délai butoir de transmission des informations par l'Autorité au gestionnaire d'infrastructure à la suite de sa demande, l'Autorité considère que le projet de décret devrait laisser aux acteurs la faculté de mettre en place un calendrier concerté. Toutefois, dans le cas où un calendrier très strict serait maintenu dans le décret adopté, afin notamment d'intégrer les contraintes de collecte des données des entreprises ferroviaires, l'Autorité recommande d'étendre les délais dans lesquels (i) l'Autorité se prononce sur le caractère proportionné des demandes du gestionnaire d'infrastructure, le délai n'étant que d'un mois entre le 15 novembre et le 15 décembre en l'état du projet de décret, et (ii) les entreprises ferroviaires échangent avec l'Autorité sur la disponibilité des données demandées et les communiquent. Sur ce dernier point, en application du projet de décret, les entreprises ferroviaires ont quatorze jours à compter du 15 décembre pour notifier l'indisponibilité de la donnée et communiquer une liste de données approchantes, le cas échéant, ce qui apparaît très court. Par ailleurs, les entreprises ferroviaires sont tenues de communiquer, au plus tard, le 1<sup>er</sup> mars de l'année A+1 les données de l'année A, alors même qu'en pratique les données financières peuvent n'être communicables que tardivement au cours de l'année A+1, suivant le niveau de décomposition analytique souhaité.
14. En troisième lieu, l'Autorité sera particulièrement vigilante, dans son appréciation du caractère « *proportionné* » des demandes du gestionnaire d'infrastructure, à la réalité de ses besoins pour établir la tarification de l'infrastructure sur un cycle précis. Elle conditionnera la transmission des données au niveau pertinent d'agrégation et d'anonymisation, en fonction des données considérées, dans un contexte d'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, où l'opérateur historique est encore dominant et, plus généralement, dans un secteur où le nombre d'acteurs restera limité.

---

<sup>1</sup> Article 10 du décret n° 97-446 précité.

## 2.2. La clarification du droit applicable aux majorations tarifaires en matière de tarification de l'infrastructure

15. S'agissant de la suppression de l'insert relatif à l'établissement de la redevance de marché « *sur la base d'unités d'œuvre liées à l'utilisation de l'infrastructure* », cette modification n'appelle pas de commentaire particulier de la part de l'Autorité, qui relève que cet insert ne résulte ni de la loi française, ni du droit européen.
16. S'agissant de l'ajout de l'alinéa relatif aux modalités d'appréciation de la soutenabilité de la tarification applicable aux services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs, le projet de décret prévoit que « *la tarification est soutenable pour un segment de marché donné dans la mesure où sa structure permet une utilisation effective et optimale du réseau nécessaire à la fourniture de ces services, les segments de marché pouvant au moins acquitter le coût directement imputable ne sont pas exclus de l'utilisation de l'infrastructure, et le montant total des redevances à la charge de ces services n'excède pas la part du coût complet de gestion du réseau qui leur est imputable* ». L'Autorité relève que ce nouvel alinéa clarifie les conditions d'établissement des majorations tarifaires applicables aux services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs, au regard des objectifs de la directive du 21 novembre 2012 précitée, notamment celui d'une utilisation effective et optimale de l'infrastructure.

Le présent avis sera notifié au ministre chargé des transports et publié sur le site internet de l'Autorité.

*L'Autorité a adopté le présent avis le 25 janvier 2024.*

**Présents : Monsieur Thierry Guimbaud, président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Madame Sophie Auconie, vice-présidente.**

Le Président,

Thierry Guimbaud